



Wie sinnvoll sind PRSP? (Poverty Reduction Strategy Papers) Oder: Gibt es wirksame Strategien der Armutsbekämpfung?

Von Kurt Bangert

Wie können sich die armen Länder aus der Armutsfalle befreien? Oder gezielter gefragt: Sind die von Weltbank und Internationalem Währungsfonds initiierten Strategiepapiere zur Armutsminderung (PRSPs) aussichtsreiche Instrumente, um den Armen in den Entwicklungsländern zu helfen? Oder fragen wir noch spezifischer: Wie können zivilgesellschaftliche Gruppen in den Entwicklungsländern die politischen Entscheidungen ihrer Regierungen so beeinflussen, dass sich daraus eine wirksame Armutsbekämpfung für diese Länder ergibt?

Diese und ähnliche Fragen werden im Zusammenhang mit den Armutsstrategiepapieren (Poverty Reduction Strategy Papers) auf vielen Tagungen und Informationsveranstaltungen diskutiert, so auch auf einer im September 2002 veranstalteten eintägigen Sondertagung, zu der Weltbank und WORLD VISION gemeinsam nach Washington eingeladen hatten. Mehr als 100 Fachleute aus Nord und Süd erörterten das Für und Wider der PRSPs. Über PRSPs diskutieren Entwicklungsfachleute, Studenten, Regierungsbeamte und Vertreter von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) auf den verschiedensten Tagungen, in Arbeitssitzungen und Seminaren. Gerade in den betroffenen Ländern müssten sie noch ausgiebiger diskutiert und in einem breiteren gesellschaftlichen Diskurs entwickelt werden.

PRSPs haben die Nachfolge der früher heftig kritisierten „Struktur-anpassungsprogramme“ des Internationalen Währungsfonds (IWF) angetreten und dienen wie jene als Voraussetzung für eine Entschuldung und damit eine neue Kreditwürdigkeit der hoch verschuldeten armen Länder (bekannt als HIPC). Struktur-anpassungs-programme waren beanstandet worden, weil sie von oben herab verordnet und dem jeweiligen Land nicht ausreichend angepasst waren, darüber hinaus zu wenig auf menschliche und soziale Entwicklung Rücksicht nahmen und die Situation der Armen letztlich nicht verbesserten, sondern verschlechterten.

Was hilft es, so tönten die Kritiker der auf Englisch so genannten Structural Adjustment Programs, wenn die armen Länder durch gesteigerte Exporte oder einen reduzierten Staatshaushalt zwar ihre Schulden in den Griff bekamen, um neue Kredite zu erhalten, aber gleichzeitig die Ausgaben für Bildung und Gesundheit verringert wurden und gerade die Armen noch weiter verarmten? Kritiker forderten eine Demokratisierung des Prozesses sowie eine großzügigere Entschuldung der hoch verschuldeten armen Länder. Weltbank und IWF zeigten sich lernfähig.

Die im September 1999 von Weltbank und IWF im Rahmen eines beschleunigten Entschuldungsprozesses entwickelte Idee der nationalen Strategiepapiere zur Armutsminderung (PRSP) werden nun – anders als die Struktur-anpassungsprogramme – den Ländern nicht vorgeschrieben, sondern von ihnen selbst unter Einbeziehung ihrer Zivilgesellschaft entwickelt, um Weltbank und IWF vorgelegt zu werden. Weltbank und IWF entscheiden dann, ob diese Papiere realistisch sind, Armut im eigenen Land nachhaltig bekämpfen, die Wirtschaft ausreichend ankurbeln und eine erneute untragbare Verschuldung vermeiden. Erst dann werden umfassende Entschuldungen und gegebenenfalls neue Kredite gewährt.



Der PRSP-Prozess beginnt gewöhnlich mit einer Analyse der Armutursachen des Landes, dann werden die Ziele definiert und ein Aktionsplan für ihre Erreichung aufgestellt. Werden die Strategiepapiere von Weltbank und IWF anerkannt, kann das Land entschuldet werden und neue Kredite erhalten. Ob sie wirklich erfolgreich sind, zeigt sich allerdings erst Jahre später. Die Strategiepapiere dürften für etwa 70 Länder in Frage kommen – also nicht nur für die hoch verschuldeten HIPC-Nationen. Bis heute sind etwa 45 PRSPs eingereicht worden.

