

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XIX, No. 2–2003

NEUE INTERNATIONALE ARMUTSPROGRAMME: Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht?

Schwerpunktredaktion: Hans-Jürgen Burchardt, Karin Fischer

Mandelbaum Edition Südwind

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber:

Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen
Universitäten
Projekt Internationale Entwicklung / Zentrum für überfakultäre Forschung
der Universität Wien

Redaktion:

Gerald Faschingeder, Karin Fischer (verantwortl.), Margit Franz, Ingeborg
Grau, Irmi Hanak, Johannes Jäger, Franz Kolland, René Kuppe, Brita Neuhold,
Andreas Novy, Herwig Palme, Christof Parnreiter, Petra Purkarthofer, Kunibert
Raffer, Andreas Schedler, Anselm Skuhra

Board of Editors:

Dieter Boris (Marburg), John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhals (Leip-
zig), Jacques Forster (Genève), John Friedmann (St. Kilda), Peter Jankowitsch
(Paris), Friedrich Katz (Chicago), Helmut Konrad (Graz), Ulrich Menzel
(Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter Rothermund (Heidel-
berg), Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel
(Santiago de Chile)

Managing Editor: Karen Imhof

Mit Unterstützung der ÖFSE – Österreichische Forschungstiftung
für Entwicklungshilfe

Inhaltsübersicht

4	Editorial
	DIETER SENGHAAS
7	Die Auswege aus der Armut sind bekannt <i>Alte Wahrheiten angesichts neuer Konzepte</i>
	MICHAEL HOFMANN, RALF SCHRÖDER
12	On Process and Content of Poverty Reduction Strategies: Main Challenges for Countries and Donors
	JENINA JOY CHAVEZ, SHALMALI GUTTAL
27	PRSP: A poor Package for Poverty Reduction <i>A Basic Policy Statement of Focus on the Global South</i>
	ROBERT KAPPEL
42	Die Grenzen des (Post)Washington-Konsens überwinden: Armutsverringerung und Beschäftigung durch strukturelle Wettbewerbsfähigkeit
	HANS-JÜRGEN BURCHARDT
56	Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht? <i>Die neue Armutsbekämpfungspolitik auf dem Prüfstand</i>
	IRENE KNOKE
77	Politische Partizipation als Allheilmittel? <i>Theorie und Wirklichkeit der neuen Armutsbekämpfungsstrategie</i>
	MONIKA VÖGEL, MICHAEL OBROVSKY
90	Nationale Armutsbekämpfungsstrategien – Fall oder Falle für NGOs?
105	Glossar
107	Links
108	Rezensionen
111	Autoren und Autorinnen
113	Informationen für Autoren und Autorinnen

Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind nicht mehr wegzudenkende AkteurInnen im öffentlichen Diskurs, in den Medien und in der Wissenschaft. Als »institutionalisierte« NachfolgerInnen der sozialen und ökologischen Bewegungen der 1970er und 1980er Jahre genießen sie in der öffentlichen Meinung eine hohe Akzeptanz, bauen dabei aber auf eine tradierte Legitimation (als »uneigennützig« InteressensvertreterInnen »jenseits« von Macht-, Partei- und Profit-Interessen). Auch in der Entwicklungspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit hat die Expertise von NGOs zunehmend an Bedeutung gewonnen, wobei diese besonders durch die großen UN-Gipfelkonferenzen der 1990er Jahre einen enormen Aufschwung erlebten. Ihr tatsächlicher Einfluss auf Konferenzergebnisse oder konkrete Politikformulierungen ist allerdings bescheidener, so dass die Erwartungen an die politischen Gestaltungsmöglichkeiten von NGOs relativiert werden mussten (vgl. Brand et al. 2000; Der Überblick 2001).

Im folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Rolle NGOs im Diskurs und Lobbying im Kontext der neuen Armutsbekämpfungsstrategien (Poverty Reduction Strategy Papers, kurz PRSPs) spielen. Herangezogen wurden dafür Untersuchungen und Pressemitteilungen von NGOs und Stellungnahmen zum PRSP-Review Prozess, bei dem auf Initiative von Weltbank und IWF unter Einbeziehung von Gebern und zivilgesellschaftlichen Organisationen die PRSPs evaluiert wurden. Darüber hinaus wurden mit Hilfe eines Leitfadeninterviews die zuständigen ReferentInnen von vier internationalen und fünf österreichischen NGOs befragt.¹ Ziel dieser nicht repräsentativen Erhebung ist ein erstes Meinungsbild von NGOs, das auch als Orientierungsrahmen für weiteres Handeln dienen kann.

1. NGOs und PRSP-Diskurs in Österreich

Die Beteiligung österreichischer NGOs am Diskurs über und an der Umsetzung der PRSPs hat im Vergleich zur internationalen Diskussion verspätet und weniger intensiv eingesetzt. Dies liegt daran, dass zum einen österreichische NGOs nur geringe entwicklungspolitische Kapazitäten besitzen und zum anderen die Relevanz des PRSP-Ansatzes für die Arbeit der NGOs erst langsam sichtbar wurde. Eine weitere Ursache für das geringe Engagement in diesem Feld dürfte mit der hohen finanziellen Abhängigkeit von staatlichen EZA-Mitteln verknüpft sein. Die Fusionierung dreier großer projektdurchführender NGOs zu einer großen privaten Trägereinrichtung (Horizont 3000) im Jahr 2001 und eine darauf folgende Restrukturierung 2003, bei der die entwicklungspolitische Bil-

dungsarbeit dieser NGO in Österreich eingestellt wurde, weisen darauf hin, dass sich NGOs auf ihre Kernaufgaben (Projektdurchführung, Humanitäre Hilfe, Spendensammeln, etc.) zurückziehen. »Nichtproduktive Tätigkeiten« wie Lobbying oder die kritische Beschäftigung mit internationaler Entwicklungspolitik werden an Dachorganisationen delegiert, ohne dafür ausreichend Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Dennoch gibt es innerhalb österreichischer NGOs, vor allem auf Ebene der LänderreferentInnen oder Regionalverantwortlichen, länderspezifische Erfahrungen und Meinungen zu PRSP-Prozessen, die in die Arbeit vor Ort einfließen.

