

Identifikation mit Armutsbekämpfungsstrategien: Das ‚Ownership‘-Problem

VON ROB MILLS UND LOLLO DARIN-ERICSON¹

Im September 1999 wurde auf den Jahressitzungen von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) ein neuer Schwerpunkt der Armutsbekämpfung für die Arbeit der internationalen Finanzinstitutionen (IFI) in einkommensschwachen Ländern angekündigt. Dieser neue Ansatz führte zur Einführung der neuen ‚Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung‘ (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP).

Zwar bieten PRSP eine neue Verpackung für die Aktivitäten und Prozesse der internationalen Finanzinstitutionen in einkommensschwachen Ländern und ersetzen damit das frühere trilaterale Rahmenprogramm, aber bisher hat sich an den eigentlichen Inhalten der Reformprogramme noch nicht viel geändert. In diesem Artikel werden einige der wesentlichen Hindernisse auf dem Weg zu einer positiven Identifikation (*‚ownership‘*) mit den Armutsbekämpfungsstrategien von Seiten der betroffenen Länder besprochen sowie Vorschläge gemacht, wie man dies verbessern könnte².

Was bedeutet Ownership wirklich: ein nützliches Konzept?

Die WIDER (*World Institute for Development Economic Research*, Helsinki) Entwicklungskonferenz zur Entschuldung stellte zu dieser Frage fest, dass Ownership ein „in vielerlei Hinsicht heikles und unbefriedigendes Konzept“ darstellt³. Vielleicht ist es am ehesten als Oberbegriff für ein breitgefächertes Konzept zu verstehen, bei dem die betroffenen Länder selber aktiv Anstrengungen zur Armutsbekämpfung machen – und zudem Verantwortung und Rechenschaftspflicht übernehmen – indem sie ihre Politik verändern und reformieren. Wo ein solcher Prozess eingesetzt hat, sollten die Länder ihre Pläne zur Armutssenkung selber formulieren und sich aktiv um eine technische Begleitung durch die Geber bemühen, anstatt eine passive Rolle einzunehmen, während externe Geber und Gläubiger die Richtung vorgeben.

Das Ownership-Konzept kann auf vielen Ebenen angewendet werden. Die Entscheidung, sich selber für die Formulierung und Implementierung von Armutsstrategien verantwortlich zu fühlen, verändert die Beziehung zwischen nationalen Regierungen und einer Vielzahl von externen Akteuren (IFI, bilaterale Geber, UN und Hilfsagenturen etc.) und könnte deshalb als ‚externe‘ Form von Ownership verstanden werden. Gleichzeitig könnte der Begriff aber auch die Art und Weise beschreiben, wie Regierungspläne zur Armutsbekämpfung innerhalb eines Landes entwickelt worden sind. Eine solche ‚interne‘ Form von Ownership würde widerspiegeln, inwieweit einheimische Gruppen (Parlamente, betroffene Ministerien, privatwirtschaftliche Gruppen, lokale zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften, religiöse Gruppen etc.) in die Prozesse einbezogen wurden, die letztlich in die Verabschiedung bestimmter politischer Regierungsprogramme ein-

münden. Diese interne Form der Identifikation ist folglich eng mit partizipatorischen Prozessen verknüpft⁴.

In diesem Prozess geht es um eine Abkehr von abstrakten Fachdiskussionen über Einzelheiten der Programme hin zu Debatten, die in den Entscheidungsprozessen des betroffenen Landes politisch verankert sind. Wie auf der WIDER Konferenz ebenfalls deutlich wurde, spielt Politik eine wesentliche Rolle in Entwicklungsprozessen: „Wie man es auch dreht und wendet, Armutsbekämpfung ist in lebenden politischen Systemen verankert. Das bedeutet, dass das PRSP-‚Experiment‘ nur durch die politischen Systeme und Prozesse der betroffenen Länder zum Tragen kommt – oder gar nicht⁵.“

Ein kürzlich veröffentlichter Forschungsbericht der Weltbank (*‚Aid and Reform in Africa‘*) verweist darauf, dass „Wirtschaftspolitik hauptsächlich innenpolitisch bestimmt wird und nicht durch außenstehende Akteure. Der Schlüssel zur erfolgreichen Reform liegt in einer politischen Bewegung zur Veränderung – und die können Geber nur wenig beeinflussen. (...) Konditionalitäten verdecken die wirklichen Träger des Reformprogramms, verbrauchen kostbare Zeit auf Seiten der Regierungen und begrenzen die Teilhabe an den Debatten und Entscheidungsprozessen zur Wirtschaftspolitik⁶.“

Die erfolgreiche und tragfähige Verwirklichung der Armutsbekämpfungsstrategien setzt also zunächst einmal voraus, dass die Behörden des Landes sich damit voll identifizieren. Geld von außen kann Reformen nicht ‚kaufen‘, wenn sie nicht die Unterstützung offizieller Stellen des Landes genießen.