2002 unterzogen Weltbank und IWF den PRSP-Prozess einer ersten kritischen Prüfung und legten einen entsprechenden Zwischenbericht vor. Darin wurden positiv herausgehoben: die Ownership der PRSPs seitens der Länder, der verbesserte Dialog mit zivilgesellschaftlichen Gruppen, die Fokussierung auf die Armutsbekämpfung sowie die verbesserte Akzeptanz der PRSPs auch seitens der Geberländer. Es wurden aber auch Verbesserungen angemahnt, beispielsweise noch mehr Offenheit und Transparenz, mehr Flexibilität von Land zu Land, realistische Erwartungen und die Stärkung lokaler Kompetenzen (capacity building).

Auch bei der von Weltbank und WORLD VISION gemeinsam durchgeführten Tagung in Washington waren positive und kritische Töne hörbar. Die Sitzung am Rande der Jahrestagung von Weltbank und IWF befasste sich u. a. mit folgenden Fragen: Wie ist der nationale PRSP-Dialog in Gang zu setzen und zu gestalten? Welches sind die Hindernisse, die den Prozess stören oder verzögern? Auf welchen Gebieten hat es bisher Fortschritte gegeben? Und: Welche Lehren sind aus den bisherigen Erfahrungen zu ziehen?

Keiner der Tagungsteilnehmer sprach sich gegen die PRSPs aus, aber viele Redner kritisierten den bisherigen PRSP-Prozess und forderten Korrekturen. „Die PRSPs werden wieder verschwinden, wenn sie Armut nicht wirksam bekämpfen“, sagte David Toyce von WORLD VISION und fragte: „Wenn PRSPs tatsächlich die Lösung sind, müssen wir sicherstellen, dass die Armen was davon haben.“

Gerade für die afrikanischen Länder bedeutet der Erfolg der PRSPs fast soviel wie Sein oder Nichtsein. Die sich in den letzten Jahren verschärfenden Hungerkatastrophen im südlichen Afrika zeugen doch davon, dass alle bisherigen Strategien wenig gebracht haben und dass bei allem Bemühen um Entschuldung und Kreditwürdigkeit gerade die arme ländliche Bevölkerung immer mehr leidet. Afrika scheint den Anschluss an die globalisierte Weltwirtschaft verpasst zu haben, und es bedarf verstärkter Anstrengungen und innovativer Konzepte, die auf den Weltmärkten bestehen können und den Hunger im eigenen Land wirksam bekämpfen.

Bei aller berechtigten Kritik sind die PRSPs für viele Länder der letzte Strohalm, um aus der Armutsfalle herauszukommen, und ein Hoffnungsschimmer für die Armen. Amadou Sou, Generalsekretär des Finanzministeriums von Guinea, vergleicht diesen Strohalm mit der Legende vom Löwen, der bereits alle Tiere in seiner Umgebung aufgefressen hatte – bis auf den kleinen Vogel, der noch oben auf dem Baum sitzt:

„Komm herunter“, sagt der Löwe, „damit ich dich fressen kann.“

„Was hast du davon?“, will der Vogel wissen. „Für dich macht es doch kaum einen Unterschied.“

„Für mich weniger, aber für dich!“, entgegnet der Löwe.

„Und was ist, wenn ich nicht runterkomme?“, fragt der Vogel sorgenvoll.

„Dann kann ich dich jetzt nicht fressen, aber wahrscheinlich irgendwann später“, sagt der Löwe.

„Wenn ich jetzt runterkomme, ist mein Schicksal besiegelt“, zwitschert der Vogel. „Bleibe ich sitzen, bleibt mir die Hoffnung.“

„Deine Hoffnung ist nur sehr klein“, winkt der Löwe ab.



„Wie klein sie auch sein mag, die Hoffnung, ich nehme sie“, singt der Vogel, flattert mit den Flügeln und fliegt davon.

Das Fazit dieser Geschichte: Die armen Länder bauen auf die PRSPs, weil es derzeit nichts anderes und schon gar nichts Besseres gibt.