Es ist jedoch festzustellen, dass PRSP kein zentrales Thema der innerösterreichischen entwicklungspolitischen Diskussion darstellt, die weit mehr von Themen wie Finanz- und Budgetunsicherheit oder der Errichtung einer staatlichen Agentur beherrscht wird. Ihre Position zu PRSP-Prozessen wird von den NGOs auch mit der noch unklaren Rolle der öffentlichen EZA des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten bei den PRSP-Diskussionen in den Schwerpunktländern verknüpft. Verpflichtet sich Österreich in einigen seiner Schwerpunktländer, die PRSP-Prozesse finanziell mit ungebundener Programmhilfe zu unterstützen, dann bedeutet dies – wenn das EZA-Budget Österreichs nicht substanziell erhöht wird – Kürzungen bei jenen Mitteln aus der bilateralen Programm- und Projekthilfe, die für die Projektfinanzierung der NGOs zur Verfügung stehen. Der Aspekt der quantitativ geringen österreichischen ODA überlagert daher häufig die Diskussion über die Qualität internationaler Entwicklungsstrategien.

2. PRSP aus NGO-Sicht: alte Konzepte in neuem Kleid?

Die Ankündigung der Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) im Jahr 1999, ihre eigenen Vorgaben zum Zwecke der Armutsbekämpfung abändern zu wollen, weckte – trotz beträchtlicher Skepsis – große Erwartungen. Besonders die Frage, ob IWF und Weltbank auch PRSPs akzeptieren würden, deren wirtschaftspolitische Strategie nicht ihren Ansätzen entsprechen, wurde mit Spannung erwartet. Über drei Jahre nach Ankündigung der Initiative ist die Beurteilung der inhaltlichen Resultate ernüchternd. Die Auswertung von Untersuchungen, Stellungnahmen und Interviews hat ergeben, dass die Einschätzungen im Hinblick auf die Inhalte von PRSPs sowohl von nördlichen als auch südlichen NGOs sehr ähnlich ausfallen:

- Die Grenze für die Formulierung von »eigenständigen« wirtschafts- und sozialpolitischen Strategien wird nach wie vor durch die Politikleitlinien und Konditionalität im Rahmen konzessionärer Kredite von IWF und Weltbank bestimmt. Entgegen der Ankündigung, dass die im PRSP formulierten nationalen Entwicklungsziele und -strategien Grundlage für Kreditvereinba-

rungen sein sollten, zeigt sich, dass diese sich nicht grundlegend von früheren Strukturanpassungskrediten unterscheiden. Deren Kernelemente – restriktive Budgetpolitik, niedrige Inflationsrate, Liberalisierung des Handels- und Finanzsystems, Privatisierung von staatseigenen Unternehmen und Basisdienstleistungen – finden sich auch in den »neuen« Kreditdokumenten und Vereinbarungen zwischen Regierungen und IWF (Catholic Relief Services 2001: 14; Killick 2002; Knoke/Morazan 2002: 11; O'Neill/Leen 2002: 7 f.).

- Kritisiert wird in diesem Zusammenhang, dass keine öffentliche Debatte über die negativen Auswirkungen bisheriger Strukturanpassungsprogramme stattgefunden hat und die Formulierung der wirtschaftspolitischen Strategie und die Verhandlungen über neue konzessionäre Kredite hinter verschlossenen Türen stattgefunden haben. Einige Organisationen verweisen auch auf die nach wie vor bestehende Weigerung von Weltbank und IWF, die Resultate des SAPRIN-Reports (SAPRIN 2002; siehe Glossar) anzuerkennen (EURODAD 2001b).
- Kritik richtet sich weiters auf den unverändert dominanten Fokus auf Wirtschaftswachstum ("pro-poor growth"), wobei an der Grundannahme, dass Wirtschaftswachstum automatisch zu den Armen durchsickere, keine oder wenig Veränderung zu erkennen ist. Zwar nimmt die Weltbank mittlerweile diese Kritik in ihrem Bericht zum Stand der PRSP-Prozesse auf, bleibt aber sehr vage in Bezug auf Alternativen (Development Committee 2002).
- Umverteilungsfragen (beispielsweise über ein progressives Steuersystem oder Landverteilung) werden ebenso ausgeklammert wie politische, kollektive oder gewerkschaftliche Rechte. Es bestehen nur vage Strategien in Hinblick auf die produktive Rolle und die Beteiligung der ärmsten Schichten am Wirtschaftswachstum (Walther/Hentschel 2002), der Zugang zu Ressourcen wird zu wenig thematisiert (Jubilee South 2001 et.al.: 2; ActionAid 2002: 5).
- Daneben wird die Umsetzbarkeit der in vielen PRSPs formulierten exportorientierten Wachstumsstrategien, die sich oft auf wenige Agrarprodukte oder Rohstoffe beschränken, aufgrund der vergangenen und aktuellen Entwicklung der Terms of Trade vieler Low Income Countries als unrealistisch eingestuft (Interview mit Mitarbeiterin von Trocaire; Walther/Hentschel 2002). In dieser Hinsicht wird wiederholt darauf verwiesen, dass Aspekte wie Ernährungssicherheit und -souveränität sowie ökologische Aspekte nicht berücksichtigt werden (Knoke/Morazan 2002; O'Neill/Leen 2002; Walther/Hentschel 2002).
- "Armutsbekämpfung« beschränkt sich somit häufig auf eine (geplante) Erhöhung der Ausgaben für Sozialpolitik im engeren Sinn, wie Bildung und Gesundheit (Selvaggio 2001: 6; Walther/Hentschel 2002). Eine Reihe südli-

cher und nördlicher NGOs verweist allerdings speziell in diesem Bereich auf den anhaltenden und dem vieler PRSPs inhärenten Trend zur Privatisierung von öffentlichen Gütern wie Gesundheit, Bildung, Wasser, Energie und Infrastruktur bzw. zu deren verstärkter Erbringung durch private Anbieter (Interview mit Mitarbeiterin des Citizens Network on Essential Services; O'Neill/Leen 2002; Walther/Hentschel 2002). Angesichts bestehender Erfahrungen mit der Privatisierung von Basisdienstleistungen oder wichtigen öffentlichen Versorgungseinrichtungen wird allerdings in Frage gestellt, ob diese Maßnahmen tatsächlich eine Verbesserung in Hinblick auf Zugang, Preise und »Effizienz« – speziell für die Armen – bringen (Interview mit Citizens Network on Essential Services).