Das hat tiefgreifende Folgen für den Prozess der Armutsbekämpfungsstrategie (PRSP), in dem sich viele Länder momentan befinden und dabei von Gebern und Gläubigern begeistert unterstützt werden. Wenn also der Schlüssel zur Armutsbekämpfung in einer dauerhaften Umsetzung von Reformen zu Gunsten der Armen besteht, dann ist Ownership eine Grundvoraussetzung für den Erfolg des PRSP-Konzeptes.

Eine stärkere Identifikation mit den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit ist jedoch nicht ein Allheilmittel in der Armutsbekämpfung. Sie wird nicht automatisch dazu führen, dass offizielle Stellen des Landes sofort perfekte Strategien zu Gunsten der Armen entwickeln und implementieren. Viele Regierungen reagieren statt dessen auf einflussreiche soziale Kräfte und wirtschaftliche Akteure, denen Armutsbekämpfung kein Anliegen ist⁷. In vielen Gesellschaften liegt die politische Kontrolle in Händen von Menschen, die den Staat für ihre eigenen beschränkten Interessen einspannen. Deshalb werden einige Gruppen alles tun, um den Status Quo zu erhalten⁸.

1 Rob Mills und Lollo Darin-Ericson arbeiten für das Europäische Netzwerk Schulden und Entwicklung (*European Network on Debt and Development*, EURODAD)

2 Der vorliegende Artikel beruht auf einer der jüngeren Stellungnahmen von EURODAD mit dem Titel *„Many Dollars, Any Change?“* (Viele Dollars, aber was ist neu?) Sie finden weitere Informationen zum PRSP-Konzept in der Veröffentlichung von EURODAD *„An Independent Guide to PRSP“* unter <http://www.eurodad.org/2poverty/indexpoverty1.htm>

3 *PRSP Processes in Eight African Countries Initial Impacts and Potential for Institutionalisation*, Vortrag für die WIDER Entwicklungskonferenz zur Entschuldung, Helsinki 17.-18. August 2001, David Booth, ODI, S. 12

4 Bei den ‚internen‘ und ‚externen‘ Formen der Ownership handelt es sich nicht notwendigerweise um getrennte Gebilde: Vielmehr lässt sich Ownership in vielfältiger Art analysieren. Die Unterscheidung ist hier nur zu analytischen Zwecken eingeführt worden.

5 *PRSP Processes in Eight African Countries*, op zit. S. 6

6 *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*, Weltbank März 2001, www.worldbank.org/research/aid/africa/draftsum.pdf, S.32

7 EURODAD: *Poverty and Structural Adjustment*, aktualisierte Ausgabe Frühjahrstagungen 2001, www.eurodad.org/2poverty/indexpoverty1.htm

8 Zum Beispiel Hussain 1999, zitiert von Easterley: „Es kommt den herrschenden Eliten entgegen, wenn die Alphabetisierungsrate auf ewig niedrig bleibt. Je geringer der Anteil derer, die aus den unteren Schichten lesen und schreiben können, um so geringer die Wahrscheinlichkeit, dass die herrschende Elite abgelöst wird.“

Auch offenkundig zu Gunsten der Armen vorgeschlagene Reformen werden nicht verwirklicht, solange sie einflussreiche Partikularinteressen tangieren. In Kenia zum Beispiel ging man lange davon aus, dass der PRS-Prozess von vielen verschiedenen Akteuren getragen wird. Aber seit kurzem gibt es keine Fortschritte mehr in wichtigen Bereichen – vor allem in Bezug auf ‚Gute Regierungsführung‘ – nachdem sich das ältere Regierungskonzept einer Präsidialherrschaft wieder durchgesetzt hatte. Auf der WIDER-Konferenz hieß es dazu: „All dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass der kenianische PRS-Prozess nun gar keine positiven Ergebnisse zeitigen wird. Aber es ruft uns doch in Erinnerung, dass die guten Ergebnisse durch Kenias spezifische Realitäten begrenzt – aber auch befördert – werden⁹.“ Eine stärkere Identifikation bedeutet, dass sich die Verantwortung von externen Akteuren auf die Regierungen verlagert. In einer Situation, wo die Regierung wenig Bereitschaft zeigt, diese Verantwortung zu übernehmen und sich nur wenig für Armutsbekämpfung engagiert, können auch Außenstehende sehr wenig erreichen.