Der Erzähler dieser Geschichte stellt auch die nicht nebensächliche Frage, wie denn die zu bekämpfende Armut in Afrika zu definieren sei. Und gibt auch dazu ein anschauliches Beispiel: Ein Mann, dessen kleine Tochter schwer krank ist, muss alle seine Ersparnisse ausgeben, um die lange Busreise ins entlegene Krankenhaus zu bezahlen und die Medizin für die Tochter zu kaufen. Weil er aber kein Geld mehr für die Rückreise hat und den langen Heimweg zu Fuß zurücklegen muss, stirbt sein Töchterchen in seinen Armen, noch bevor sie zu Hause ankommen. Das, so Amadou Sou aus Guinea, ist Armut.

„Strategien sind nur so gut, wie sie auch umgesetzt werden“, fasst Gobind Nankani, Vizepräsident der Weltbank, den entscheidendsten Aspekt des PRSP-Prozesses zusammen. So elementar wichtig die Phase der Strategie, so entscheidend wird die Phase der Umsetzung sein: Dadurch könnten PRSPs zu einem Katalysator werden, um Verantwortlichkeit und Rechenschaftslegung von Regierungen zu verbessern.

Als positiv an den PRSPs ist gewiss zu bewerten, dass sie auf menschliche Entwicklung abzielen, partizipatorisch angelegt sind, die Zivilgesellschaft mit einbeziehen sowie zu mehr Transparenz, Verantwortlichkeit und good governance herausfordern. Insofern muss man bei aller Kritik auch fair bleiben, da die PRSPs gegenüber den früheren heftig kritisierten Strukturanpassungsprogrammen doch einen erheblichen Fortschritt gerade im Hinblick auf die Demokratisierung dieses Prozesses darstellen.

Gleichwohl wird am PRSP-Prozess bemängelt, dass die wirklich Armen in den betroffenen Ländern oft nicht ausreichend gehört werden, dass die PRSPs an wichtigen zivilen Gruppen und sogar den nationalen Parlamenten (!) vorbei entworfen werden, dass die budgetären Aspekte der PRSPs selten mit dem jährlich von der Regierung erarbeiteten Haushaltsentwurf verzahnt werden und man allzu oft von zu optimistischen Erwartungen für Wachstum und Einnahmen ausgeht.

WORLD VISION hat überdies darauf hingewiesen, dass die Themen Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte in den PRSPs zu wenig Berücksichtigung finden. „Keine wirkliche Armutsbekämpfung ohne eine wirksame Rechtsstaatlichkeit“, sagt ein Vertreter des Hilfswerks. Nötig seien Verbesserungen insbesondere beim Parlamentarismus, beim Justizwesen sowie bei der Umsetzung der internationalen Menschenrechte.

Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen an der Erstellung von PRSPs gilt als einer der positiven Aspekte des Verfahrens. Gerade hier muss aber auch ein Teil der Kritik ansetzen, denn manche zivilgesellschaftlichen Gruppen werden von vornherein von den Diskussionen ausgeschlossen, andere nur sporadisch zu den Besprechungen eingeladen, und in vielen Fällen haben beteiligte zivile Gruppen es beklagt, die Endfassung nicht mehr zu Gesicht bekommen zu haben, um nachprüfen zu können, ob ihre Vorschläge und Einwände auch tatsächlich berücksichtigt wurden. Was nützt es also, wenn die verantwortliche Regierung zivilgesellschaftliche Gruppen zwar zu Rate zieht, sie aber in letzter Konsequenz doch übergeht?

Aus diesem Grund sind viele, die am PRSP-Prozess beteiligt waren, inzwischen frustriert und unterstützen den Prozess nicht länger. Dass alle Beteiligten voll und ganz hinter den von ihnen erarbeiteten Strategiepapieren stehen müssen, sie also dafür die volle ownership übernehmen, ist nach Meinung aller Experten eine wesentliche Voraussetzung für die Authentizität und Effektivität der PRSPs.

Will man den PRSP-Prozess nicht den Technokraten der Regierung überlassen, sondern dabei auf des „Volkes Stimme“ hören, bedarf es einer systematisierten Einbeziehung der



zivilgesellschaftlichen Gruppen. Das könnte geschehen, indem folgende Kriterien beachtet werden:

- Zivilgesellschaftliche Organisationen sollten so früh wie möglich in den Diskussionsprozess einbezogen werden.
- Sie sollten vor allen Dingen Kenntnis von möglichen Alternativen (policy choices) haben, um so oder anders entscheiden zu können; diese Alternativen müssen fair dargestellt und offen diskutiert werden.
- Die eingebrachten Vorschläge und Entscheidungen sollten wirtschaftliche Stabilität und Wachstum nicht gefährden.
- Vor allem sollte die Entwicklung im ländlichen Raum gefördert werden, damit nationale Politik nicht nur von den Städten, sondern auch im Sinne der Landbevölkerung gemacht wird.
- Man sollte bei seinen Erwartungen auch von realistischen Entwicklungen der Einkünfte und Wachstumsraten ausgehen.

