



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Armutsbekämpfungsstrategien in PRSPs –
„Eigene Konzepte?“
– analysiert anhand Tanzanias
zweitem Poverty Reduction Strategy Paper

Verfasserin

Carmen Teubl

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, November 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Zulassungsbescheid:

Internationale Entwicklung

Betreuer:

Univ. Prof. Dr. Walter Schicho

Ich möchte allen danken, die mich während meines Studiums und meines Diplomarbeitsprozesses unterstützt haben, vor allem meiner Familie und meinem Diplomarbeitsbetreuer Walter Schicho.

Abkürzungsverzeichnis

AKP	Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks
DAC	Development Assistance Committee
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
GDP	Gross Domestic Product, Bruttoinlandsprodukt (BIP)
GDI	Gender-related Development Index
GEM	Gender Empowerment Measure
GNI	Gross National Income, Bruttonationaleinkommen (BNE)
HDI	Human Development Index
HDR	Human Development Report
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HPI	Human Poverty Index
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development; Teil der WB
IDA	International Development Association; Teil der Weltbank
IFIs	Internationale Finanzinstitutionen (WB und IWF)
IMF/ IWF	International Monetary Fund; Internationaler Währungsfonds
I-PRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper
JSA	Joint Staff Assessment
JSAN	Joint Staff Advisory Note
LDCs	Least Developed Countries
MDGs	Millennium Development Goals
MKUKUTA	Mkakati wa Kukuza Uchumi na Kuondoa Umaskini Tanzania (Swahili- Bezeichnung für Tanzanias zweites PRSP)
MPI	Multidimensional Poverty Index
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework
NGO	Non-Governmental Organization; Nicht- Regierungsorganisation
NSGRP	National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (Englische Bezeichnung für Tanzanias zweites PRSP)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
ODA	Official Development Assistance
PPAs	Participatory Poverty Assessments
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SAP	Structural Adjustment Programme; Strukturanpassungsprogramm
SAF	Structural Adjustment Facility
SAL	Structural Adjustment Loans
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNO	United Nations Organization
UNDP	United Nations Development Programme
WB	Weltbank; World Bank
WDR	World Development Report

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	- 1 -
1.1 Zum Thema	- 1 -
1.2 Aufbau, methodische Grundlagen; Forschungsfragen und Hypothesen	- 2 -
2 Armutsbegriffe und Armutsbekämpfungsstrategien im Überblick.....	- 11 -
2.1 Theoretische Zugänge und Begriffsbestimmungen von Armut	- 11 -
2.1.1 Definitionen, Konzepte, Messmethoden.....	- 12 -
2.2 Armutsbekämpfung im entwicklungspolitischen Kontext – ein historischer Überblick	- 15 -
2.3 Armut definitions und Strategien bedeutender multilateraler Akteure	- 24 -
2.3.1 United Nations Organization (UNO)/ UNDP	- 24 -
2.3.2 Das Development Assistance Committee (DAC) der OECD.....	- 26 -
2.3.3 Europäische Union (EU).....	- 27 -
3 Armutsbekämpfung im historischen, theoretischen und praktischen Kontext der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds.....	- 29 -
3.1 Vorstellung der internationalen Finanzinstitutionen IFIs.....	- 29 -
3.2 Entwicklungspolitische Ausrichtungen und Armutsbekämpfungsstrategien der IFIs im internationalen Kontext.....	- 32 -
3.2.1 Washington Consensus.....	- 34 -
3.2.2 Strukturanpassungsprogramme	- 35 -
3.2.3 Auf dem Weg zu neuen Ufern?	- 38 -
3.2.4 Post- Washington Consensus	- 39 -
3.3 Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs).....	- 41 -
3.3.1 Inhaltliche und konzeptionelle Grundlagen eines PRSPs	- 41 -
3.3.2 Konditionalitäten der PRSPs.....	- 43 -

3.3.3 Theoretische Neuerungen des PRSP- Ansatzes und damit verbundene Problematiken in der Praxis	43 -
3.3.3.1 Armutsbekämpfung im Zentrum aller Maßnahmen.....	43 -
3.3.3.2 Ownership.....	44 -
3.3.3.3 Participation.....	46 -
3.3.3.4 Good Governance.....	47 -
3.3.3.5 Zusammenhang zwischen Armutsbekämpfung und makroökonomischem Rahmen?.....	48 -
3.3.3.6 Pro-Poor Growth.....	49 -
4 Analyse der Armutskonzepte und Strategien der internationalen Finanzinstitutionen (IFIs)	51 -
4.1 World Development Reports und Armutsbekämpfung	51 -
4.1.1 World Development Report (2000/2001) „Attacking Poverty“	51 -
4.1.1.1 Armutsdefinitionen im WDR 2000/2001.....	51 -
4.1.1.2 Armutsbekämpfungsstrategien im WDR 2000/2001.....	54 -
4.1.1.3 Abschließende Bemerkung.....	59 -
4.1.2 Weitere World Development Reports	60 -
4.2 PRSP- Sourcebook	63 -
4.2.1 Armut – Definition, Ursachen, Dimensionen	65 -
4.2.1.1 Einschätzung der Armutssituation.....	65 -
4.2.1.2 Dimensionen von Armut	67 -
4.2.2 Armutsbekämpfungsstrategie und Maßnahmen	69 -
4.2.2.1 Grundlagen einer Armutsbekämpfungsstrategie	69 -
4.2.2.2 Der Entstehungsprozess der Armutsbekämpfungsstrategie	70 -
4.2.2.3 Bereiche und Ziele der Armutsbekämpfungsstrategie.....	71 -
4.2.2.4 Strategien und Maßnahmen.....	72 -
4.2.3 Abschließende Bemerkung	76 -