Externe und interne Hindernisse auf dem Weg zu nachhaltigerer Identifikation des betroffenen Landes mit PRS-Prozessen

Theoretisch und rhetorisch hat sich die internationale Entwicklungsgemeinschaft schnell auf die neuen Themen eingestellt. Die Schlagworte Partizipation und Ownership tauchen – wenn auch in vager Definition – zwangsläufig in allen Dokumenten auf. Aber trotz dieser Lippenbekenntnisse auf Seiten der Geber haben die betroffenen Länder das Konzept für die Entwicklungszusammenarbeit noch nicht angenommen. Noch immer besteht eine ‚Vertrauenslücke‘, die zivilgesellschaftliche Gruppen in vielen Ländern des Südens daran zweifeln lässt, ob sich ihre Beteiligung an PRS-Prozessen tatsächlich lohnt. Dies stellt logischerweise auch ihre Unterstützung für den neuen Ansatz in Frage.

‚Externe‘ Hindernisse auf dem Weg zu stärkerer Identifikation

Eine Reihe von Hindernissen auf dem Weg zu stärkerer Identifikation kommen von außen, das heißt, sie haben mit externen Partnern der Entwicklungszusammenarbeit zu tun:

- **Eine beherrschende Rolle der IFI bei der Auswahl der Diskussions-themen und Reformen.** Sobald ein PRSP fertiggestellt ist, geben Mitarbeiter der Weltbank (WB) und des Internationalen Währungsfonds (IWF) eine gemeinsame Beurteilung (*Joint Staff Assessment*, JSA) dazu ab. Das Gremium bespricht das Dokument und entscheidet, ob es unterstützt werden soll oder nicht; ob also das JSA eine solide Basis für zukünftige Kredit- und Entschuldungsprogramme von WB und IWF bietet. Eine solche Absegnung durch die IFI ist eine Grundvoraussetzung nicht nur für deren Geldmittel und Entschuldungsangebote sondern auch für eine weitergehende Unterstützung durch Geber im allgemeinen. Infolgedessen werden PRSP natürlich

so verfasst, dass sie auch die Unterstützung der IFI finden¹⁰. Es gibt einige Beispiele, wo die IFI praktisch den ganzen Prozess von Anfang an beeinflussten, wie zum Beispiel in Ghana. Dort gab es nach Meinung von Tony Killick „eine umfangreiche Beteiligung der Weltbank bei der Abfassung (des PRSP) und die geplanten Programme wurden dem WB-Strategiepapier für Hilfsprogramme für dieses Land entnommen¹¹.“