Es dürfte sehr wohl auch nützlich sein, wenn der IWF bereits zu einem frühen Zeitpunkt einbezogen wird, damit Empfehlungen und Einwände des IWF rechtzeitig und nicht erst bei Vorlage der Papiere bekannt werden. Dennoch warnt Ted van Hees von EURODAD den IWF, zuviel Einfluss zu nehmen; er solle eher beratend als verordnend tätig zu sein („as advisor rather than imposer“).

Weltbank und Internationaler Währungsfonds haben natürlich ein gesteigertes Interesse daran zu belegen, dass der PRSP-Prozess auch tatsächlich erfolgreich ist. Darum verweist man gerne auf Erfolgsländer wie beispielsweise Uganda. Aber gerade das von IWF und Weltbank als Vorzeigeland gehandelte Uganda, eines der ersten entschuldeten Länder Afrikas, gerät immer häufiger ins Kreuzfeuer der Kritik.

Warren Nyamagasira aus Uganda erinnert daran, dass die Armutsstrategiepapiere den Auftrag hätten, sich auf die Armen zu konzentrieren, soziale Gerechtigkeit herzustellen und die Rahmenbedingungen für eine wirksamere Armutsbekämpfung zu verbessern. „Wie aber“, so der Mann aus Uganda, „sieht die Wirklichkeit aus?“ Zwar sei im Laufe der Jahre der Anteil der absolut Armen in seinem Land anteilmäßig von 56 auf 35 Prozent zurückgegangen, aber immer noch lebten acht Millionen Menschen zum Teil erheblich unter der Armutsgrenze (von einem Dollar Einkommen pro Tag). Nyamagasira prangert an, dass sich in Uganda Privilegierte große Landflächen der Armen aneigneten, dass Frauen kein Land oder überhaupt irgend etwas besitzen dürften und dass 62 Prozent der unter der Armutsgrenze lebenden Menschen Kinder seien, deren Zukunft sehr düster aussehe. Kinder in Uganda hätten überdies gefragt, warum sie nicht am PRSP-Prozess beteiligt würden.

Norbert Mao, ein Abgeordneter aus Uganda, mit dem ich sprach, kritisiert, dass der PRSP-Prozess am ugandischen Parlament vorbeigeleitet worden sei. Der Eindruck entstehe, als stünden sich zwei opponierende Lager gegenüber: Regierung und Weltbank/IWF auf der einen und die Zivilgesellschaft auf der anderen Seite. Mao beklagt auch die Tatsache, dass es weder der ugandischen Regierung noch der Staatengemeinschaft gelinge, dem anhaltenden Bürgerkrieg im Norden Ugandas ein Ende zu setzen.

Andrew Natsios, Lobbyist für WORLD VISION, bevor er der Chef der großen amerikanischen Entwicklungsorganisation USAID wurde, hat im Zusammenhang mit den PRSPs die mutige Frage gestellt, ob man Hilfeleistungen (wie Entschuldung und neue Kredite) zukünftig weniger von Versprechungen für die Zukunft als vielmehr von bereits umgesetzten Reformen der armen Länder abhängig machen solle („based not on promises but on past performance“). Langfristig kann es durchaus eine sinnvolle Strategie sein, die Länder zu belohnen, die aus eigener Initiative positive Schritte gesetzt haben, aber für eine Reihe von

A rectangular box containing a handwritten signature in black ink. The signature is written in a cursive style and appears to read 'Klaus Bunge'.

hoch verschuldeten Ländern, die dringende Entlastung benötigen, dürfte dies keine Alternative sein.

Insgesamt, darin sind sich alle Experten einig, gibt es derzeit keine Alternative zu den PRSPs. Gäbe es sie nicht, müsste man sie schleunigst erfinden. Ob sie aber letztlich zum Erfolg führen, bleibt abzuwarten. Sollte ihnen der Erfolg versagt bleiben, würden die armen Länder nur noch weiter ins ohnehin schon große Elend gestürzt werden.

(Stand: 2003)