Unterschiede in der Beurteilung des PRSP-Ansatzes durch nördliche und südliche NGOs liegen besonders in der Berücksichtigung des internationalen Kontextes. In erster Linie – wiewohl nicht ausschließlich – sind es südliche NGOs, die asymmetrische Machtverhältnisse und Wirtschaftsbeziehungen zwischen Nord und Süd in Verbindung mit dem PRSP-Ansatz explizit thematisieren. Die deziidierteste Kritik kommt von südlichen NGOs wie Jubilee South, Focus on the Global South und World Development Movement, die darauf verweisen, dass eine endogene Analyse der Ursachen von Armut – und Reichtum – nicht ausreicht, sondern auch im Rahmen historischer und aktueller weltwirtschaftlicher Umstrukturierungsprozesse gesehen werden muss. PRSPs werden als extern vorangetriebene Programme qualifiziert, Armutsbekämpfung als neueste Legitimierung für »alternde Rezepte«, die »auf eine all umfassende Öffnung des 'Gastlandes' für externe wirtschaftliche Akteure und die Regeln des freien Marktes abzielen« (Jubilee South et al. 2001: 2; Jubilee South Pan African Declaration on PRSPs 2001).

Auch einige nördliche NGOs rücken asymmetrische Handels- und Wirtschaftsbeziehungen und die handelspolitischen Interessen der nördlichen Industriestaaten im Diskurs um PRSPs ins Blickfeld (ActionAid 2002; Knoke/Morazan 2002). Bei vielen anderen Organisationen finden sich – zumindest in offiziellen Stellungnahmen zu PRSP – keine Reflexionen über die Rolle der Industriestaaten und ihrer Eliten. In Dokumenten zum Review-Prozess werden Empfehlungen abgegeben – so wird die Letztentscheidung über die Akzeptanz von PRSPs durch die IFI kritisch hinterfragt oder auf die Notwendigkeit einer Änderung der Konditionen für konzessionäre Kredite verwiesen. Daneben finden sich vor allem pragmatische Forderungen, die darauf abzielen, den PRSP-Ansatz zu verbessern: mehr Transparenz in Bezug auf Kreditdokumente und öffentliche Diskussion der makroökonomischen Strategien von PRSPs, ex-ante Evaluierungen zu Auswirkungen von Strukturanpassungsmaßnahmen, Einführung eines Anhangs mit den Kommentaren verschiedener nationaler AkteurInnen, bessere Einbindung und

finanzielle Unterstützung von zivilgesellschaftliche Organisationen, etc. (vgl. Catholic Relief Services 2001; EURODAD 2001a; O'Neill/Leen 2002).

3. Konditionalität und Entschuldung

Besonders südliche NGOs kritisieren, dass zusätzlich zu den ohnehin harten Bedingungen und Auflagen, die an den Schuldenerlass geknüpft sind, »die Liste (von Konditionen, Anm.) immer länger wurde, bis unter den Aufzählungen auch noch ein PRSP als zusätzliche Kondition auftauchte« (Jubilee South 2001 et al.: 3). Somit ist fraglich, ob es von vielen Regierungen tatsächlich als Instrument gesehen wird, um eigene Prioritäten für Armutsbekämpfung und Budgetgestaltung zu setzen und den Dialog mit nationalen »Stakeholdern« zu verbessern.

Die meisten NGOs beklagen, dass die Qualität der nationalen PRSPs und der partizipativen Prozesse – die sich mitunter nur auf pro-forma Konsultationen beschränken – durch das Ziel vieler Regierungen, möglichst schnell Schuldenerlass zu erhalten, stark gelitten haben (vgl. Catholic Relief Services 2001: 4; EURODAD 2001a: 7). In einigen Fällen wurde die Formulierung des Programms in solcher Eile abgewickelt, dass westliche KonsulentInnen oder MitarbeiterInnen der IFI die Aufgabe übernahmen, das PRSP so zu schreiben, dass es von den Washingtoner Institutionen akzeptiert würde (Interview mit Trocaire; Jubilee South et al 2001: 4).

Sowohl nördliche als auch südliche NGOs hatten zu Beginn propagiert sicherstellen zu wollen, dass die »Ersparnisse« durch die Entschuldung den Armen zu Gute kommen. In der Praxis zeigte sich allerdings, dass die unterschiedlichen Zielsetzungen der PRSP-Initiative – die Formulierung längerfristiger nationaler Entwicklungspläne, Armutsreduzierung und Schuldenerlass – Konfusion erzeugten und bei Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen unterschiedliche Erwartungen weckten. Nicht zuletzt war für verschiedene nationale AkteurInnen unklar, ob das PRSP nur eine Grundlage für den HIPC-Schuldenerlass, für sämtliche Kreditlinien der Weltbank und des IWF, die Mittel aller Geber oder sämtliche heimische Ressourcen und Hilfgelder sein sollte (Catholic Relief Services 2001: 4). Am auffälligsten ist hier die (enttäuschte) Erwartung, dass der Konsultationsprozess auch eine öffentliche Debatte über die bisherige Wirtschaftspolitik bringen würde oder über den Konsultationsprozess auch grundsätzliche Fragen (z.B. Einkommensverteilung, Zugang zu Ressourcen) beeinflussen zu können. Die Regierungen und zuständigen Ministerien waren mit den PRSP-Prozessen teilweise überfordert, wie sich auf einem Treffen der Finanzminister der HIPC-Staaten im Juni 2001 in London zeigte (Küblböck 2001: 10) und verfolgten vor allem das Ziel, das PRSP möglichst rasch zu erstellen (EURODAD 2001a: 7). Das geringe Interesse der Regierungen an partizipativen Prozessen und einer gemeinsamen Entscheidungsfindung, das Knoke/Morazan im Fall von Mo-

sambik, Nicaragua, Honduras und Kamerun feststellen, sehen sie auch darin begründet, dass »jede Änderung im Zugang zur politischen Entscheidungsfindung eine Bedrohung für die privilegierte Stellung der mächtigen wirtschaftlichen Eliten ist« und somit »wenig Interesse besteht, den Armen zu viel gemeinsame Entscheidungskompetenzen zu übertragen« (Knoke/Morazan 2002: 21).