- **Eine Neigung, die Politik durch die ‚Hintertür‘ zu konkretisieren.** Sorgen macht auch die zusätzliche Spezifizierung politischer Maßnahmen und Reformen mit Hilfe von Dokumenten, die nicht Teil des PRSP sind. Dies traf auf die ersten Kredithilfsprogramme der Weltbank zur Armutsbekämpfung (*Poverty Reduction Support Credits*, PRSC) zu, in denen die Weltbank dazu neigte, die fehlende Konkretisierung der PRSP durch zusätzliche Einzelheiten in den Unterlagen für die PRSC zu kompensieren, nämlich durch Hinzufügung des sogenannten „Dokuments zur Entwicklungspolitik“ (*Letter of Development Policy*).
- **Die ‚Nabelschnur‘ zwischen PRSP und HIPC- Initiative.** Immer wieder haben zivilgesellschaftliche Gruppen darüber berichtet, dass Regierungen die PRS-Prozesse hektisch vorantreiben, um damit günstige Entscheidungen im Rahmen der HIPC-Initiative (Entschuldungsinitiative für arme hochverschuldete Länder, *highly indebted poor countries*) zu erreichen. Auch die Geber haben beklagt, dass diese Hektik die Qualität der PRSP negativ beeinflusst hat. Selbst Beamte der IFI haben uns gegenüber zugegeben, dass die vorgeschlagene Lösung, nämlich die PRSP-Initiative, die Spannung zwischen ‚Tempo‘ (der Entschuldung) und ‚Qualität‘ (der Armutsbekämpfung) größtenteils nicht abgemildert habe. Die Verknüpfung von HIPC-Initiative und PRSP ist damit zu einem wesentlichen strukturellen Hindernis auf dem Weg zu qualitativ hochwertigen Strategien geworden, die vom betroffenen Land selber entwickelt wurden.
- **Mangelnde Einbindung in übergreifende internationale und nationale Entwicklungsprozesse.** Ein anderes strukturelles Hindernis für eine stärkere Identifikation besteht in der Abkopplung der PRSP von darüber hinaus gehenden Entwicklungs- und Politikprozessen. Dies betrifft sowohl die internationale Ebene (zum Beispiel nationale Strategien für nachhaltige Entwicklung, wie sie im Rahmen des Rio+10-Prozesses beschlossen wurden oder den Cotonou-Prozess auf Seiten der Europäischen Union) wie auch die nationale Ebene (zum Beispiel die Trennung zwischen dem PRSP für Honduras und dem dortigen „Masterplan zum Wiederaufbau und zur Transformation“ nach Hurrikan Mitch oder zwischen dem PRS-Prozess im Tschad und staatlichen Mechanismen zur Kontrolle der Öleinnahmen).

¹⁰ Als das PRSP-Konzept eingeführt wurde, gab es ausführliche theoretische Diskussionen darüber, was passieren würde, wenn ein Land sich auf umstrittene Reformen einlassen würde und ob die IFI dann die Strategie unterstützen würden oder nicht. Im Rückblick war diese Diskussion ein Ablenkungsmanöver, da die Behörden der betroffenen Länder hauptsächlich um weiteren Zugang zu den Geldmitteln der Geber sorgten. Angesichts einer solchen Zielsetzung bestand wenig Bereitschaft, das PRSP-Konzept auszuhebeln.

¹¹ *Poverty-Reducing Institutional Change and PRSP Processes: The Ghana Case*, Tony Killick, ODI, August 2001, S.11.

⁹ *PRS Processes in Eight African Countries*, op zit, S. 7

- **Geringe Neigung der Geber zu budgetärer Unterstützung.** Der PRS-Ansatz erfordert ein Umdenken auf Seiten der Geber. Wenn der PRS-Prozess tatsächlich dazu führen soll, dass die Verantwortung auf das betroffene Land übertragen wird, müssen die Geber die projektbezogene Hilfe zugunsten budgetärer Unterstützungsmaßnahmen zurückstellen. So verbleibt den Regierungen ein größerer Spielraum bei der Allokation von Ressourcen für jene Sektoren, die in ihren Strategien Priorität haben. Killick dazu: „Die PRSP-Bewegung ist auch damit assoziiert worden, dass man ziemlich aggressiv dafür eintritt, dass die Geber sich von projektbezogener Hilfe weg, hin zu allgemeinen Programmen oder budgetärer Unterstützung orientieren sollen¹².“

Durch das Zusammentreffen dieser strukturellen Hindernisse konnte der ursprüngliche Plan, die PRSP zum Schwerpunkt nationaler Anstrengungen in der Armutsbekämpfung zu machen, nicht verwirklicht werden. Es gibt zwar Anzeichen dafür, dass der PRS-Ansatz erfolgreich dazu beigetragen hat, Armutsbekämpfungsmaßnahmen aus dem ‚sozialen Ghetto‘ herauszuholen und stattdessen die Prioritäten in der Armutsbekämpfung stärker bei Ausgabenentscheidungen zu berücksichtigen. Trotzdem ist der Eindruck entstanden, dass PRSP ‚abgekoppelt‘ und ‚anders‘ sind als andere Aspekte der nationalen Planung und ein für die IFI entwickeltes Produkt bleiben. Leider nehmen schon viele Gruppen des Südens die PRSP als eine ‚Washingtoner Angelegenheit‘ wahr.

‚Interne‘ Hindernisse auf dem Weg zu stärkerer Identifikation

Eine stärkere Identifikation mit den nationalen Entwicklungsstrategien wird jedoch nicht nur auf der ‚externen‘ Ebene durch strukturelle Faktoren erschwert. Man sollte sich auch mit den Hindernissen vor Ort beschäftigen, vor allem auf Regierungsseite, die sich bei der Abfassung von nationalen Armutsstrategien ergeben.