Während NGOs wiederholt forderten, die HIPC Initiative und die Erstellung der PRSPs zu entkoppeln (Catholic Relief Services 2001; EURODAD 2001a) und ein faires und transparentes Insolvenzverfahren propagieren, stellen zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem Süden die Legitimität von Schulden prinzipiell in Frage. Diese argumentieren, dass Schulden, die unter korrupten Diktaturen und undemokratischen Regierungen zu Lasten der gesamten Bevölkerung angehäuft wurden, als illegitime Schulden einzustufen sind. Sie treten für eine bedingungslose Entschuldung ein bzw. fordern, dass ausschließlich die »Zivilgesellschaft« Bedingungen für das Entschuldungsprozedere definieren sollte (Jubilee South et al. 2001: 3).

4. Ownership und Partizipation

Der unpräzise Begriff »Ownership« hat mit Ankündigung der PRSP-Initiative eine schlagartige Karriere erlebt. Gerade weil er vielfältige Interpretationsmöglichkeiten liefert, gibt es kein gemeinsames Verständnis von Ownership und Partizipation. So kann Ownership als partnerschaftlicher Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit, das heißt als eine Veränderung der Beziehungen zwischen IFI, bilateralen Gebern, UN-Organisationen und Entwicklungsländern verstanden werden, als Abkehr von der traditionellen Strukturanpassungspolitik oder als Gradmesser für eine gemeinsame Einigung von Regierungen und nationalen AkteurInnen über Entwicklungsziele und -wege. In Bezug auf die Frage nach dem »länderinternen« Ownership, also inwiefern bei der Formulierung des PRSP ein gemeinsamer Einigungsprozess zwischen Regierungen und nationalen AkteurInnen über die Ursachen von Armut, Maßnahmen und Zielvereinbarungen stattgefunden hat, sind die Erfahrungen auffallend ähnlich. Sie können wie folgt zusammengefasst werden (Interviews mit CARE, DKA, Evangelische Entwicklungszusammenarbeit Österreich, ÖNSI, Horizont 3000; vgl. auch Catholic Relief Services 2001; EURODAD 2001a; ActionAid 2002; Knoke/Morazan 2002):

- Dominanz von MitarbeiterInnen der IFI bei der Formulierung der PRSPs, mangelnde personelle und finanzielle Kapazitäten und mangelndes wirtschaftspolitisches Know-how auf Seiten der Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. So beklagten NGOs aus dem Süden, dass die Sichtweise der gut ausgestatteten IWF- und Weltbank-Delegationen den »allumfassenden Referenzrahmen« bildete: »Ownership wird in diesem Kontext zu einer Big Brother-Einladung an die Ressourcen ausgehungerten nationa-

len Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen« (Jubilee South 2001: 3).

- Verhandlung der wirtschaftspolitischen Strategie zwischen Regierung bzw. Regierungsbeamten, IWF und Weltbank-MitarbeiterInnen hinter verschlossenen Türen. So gingen z.B. in Bolivien, Honduras, Kamerun und Sambia der Letter of Intent und die Poverty Reduction Growth Facility (siehe Glossar) in fast allen Fällen der Fertigstellung des PRSPs voraus (Catholic Relief Services 2001: 14). PRSPs wurden von InterviewpartnerInnen als das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses zwischen Weltbank, IWF und den Eliten des Landes bewertet (Interviews mit MitarbeiterInnen von DKA, Evangelische Entwicklungszusammenarbeit, ÖNSI). Kritisiert wurde auch, dass »weiche« Themen, wie Sozialpolitik im engeren Sinn, den zuständigen Ministerien und zivilgesellschaftlichen Organisationen zugeordnet wurde, während »harte« Themen wie der makroökonomische Bereich in der Hoheit von Finanzministerien, Zentralbanken und des IWF verblieb (Interview mit Mitarbeiter von Eurodad und eines Dachverbandes entwicklungspolitischer Organisationen).
- Enorm kurze Fristen für die Formulierung des PRSP, die keine Zeit gaben, kohärente Positionen zu erarbeiten oder andere Organisationen zu konsultieren und fehlende Einbindung der direkt Betroffenen – der Ärmsten und ihre Organisationen – in die offiziellen Konsultationen (ActionAid 2002: 7; Knoke/Morazan 2002: 22). Kritisiert wurde auch das Tempo der Konsultationsprozesse. Die Anwendung demokratischer Spielregeln und der Aufbau demokratisch legitimer Einrichtungen und Organisationen braucht Zeit, die in PRSP-Prozessen nicht ausreichend zur Verfügung stand (Interviews mit Care, DKA, Evangelische Entwicklungszusammenarbeit Österreich, Horizont 3000, ÖNSI).
- Zentralisierte Konsultationen, die sich häufig auf die Hauptstadt und Eliten beschränkten (Focus on the Global South 2002). In diesem Zusammenhang äußerten InterviewpartnerInnen Zweifel, ob die sogenannte »Zivilgesellschaft« als politisches Regulativ funktioniert. Gleichzeitig betonten sie, dass vor allem in Afrika konsultative Prozesse in der Politik ungewohnt seien. Die Beziehung zwischen der ruralen Bevölkerung und regionalen Politikern und Verwaltungen fehle vielfach, sodass die Legitimierung von Entscheidungen viel eher über traditionelle als über demokratische Mechanismen abläuft. Ländliche Gebiete wurden – zum Teil auf Grund fehlender technischer Kommunikationsstrukturen – als benachteiligt eingeschätzt.
- In den Interviews wurde auch auf »externe« Faktoren hingewiesen, die das Ownership-Konzept fragwürdig erscheinen lassen, und zwar entlang von drei Bereichen: Konditionalität im Rahmen konzessionärer Kredite, die Letztent-

scheidungsinstanz der IFI sowie die weiterhin bestehende Verschuldungsproblematik. So wurde vorgebracht, dass Ownership nicht ernstgenommen wird, weil es sonst notwendig wäre, die Bedingungen für konzessionäre Kredite zu ändern, die traditionellen Strukturanpassungsprogramme zu modifizieren und sie in bezug auf armutsrelevante Auswirkungen zu evaluieren, was allerdings nicht der Fall ist (Interview mit Mitarbeiterin des Citizens Network on Essential Services). Da die Akzeptanz eines PRSPs durch die Exekutivräte vitale finanzielle Interessen von Entwicklungsländern betreffen, wurde wiederholt die Ansicht geäußert, dass »PRSPs mit dem Ziel geschrieben werden, von den Internationalen Finanzinstitutionen abgesegnet zu werden« (Interview mit Mitarbeiterin des Citizens Network on Essential Services; EURODAD 2001a: 6).

- Die Rolle von Weltbank und IWF als ausschließliche Letztentscheidungsinstanz wird von vielen NGOs kritisch hinterfragt. Die Forderungen reichen hier von einer gemeinsamen Entscheidungsfindung mit anderen UN-Organisationen und bilateraler Geber bis zur Forderung, dass nationale Entwicklungspläne und Strategien nicht mehr von den IFI approbiert werden, sondern nur als Grundlage für die ausstehenden policy-Prozesse dienen sollen. Daneben zielt die Debatte allerdings auf eine grundlegende Veränderung der Konditionalität von konzessionellen Krediten ab.
- Wiederholt wurde auch darauf hingewiesen, dass die erweiterte HIPC-Initiative keine Lösung im Hinblick auf eine längerfristig tragbare (externe) Verschuldungssituation gebracht hat (Interview mit MitarbeiterInnen von Trocaire, Eurodad und einem Dachverband von entwicklungspolitischen Organisationen).

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen und bisheriger Erfahrungen wird angezweifelt, ob der PRSP-Ansatz das »Ownership« erhöht hat. Die in ihrer Mehrheit scheinbar eher »pragmatisch« orientierten NGOs aus dem Norden konzentrieren ihre Kritik verstärkt auf prozesstechnische Fragen, die darauf abzielen, Ownership zu verbessern (z.B. durch mehr Transparenz und Mitsprachemöglichkeiten bei der Formulierung der wirtschaftspolitischen Strategie für zivilgesellschaftliche Organisationen, Einbindung der nationalen Parlamente, Capacity Building etc.). Grundlegende Kritik wird eher implizit geäußert, etwa entlang von Fragen der Einkommensverteilung.

Es sind vor allem südliche NGOs, die explizit darauf verweisen, dass »Konsens« – wie das harmonisierende Konzept von Country Ownership suggeriert – aufgrund der asymmetrischen Machtverhältnisse und der unterschiedlichen Möglichkeiten, über die wirtschaftliche und politische Eliten im Gegensatz zu den armen Bevölkerungsschichten verfügen, um ihre Interessen und Privilegien zu verteidigen, schwer möglich ist. Jede Strategie zur Armutsbekämpfung, die an

strukturellen Ursachen ansetzt, tangiert grundsätzliche politische Fragen wie Einkommensverteilung, die Verteilung von produktiven Ressourcen, den Zugang zu Basisversorgung, politischen Institutionen sowie kollektive Mitspracherechte. Sie wird deshalb nicht über einen »harmonischen Interessensausgleich« zu erzielen sein, sondern nur über konfliktive und politische Prozesse. So waren es auf dem Eurodad Annual Meeting vor allem ReferentInnen von südlichen Organisationen, die verstärkt auf die Bedeutung von strukturelle Aspekte von Armut verwiesen (Eurodad Annual Conference, 2./3. November 2002, Copenhagen; vgl. auch Knoke/Morazan 2001: 19; EURODADa 2002: 2).

5. Einschätzung der Initiative und Bewertung der Rolle von NGOs

Für viele zivilgesellschaftliche Organisationen im Süden ist PRSP mittlerweile zu einem Synonym für die Strukturanpassungsprogramme der Weltbank und des IWF geworden. So qualifizierten afrikanische NGOs und Netzwerke den postulierten Armutsfokus des PRSP-Ansatzes als Antwort auf die sich vertiefende Legitimationskrise von Weltbank und IWF, die sich aufgrund der massiven Kritik an eben diesen Programmen zu einer – rhetorischen – Richtungsänderung gezwungen sahen (World Development Movement 2000; EURODAD 2001a: 2; Jubilee South Pan African Declaration on PRSPs 2001). Gleichzeitig werden auch massive Befürchtungen geäußert, dass die IFI – nicht zuletzt über ihre Expertise und die Einmischung in das Mikromanagement von PRSP-Prozessen – noch mehr Einfluss als bisher auf sämtliche Politikbereiche in den jeweiligen Ländern gewinnen.

Allerdings scheinen auch viele südliche Organisationen gespalten zu sein, ob sie »Raum am Verhandlungstisch« gewinnen sollen – oder ob der gesamte Partizipationsansatz nicht nur dazu dient, ihre ohnehin schmalen Ressourcen und ihre Aufmerksamkeit von wichtigeren Aufgaben und Themen abzulenken. Auf jeden Fall sitzt das Misstrauen tief, erneut in einem Public Relations-Plot mitzuspielen, der letztlich nur einen Imagegewinn für die nationalen Regierungen, die IFI und Geber bringt (Jubilee South et. al 2001). Auch InterviewpartnerInnen aus dem Norden hielten fest, dass NGOs Gefahr laufen (könnten), als »zivilgesellschaftliche Feigenblätter« für alte Konzepte in neuem Kleid vereinnahmt zu werden.

Jubilee South et al. (2001) stellen diesbezüglich fest, dass eine NGO-Beteiligung an PRSP-Prozessen nicht Selbstzweck sein kann. Entscheidend bleibt, inwieweit die gegenwärtig von einer Gebersicht dominierten Armutsbekämpfungsstrategien einer nationalen und sozial-angeeigneten Sichtweise Platz machen. Dies gilt besonders in »Hinblick auf Entscheidungen über alternative makroökonomische Politiken und eine Analyse der Ursachen von Armut, die externe und systemische Faktoren berücksichtigt und die Geber, Handelspolitiken und multi-

nationale Unternehmungen nicht vom Haken lässt« (Jubilee South et. al 2001: 5). Zivilgesellschaftliche Organisationen und hier besonders religiöse Gemeinschaften äußerten auch ihre Besorgnis über den energischen Versuch der IFI, Begriffe der alternativen Entwicklung (Partizipation, Zivilgesellschaft, Ownership, Armutsorientierung) und sogar spirituelle Werte in ihren Diskurs zu integrieren und so die Fortsetzung von gescheiterten armutsproduzierenden Politiken zu legitimieren (Jubilee South et al. 2001: 6).