- **Mangelnde Kapazität.** Mangelnde Gestaltungskapazitäten in der Wirtschaftspolitik einkommenschwacher Länder, vor allem in Verhandlungen mit IFI und Gebern, führen häufig zu Entscheidungen, die nicht auf die spezifischen Armutsprobleme des Landes zugeschnitten sind. *TCDD/PRSP Coalition*, eine tansanische NRO, stellt in Frage, dass „makroökonomische Politik sorgfältig und kritisch analysiert, überprüft und auf ihre Auswirkung auf die Mikro-Ebene und verschiedene Akteure bewertet wird. Infolgedessen ist die Regierung nicht in der Lage, eine offensive Haltung gegenüber den internationalen Finanzinstitutionen einzunehmen¹³.“ Die selben Argumente treffen auch auf zivilgesellschaftliche Gruppen zu, wie eine Stellungnahme des ‚Ugandischen Schuldennetzwerkes‘ beweist: „Vielen NRO mangelt es an ausreichender Kapazität, um mit Akteuren wie den Gebern oder der eigenen Regierung in qualifizierte Dialoge einzutreten. Es muss noch viel getan werden, um die Kapazität der NRO im Entscheidungsprozess zu stärken¹⁴.“

- **Zugang zu Dokumenten.** Das Problem, Dokumente rechtzeitig in den lokalen Sprachen zur Verfügung zu stellen, erschwert eine breitgefächerte Partizipation. Das ausführliche PRSP-Dokument von Kambodscha lag zum Beispiel nur in der Endfassung in der lokalen Sprache Khmer vor, nicht aber in früheren Entwürfen. Die Tatsache, dass das Dokument vorrangig für ausländische Geber entworfen wurde, bewirkte, dass die Gelegenheit für Kommentare und Einwände von Dritten ungenutzt verstrich.
- **Marginalisierung der Zivilgesellschaft.** Es besteht weiterhin Besorgnis darüber, dass Regierungen die Zivilgesellschaft im Vorbereitungsprozess marginalisieren, insbesondere, indem man sie in vielen Fällen aus der Debatte über Makro/Strukturreformen ausklammert sowie auf Vorschläge der Zivilgesellschaft nicht ausreichend reagiert. In Tansania zum Beispiel ist es der Regierung nicht gelungen, die zivilgesellschaftlichen Organisationen in die jüngsten Debatten angemessen einzubinden. Sie informierte die Teilnehmer zu kurzfristig und setzte zwei Parallelveranstaltungen für informelle und formelle Sitzungen an¹⁵. Auf einer Konferenz vor Ort hat ein NRO-Vertreter das Problem vor kurzem folgendermaßen zusammengefasst: „Die Armen partizipieren nicht, man partizipiert für sie.“
- **Marginalisierung der Parlamente.** „PRSP neigten dazu, Parlamente als Institutionen nicht in größerem Umfang einzubeziehen. (...) Es wäre unklug, den Parlamenten weiterhin zu erlauben, sich wie bisher zu distanzieren“, kritisierte ein Teilnehmer der WIDER-Konferenz¹⁶. Zwar ist es unwahrscheinlich, dass alle Parlamente in der Lage sind, die Rolle eines ‚Wachhundes‘ zu übernehmen, aber die mangelnde Einbeziehung von Abgeordneten in die Armutsstrategien ist eine besorgniserregende Entwicklung. Dies wurde immer wieder in den Analysen der zivilgesellschaftlichen Organisationen des Südens thematisiert: Das ‚NRO-Netzwerk für Ökonomische Gerechtigkeit‘ in Malawi stellte dazu zum Beispiel fest, dass „nur fünf Parlamentsabgeordnete in den PRSP-Prozess einbezogen worden sind¹⁷.“
- **Institutionen sind für die Armen häufig unerreichbar.** Es ist in den letzten Jahren zunehmend erkannt worden, dass funktionierende Institutionen (Gerichte, Parlamente, Regierungsbehörden, Regulierungsinstanzen etc.) wesentlich zum Erfolg einer Armutsstrategie beitragen. Der jüngste Weltentwicklungsbericht der Weltbank betont die Notwendigkeit jene Institutionen zu stärken, die Märkte und privatwirtschaftliche Aktivitäten unterstützen, Eigentumsrechte wahren, Wettbewerbsvorschriften überwachen und Gesetze zur Korruptionsbekämpfung durchsetzen¹⁸. Außerdem muss es den Armen möglich sein, diese Institutionen zu nutzen – wenn sie unerreichbar bleiben, sind sie nutzlos.
- **Die Konzentration auf Staatshaushalte verfehlt wichtige sektorenübergreifende Themen.** Viele Regierungen haben Arbeitsgruppen einberufen, die Entwürfe für die verschiedenen Teile der nationalen