Während einige nördliche NGOs zentrale Kritikpunkte teilen und »diese Perspektive auch in den Norden transportieren« (Interview mit Mitarbeiterin des Citizens Network on Essential Services; Knoke/Morazan 2002), fällt die Einschätzung der PRSP-Initiative bei anderen positiver aus. Trotz ernüchternder Kommentare zu den inhaltlichen Resultaten wurde in den Interviews wiederholt das Potenzial des Ansatzes betont. Er bedeute demnach »die Möglichkeit für Regierungen, Parlamente und zivilgesellschaftliche Organisationen des Südens, die jeweilige Entwicklungsstrategie selbst in die Hand zu nehmen«, »ein verstärkter Fokus auf Armutsbekämpfung in allen Politikbereichen«, ein »Weg und Anfang, damit die legitime Rolle der Zivilgesellschaft in der politischen Steuerung (governance) anerkannt wird« oder eine »learning experience«. Einige InterviewpartnerInnen werteten den PRSP-Ansatz auch als Antwort auf die jahrelangen Forderungen nach einer stärkeren Orientierung an der sozialen Problematik und Armutssituation der jeweiligen Länder im Rahmen der Entschuldungskampagnen (Interview mit MitarbeiterInnen von Trocaire, Eurodad, Dachverband von entwicklungspolitischen NGOs; Catholic Relief Services 2001: 2).

Unabhängig davon, ob der PRSP-Ansatz eher positiv bewertet oder kritisiert wird, vertraten alle interviewten MitarbeiterInnen von internationalen und österreichischen NGOs die Auffassung, dass es notwendig sei, sich am Diskurs rund um PRSPs zu beteiligen. Eine Nicht-Beteiligung wird mit einem Verzicht auf potenzielle Gestaltungsspielräume gleichgesetzt oder als Gefahr gesehen, anderen AkteurInnen das Feld zu überlassen. Die interviewten NGOs sehen ihre eigene Rolle in der Forschung zum Thema Entschuldung, im Rahmen des PRSP-Ansatzes in den Bereichen Anwaltschaft, Lobbying und Informationsarbeit, grass root education, im Monitoring der Aktivitäten der eigenen Regierungen und der IFI sowie in der Unterstützung von südlichen Partnerorganisationen und Capacity Building (Interviews mit MitarbeiterInnen von Eurodad, Trocaire, CARE, DKA, Evangelische Entwicklungszusammenarbeit Österreich, Horizont 3000, ÖNSI).

Daneben wird wiederholt darauf verwiesen, dass die Debatte um alternative wirtschaftspolitische Konzepte und Ansätze forciert werden muss und in dieser Hinsicht auch ein wirtschaftspolitisches Empowerment von südlichen Partnerorganisationen notwendig ist. So hat beispielsweise Eurodad mit dem Economic Policy Empowerment Programme ein Projekt ins Leben gerufen, dass darauf ab-

zielt, gemeinsam mit Partner- und grass root-Organisationen sowie dem akademischen Umfeld in verschiedenen Ländern ein Netzwerk zu etablieren, um Wissen zu strukturellen und makroökonomischen Themen sowie Armut zu verbreitern. Das Programm soll dabei auf bestehendem Wissen aufbauen, sich speziell an den Bedürfnissen und Erfahrungen von Partnerorganisationen in den jeweiligen Ländern orientieren und den Austausch zwischen Süd und Nord verstärken.

Südliche Organisationen teilen die Begeisterung einiger nördlicher NGOs und der internationalen NGOs (sowie der IFI und Geber) für »Capacity Building« und »Institutional Strengthening« nicht uneingeschränkt, weil sie befürchten, dass sich die Kluft zwischen partizipierenden NGOs und nicht-partizipierenden CSO (Community Based Organisations) vergrößern wird und dies die Gefahr birgt, dass ein Keil zwischen die verschiedenen Organisationen getrieben wird. (Jubilee South et al. 2001: 5 f.)

6. Fazit

Die bisherige Umsetzung der PRSP zeigt, dass es nach wie vor die IFI sind, die als Bewilligungsinstanz für multilaterale Kapitalhilfe die Richtlinien für die weltweite Entwicklungspolitik festlegen und die Themenagenda vorgeben. Sowohl nördliche als auch südliche NGOs befinden sich hier in einer defensiven Position, da sie im wesentlichen auf »neue« Ansätze und Ankündigungen dieser Institutionen reagieren.

Lediglich NGOs, die über die entsprechenden Kapazitäten verfügen, versuchen sich in den PRSP-Diskurs einzubringen, was auch der Review Prozess von Weltbank/IWF deutlich macht: Es sind die bi- und multilateralen Geber und UN-Organisationen, die nördlichen NGOs, einige Forschungseinrichtungen und schlussendlich eine Handvoll südlicher NGOs, die sich daran beteiligen.

Das wirft zumindest die Frage auf, inwiefern NGOs nicht zum legitimatorischen Recycling erneuter Top-Down-Ansätze von IWF und Weltbank beitragen. Warum sollen ausgerechnet die IFI, die selbst enorme Demokratiedefizite und ein strukturelles Übergewicht der nördlichen Industriestaaten aufweisen, die geeigneten Institutionen sein, um demokratische und partizipative Prozesse umzusetzen und eigenständige, nachhaltige Entwicklungswege zu forcieren? Sind strukturelle Ursachen von Armut nicht schon in den letzten Jahrzehnten sehr weitreichend erforscht und debattiert worden? Sollten NGOs nicht – gemeinsam mit anderen AkteurInnen – darauf pochen, dass zuerst die alten Rahmenbedingungen (Kreditkonditionen, Insolvenzverfahren, Letztentscheidungsinstanz der IFI) geändert werden, bevor enorme Ressourcen in »Partizipation« innerhalb der selben Rahmenbedingungen fließen? Die Schlussfolgerung sollte jedoch nicht lauten, Konsultation und Kooperation generell zu verweigern, sondern die »Spielregeln« für eine Beteiligung von NGOs stärker zu hinterfragen (vgl. Brand et al. 2000: 119 ff.)

Die Beschwörung der »Zivilgesellschaft« verschleiert unterschiedliche Interessen, politische Auffassungen oder das verschiedene Macht- und Organisationspotenzial, über das AkteurInnen verfügen. Die Erfahrung zeigt, dass die unmittelbar Betroffenen – die Armen und ihre Organisationen, Gewerkschaften und die ländliche Bevölkerung – ausgeschlossen bleiben. Insofern bleibt auch unklar, wer und was unter »Zivilgesellschaft« verstanden wird und welche Schlussfolgerungen im Hinblick auf deren Stärken und Schwächen gezogen werden sollen.

Der Diskurs von südlichen und nördlichen NGOs zum Thema PRSP reflektiert nicht zuletzt auch das Nord-Süd Gefälle in der Rezeption entwicklungspolitischer Themen. Es sind – nicht ausschließlich, aber verstärkt – südliche NGOs, die Machtverhältnisse innerhalb der internationalen Staatenhierarchie in Verbindung mit dem PRSP-Ansatz ins Blickfeld rücken und dabei gleichzeitig die Rolle von Weltbank/IWF hinterfragen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob es nicht notwendig wäre, südlichen AkteurInnen mehr Gehör zu verschaffen, um Veränderungen im Norden selbst anzuregen.

Realpolitische Veränderungen können nur durch eine Verschiebung von Kräfteverhältnissen hergestellt werden, was die Suche nach strategischen Bündnissen notwendig macht, nachdem Anwaltschaft und Lobbying in der politischen Auseinandersetzung letztlich als »weiche« Instrumente einzuschätzen sind. Eine zentrale Frage in diesem Zusammenhang besteht darin, wie »Armutsbekämpfung« thematisch aus dem entwicklungspolitischen Ghetto und dem engen Diskurs rund um PRSP herausgeholt und als globales Problem vermittelt werden kann. Da Entwicklungspolitik auf institutioneller Ebene – im Vergleich zu anderen Politikfeldern – über kein großes Gewicht verfügt, ist die Mobilisierung der öffentlichen Meinung gerade in diesem Bereich wichtig. Nachdem NGOs mitunter nicht über entsprechende Kapazitäten verfügen, ist nicht zuletzt die Forschung und der Austausch mit der Wissenschaft nötig. Hier erscheint uns vor allem Grundlagen- und länderspezifische empirische Forschung wichtig, die auch von den Ansätzen und Bedürfnissen der verschiedenen AkteurInnen im Süden ausgeht bzw. von oder gemeinsam mit ihnen durchgeführt wird. Nördliche NGOs könnten hier zum Aufbau entsprechender Diskussionsplattformen beitragen und ihre südlichen PartnerInnen dabei unterstützen, dass ihre Sichtweisen und Beiträge verstärkt wahrgenommen und berücksichtigt werden.

Literatur

ActionAid. 2002. Inclusive Circles Lost in Exclusive Cycles. An ActionAid Contribution to the first Global Poverty Reduction Strategies Comprehensive Review. Based on experiences of ActionAid staff and partners in Haiti, Kenya, Malawi, Nepal, Rwanda, Uganda and Vietnam. <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/actionaid1.pdf>, 17. März 2003.

Brand, Ulrich, Brunngräber, Achim, Schrader, Lutz, Stock, Christian, Wahl, Peter. 2000. *Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?* Münster: Westfälisches Dampfboot.

Catholic Relief Services. 2001. Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Initiative. Based upon the Experiences and Comments of CRS Partners in Bolivia, Honduras, Zambia and Cameroon. Contribution to the PRSP Comprehensive Review. <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/crs1.pdf>, 17. März 2003.

Der Überblick, Zeitschrift für ökumenische Begegnung und internationale Zusammenarbeit, Nr. 3 (2001). Schwerpunktthema: NGO Protest in wessen Namen?

Development Committee. 2002. Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) – Progress in Implementation. Washington D.C.: World Bank.

Eberlei, Walter, Thomas Siebold. 2002. Armutsbekämpfung in Afrika: Neue Ansätze oder alte Konzepte? Duisburg: INEF Report, Heft 64.

EURODAD/European Network on Debt and Development. 2001a. Many Dollars, any Change? Part I: The Changing Nature of Development Co-operation: Building Ownership. <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/eurodad1a.pdf>, 17. März 2003.

EURODAD. 2001b. Many Dollars, any Change? Part II: Have Structural Adjustment Policies Failed the Poor?. <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/eurodad1b.pdf>, 17. März 2003.

Eurodad Annual Conference 2002. Final Summary Report. Empowering the Poor and Delivering the Millenium Development Goals: The Coming Reality Check. 2-3 November 2002, Copenhagen.

Focus on the Global South. 2002. Structural Adjustment in the Name of the Poor: The PRSP Experience in the Lao PDR, Cambodia and Vietnam. Bangkok. <http://www.focusweb.org/publications/Research%20and%20Policy%20papers/2002/PRSP.pdf>, letzter Zugriff 17.3.2003

IWF 2001. IMF Lending to poor Countries – How does the PRGF differ from the ESAF? Issues Brief. Washington D.C.: IWF.

Jubilee South. 2001. »Pan-African Declaration on PRSPs.« Poverty Reduction Strategy Papers – Structural Adjustment Programmes in Disguise, Kampala, May 10-12, 2001. <http://aidc.org.za/sapsn/declaration/kampala.html>, 17. März 2003.

Jubilee South, Focus on the Global South, AWEPON, Centro de Estudios Internacionales. 2001. The World Bank and the PRSP: Flawed Thinking and Failing Experiences. Ottawa <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/jsouth1.pdf>, letzter Zugriff 17.3.2003

Killick, Tony. 2002. The 'Streamlining' of IMF Conditionality: Aspirations, Reality and Repercussions. A Report for the Departement for International Development. <http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/odi-imfconditionalitystreamlining.pdf>, 17. März 2003.

Knoke, Irene, Pedro Morazan. 2002. PRSP: Beyond the Theory. Practical Experiences and Positions of Involved Civil Society Organisations. Draft for the International

GTZ-Conference in Berlin, May 13-16, 2002. <http://prsp-watch.de/publikationen/archiv/prsp-bfdw.pdf>, 17. März 2003.

Küblböck, Karin. 2001. PR: Public Relation oder Poverty Reduction? Die Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) von Währungsfonds und Weltbank. In: Österreichische Entwicklungspolitik: Berichte, Analysen, Informationen, Hg. Österreichische Forschungstiftung für Entwicklungshilfe, Wien: Südwind Verlag, 6-11.