12 Ebenda, S. 15.

13 *Poverty Reduction Strategy Paper; Input from Civil Society Organisations*, TCDD/PRSP Coalition, März 2000, S. 5

14 *The PRSP process in Uganda*, Zie Garuyo, Uganda Debt Network 2001, S. 19

15 *Donors and Government Marginalise Civil Society in the CG Process*, Feminist Activism Coalition Tanzania (FEMACT), September 2001

16 *PRSP Processes in Eight African Countries*, op cit, S. 11

17 *PRSP in Malawi - Progress Report and Recommendations*, Malawi Economic Justice Network, April 2001, S. 21

18 *Building Institutions for Markets*, Weltentwicklungsbericht, Weltbank, 2002 www.worldbank.org/

Strategie erarbeiten – im allgemeinen unter Einbeziehung wichtiger Akteure. Sie wurden jedoch tendenziell nach ‚Ausgabenbereichen‘ zusammengestellt, die dem Staatshaushalt direkt zugeordnet werden können (zum Beispiel Gesundheit, Umwelt, Infrastruktur etc.). Zwar sollte die Strategie dringend direkt auf den Staatshaushalt bezogen werden, damit sichergestellt ist, dass Ausgaben in Schwerpunktbereichen und zu Gunsten der Armen getätigt werden. Aber in vielen Fällen geht dies anscheinend auf Kosten der Beschäftigung mit sektorenübergreifenden Themen. Dazu ein Kommentator aus Malawi: „Ein Problem (...) besteht darin, dass die meisten Gruppen sich nicht mit übergreifenden Themen beschäftigen“¹⁹.

- **Ergänzende ‚administrative‘ Veränderungen sind erforderlich.** Ein interessanter Kommentar zu den PRSP auf der WIDER-Konferenz von Seiten eines Gebers lautete, dass „PRSP für sich genommen wahrscheinlich nicht viel erreichen, sondern ihre Wirkung von gleichzeitigen Veränderungen in den Finanz- und Personalverwaltungsstrukturen der Regierung abhängig ist“²⁰. Man stimmt allgemein darin überein, dass der PRS-Prozess in jenen Ländern die größten Fortschritte macht, in denen er von Reformen des öffentlichen Sektors begleitet wird, vor allem in Bezug auf die Verwaltung der Staatsfinanzen.

Vorschläge zur stärkeren Identifikation mit den Armutsstrategien durch die betroffenen Länder

- **Länderstrategien von Anfang durch eine Konsultativgruppe begleiten lassen.** Eine stärkere Identifikation setzt voraus, dass man in den Beziehungen zwischen Land und Geber von einer *a priori*-Beurteilung durch die IFI wekommt, die bereits vor der Implementierung der Armutsbekämpfungsstrategie vorliegen muss. Wir sprechen uns stattdessen für Unterstützung durch ‚beratende Gruppen‘ zu Beginn des Prozesses aus, in der die IFI nicht *primi inter pares* auf Seiten der Geber sind und in denen die Diskussion über nationale Strategien mit den Vorstellungen der Geber zu der von ihnen bereitgestellten Finanzierung verknüpft werden kann.
- **Die Rolle der Konditionalitäten überdenken.** Die IFI sind mit dem Dilemma konfrontiert, dass sie die Verwendung ihrer Ressourcen sicherstellen müssen, obwohl Konditionalitäten nicht die beabsichtigten politischen Ergebnisse gebracht haben. Die bisherige Reaktion bestand größtenteils in einer zahlenmäßigen Verringerung der an Programme geknüpften Konditionen. Aber die Verknüpfung von Ownership und Konditionalität muss grundsätzlich überdacht werden. Zwar widerspricht die Konditionalität unserer Meinung nach nicht unbedingt dem Ownership-Konzept, aber sie müsste in den Ländern selber formuliert werden, um Konflikte zu vermeiden. Außerdem sollte man sich mehr Gedanken zur Rolle einer ergebnisorientierten nachträglichen Finanzierung machen, bei der der Zugang zu Mitteln der IFI von der Erreichung bestimmter Ziele in der Armutsbekämpfung des Landes abhängig gemacht wird²¹.