O'Neill, Sally, Maura Leen. 2002. PRSPs – Policy & Practice in Honduras and Nicaragua. Trócaire's contribution to the World Bank/ IMF PRSP review process. http://www.ca.forumsyd.org/archivo/fattigdom_se/PRSPNicaHondTrocaire.pdf, 17. März 2003.

SAPRIN/Structural Adjustment Participatory Review International Network. 2002. The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty. A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment. http://www.saprin.org/SAPRI_Findings.pdf, 17. März 2003.

Selvaggio, Kathleen. 2001. Von der Verschuldung zur Armutsbekämpfung. Die Rolle der neuen Armutsbekämpfungsstrategien (Poverty Reduction Strategies). CIDSE/Caritas Internationalis, <http://www.cidse.org/pubs/tg3prsp2001.ger.pdf>, 17. März 2003.

Walther, Miriam, Christine Hentschel. 2002. Armutsstrategiepapier (PRSP) – Neuanfang in der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank? Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung in den PRSPs von Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda. Berlin: WEED.

World Development Movement. 2000. »New Report shows IMF Poverty Reduction Plans are Barrier to Pro-Poor Policies.« Press Release, June 26th, 2000. http://www.wdm.org.uk/pressrel/current/PRSP_critique.htm, 17. März 2003.

- 1 Interviews wurden mit MitarbeiterInnen folgender Organisationen geführt: CARE, Dreikönigsaktion (DKA), Evangelische Entwicklungszusammenarbeit Österreich, Horizont 3000, Österreichisches Nord Süd Institut (ÖNSI); Citizens' Network on Essential Services (USA), Dachverband entwicklungspolitischer NGOs (Europa), EURODAD/European Network on Debt and Development (Belgien), TROCAIRE (Irland).

Abstracts

The article presents the opinion of Non-governmental Organisations on Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). Basis of the study are on the one hand comments and investigations of NGOs and on the other hand interviews with collaborators of four international and of five Austrian NGOs. The authors summarize their objections particularly on conditionality and debt release as well as on ownership and participation. The exploration of different points of view between northern and southern NGOs and their concrete participation in PRSP-processes is supposed to provide support for further action and involvement.

In dem Artikel wird ein Meinungsbild von Nicht-Regierungsorganisationen zu den Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) präsentiert. Erhoben wurde dieses durch die Auswertung von Studien und Stellungnahmen von NGOs sowie Leitfadeninterviews mit ReferentInnen von vier internationalen und fünf österreichischen NGOs. Die AutorInnen fassen deren zentrale Kritikpunkte zusammen, insbesondere zu Konditionalität und Entschuldung sowie zu Ownership und Partizipation, und arbeiten dabei Unterschiede zwischen nördlichen und südlichen NGOs heraus. Die Einschätzung der Initiative und Bewertung der Rolle von NGOs soll als Orientierungsrahmen für weiteres Handeln dienen.

Monika Vögel, Michael Obrovsky
ÖFSE – Österreichische Forschungstiftung für Entwicklungshilfe
Berggasse 7, A-1090 Wien
E-Mail: m.voegel@oefse.at, m.obrovsky@oefse.at

GLOSSAR

HIPC-Initiative

Von Weltbank und IWF 1996 beschlossene Entschuldungsinitiative für hochverschuldete arme Länder. Finanzinstitutionen und Geberländer knüpfen Schuldenerlasse an die Durchführung eines sechsjährigen Strukturanpassungsprogramms mit dem IWF (*Enhanced Structural Adjustment Facility/ESAF-Programme*). Auf dem G7-Gipfel in Köln 1999 wurde die HIPC Initiative ausgeweitet (HIPC II). Schuldenerlasse setzen seither (auch) voraus, dass das jeweilige Land durch entsprechende Programme deutlich machen kann, wie es die frei werdenden Mittel für die Bekämpfung von Armut einsetzen will (*Poverty Reduction and Growth Facility/PRGF*).

IDA, IDA-Länder

ca. 70 ärmere Länder, die das Recht auf verbilligte Kredite von der *International Development Association* (IDA) der Weltbank haben.

Konditionalitäten

Für den Erhalt (→) konzessionärer Kredite müssen bestimmte haushalts-, finanz-, handels- und arbeitsmarktpolitische Vorgaben erfüllt werden. Wirtschaftliche Stabilisierung und Wachstum sollen v.a. über die Stärkung der Privatwirtschaft, über die Einbindung in den Weltmarkt und über ausländische Direktinvestitionen erreicht werden (siehe auch Strukturanpassungsprogramme).

Konzessionäre Kredite

Langfristige Kredite mit geringer oder gar keiner Verzinsung.

Ownership

Die PRSPs sollen von den kreditnehmenden Regierungen unter Einbindung der Zivilgesellschaft erarbeitet werden. Damit soll »Ownership« erhöht werden, d.h. dass die Regierungen und verschiedenen Interessengruppen sich mit den formulierten Zielen und Maßnahmen identifizieren, sie unterstützen und mittragen.

Poverty Reduction Strategies (PRS) – Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) – Strategiepapiere zur Armutsminderung

Wurden von Weltbank und IWF nach ihrer Herbsttagung 1999 gestartet und ersetzen das alte *Policy Framework Paper* (→ Strukturanpassungsprogramme) und die alte Kreditlinie *Enhanced Structural Adjustment Facility*. Nun binden die Internationalen Finanzinstitutionen ihre Kreditprogramme (*Financial Programming Framework, Poverty Reduction Growth Facility/PRGF* des IWF, *Country Assistance Strategy/CAS* der Weltbank) an nationale Pläne zur Armutsbekämpfung. Zunächst wurden Schuldenerlasse im Rahmen der *Heavily Indebted Poor Countries* (→ HIPC) Initiative an PRSP gebunden. Der Geltungsbereich der PRSP wurde in der Folge ausgeweitet: Alle Länder, die von der *International Development Association* (→ IDA) der Weltbank sowie von bilateralen Gebern Finanzmittel erhalten, müssen ein PRSP vorweisen. Alle drei Jahre soll jedes der beteiligten Länder ein neues PRSP vorlegen, dazwischen gibt es jährlich mid-term reviews.

PRSP: Interim-PRSP (IPRSP), Full-PRSP
Länder, die dringend Kredite oder Schuldenerlass benötigen, können ein Interim PRSP (IPRSP) vorlegen, unter der Bedingung, dass sie innerhalb eines von der Weltbank akzeptierten Zeitrahmens ein