- **Alles in den öffentlich zugänglichen Dokumenten aufführen.** Man sollte der Versuchung widerstehen, Einzelheiten vorgeschlagener Programmreformen den IFI-Kreditunterlagen (zum Beispiel in PRSC-Dokumenten) hinzuzufügen, ohne dass diese zusätzlichen Informationen in die Gesamtstrategie zur Armutsbekämpfung einbezogen werden. Alle Pläne und Reformvorschläge sollten gegebenenfalls in Form eines Anhangs im öffentlichen, im Land entwickelten Dokument aufgeführt und der öffentlichen Diskussion zugänglich gemacht werden.
- **Erwarten, dass die nationalen Armutsbekämpfungsstrategien umfassender sind, als die PRSP-Spezifikationen.** Entwicklungsplanung muss sich auch um Bereiche kümmern, die nicht traditionell zu den Aufgaben von Weltbank oder IWF gehören. Es mag sich dabei um rein politische Angelegenheiten handeln, zum Beispiel Fragen der institutionellen Reform (bezüglich der Rolle der Parlamente oder der Institutionalisierung von Zuständigkeiten für Partizipation). Es können aber auch politisch umstrittene Vorhaben wie eine Landreform sein, um die sich die IFI bisher nicht gekümmert haben. Sie sind aber oft der Schlüssel zur Lösung grundsätzlicher Armutsprobleme wie Gerechtigkeit, Sicherheit und Zugang zu Produktivvermögen sind.
- **Einen Anhang mit Kommentaren der beteiligten Akteure fordern.** NRO haben vorgeschlagen, der Endfassung der Strategie einen Anhang oder einen Begleitbericht hinzuzufügen, in dem den am Strategieprozess beteiligten Nichtregierungsakteuren – u.a. dem privaten Sektor, NRO, religiösen Gruppen und anderen – die Möglichkeit zur Kommentierung gegeben wird. Damit verfügte man über eine effektive Methode, die der internationalen Gemeinschaft eine Beurteilung darüber ermöglicht, wie partizipativ der Prozess gewesen ist und in welchem Umfang Vorschläge von Seiten der Akteure aus dem Nichtregierungssektor aufgegriffen wurden.
- **Die Spannung zwischen HIPC-Initiative und PRSP-Prozess auflösen.** Zwar ist es inzwischen zu spät, um die konzeptionellen Probleme der PRSP-Initiative zu lösen, aber der auf den Jahresversammlungen in 2000 vereinbarte ‚flexible‘ Ansatz sollte unseres Erachtens verlängert werden. Es wurde damals beschlossen, dass – falls ein Jahr nach Beginn der Initiative kein ausführliches PRSP-Dokument ausgearbeitet ist – auch ein ‚Tätigkeitsbericht‘ als Grundlage ausreicht, um über weitere Kredite der IFI und Entschuldungsprogramme im Rahmen der HIPC-Initiative zu entscheiden,
- **Hilfe der Geber deutlicher mit den nationalen Plänen verknüpfen.** Bilaterale Geber sollten ihre Entwicklungshilfe stärker in die Armutsstrategie eines Landes einbinden und mehr untereinander kooperieren. Mehr budgetäre Unterstützung wäre ein erster wichtiger Schritt, um eine stärkere Identifikation zu erreichen. Ein weiterer wichtiger Bereich, auf den zum Beispiel auch die Europäische Kommission²² großes Gewicht legt, ist die Förderung der institutionellen Kapazitäten in Entwicklungsländern²³.

19 PRSP in Malawi, April 2001, op cit, S. 20

20 PRSP Processes in Eight African Countries, op cit, S. 9

21 Es gibt zwar praktische Fragen, wie man Ergebnisse messen sollte, aber das trifft auch auf die augenblickliche Praxis zu.

22 Delegationen der Kommission versuchen mit Unterstützung zentraler Dienststellen, eine mögliche Rolle für die von der Kommission finanzierte technische Hilfe zu identifizieren, u.a. Ausbildung für den Prozess der institutionellen Förderung und Kapazitätsaufbau.

23 Poverty Reduction Strategy Papers: Guidance Notes, Europäische Kommission, DG Entwicklung, August 2000, S. 5