4.3 Reden des Weltbank Präsidenten James Wolfensohn	- 78 -
4.3.1 Armutsverständnis	- 78 -
4.3.2 Armutsbekämpfungsstrategie	- 78 -
5 Armutsbekämpfung in Tanzanias zweitem PRSP (NSGRP/ MKUKUTA) – Analyse	- 81 -
5.1 Kontext des Landes	- 81 -
5.2 Tanzanias erstes Poverty Reduction Strategy Paper	- 82 -
5.3 National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP/ MKUKUTA).....	- 82 -
5.3.1 Kontext	- 82 -
5.3.2 Herausforderungen und Zielsetzungen	- 83 -
5.3.3 Die Armutsdefinition in der NSGRP.....	- 84 -
5.3.4 Die Armutsbekämpfungsstrategie in der NSGRP	- 92 -
5.3.4.1 Der Entstehungs- und Konsultationsprozess der NSGRP	- 92 -
5.3.4.2 Bereiche und Ziele der Armutsbekämpfungsstrategie	- 94 -
5.3.4.3 Strategien und Maßnahmen	- 98 -
5.4 Joint Staff Assessment (JSA) und Joint Staff Advisory Note (JSAN)	- 110 -
6 Zusammenfassende Bewertung und Beantwortung der Forschungsfragen.....	- 113 -
7 (Deutsche) Zusammenfassung.....	- 127 -
8 (English) Abstract	- 131 -
9 Literaturliste	- 133 -
10 Lebenslauf.....	- 145 -

1 Einleitung

1.1 Zum Thema

Die *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)*, die Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung darstellen, entstanden in jenem entwicklungspolitischen Kontext, indem die Thematik der Armutsbekämpfung zum Maß aller Dinge in der Entwicklungszusammenarbeit wurde. Dazu trugen im Laufe der 1990er Jahre zahlreiche wichtige internationale Konferenzen und wegweisende Publikationen bedeutender entwicklungspolitischer Akteure bei.¹ Ausschlaggebend für eine erstmals gemeinsame Verpflichtung der Gebergemeinschaft zur Bekämpfung der weltweiten Armut war die Deklaration der *Millennium Development Goals (MDGs)*² im Jahr 2000, die von den meisten der bi- und multilateralen³ Geber angenommen wurde. Die internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) – Weltbank und Internationaler Währungsfonds⁴ – stellen zwei der einflussreichsten multilateralen Akteure in der theoretischen und praktischen Auseinandersetzung bezüglich der Minderung von Armut dar. Das 1999 etablierte *Poverty Reduction Strategy Paper*, das ein Konzept der IFIs darstellt, fügt sich in den Kontext der 1990er Jahre, indem – zumindest theoretisch – Armutsbekämpfungsmaßnahmen ins Zentrum der Strategie gestellt wurden. Dies bedeutete auch einen Umschwung in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung der beiden Einrichtungen, da diese makroökonomische Maßnahmen immer vor soziale Belange stellten. Eine weitere Neuorientierung brachte auch das sogenannte *ownership-* Prinzip⁵ mit sich, das eigenständig erarbeitete Armutsbekämpfungsstrategien im Rahmen der *Poverty Reduction Strategy Papers*

¹ Siehe Kapitel 2, z.B. das Dokument „*Shaping the 21st century*“ des *Development Assistance Committee (DAC)* der *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)*.

² Die *Millennium Development Goals* wurden von einem Großteil der internationalen Gebergemeinschaft auf dem Millenniumsgipfel der UNO in New York 2000 beschlossen. Diese umfassen acht verpflichtende Ziele im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (die genaue Darstellung dieser erfolgt in Kapitel 2). Das erste Ziel beschäftigt sich mit der Halbierung der weltweiten extremen Armut bis zum Jahr 2015 (extreme oder absolute Armut wird anhand der 1 US- Dollar Grenze gemessen; näheres zu Armutsdefinitionen siehe Kapitel 2).

³ In dieser Arbeit werden aufgrund des Themenschwerpunktes und des Umfangs nur die entwicklungspolitischen Ausrichtungen von bestimmten multilateralen Gebern genauer dargestellt.

⁴ Die internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) oder auch Bretton- Woods Einrichtungen nach dem Ort ihrer Gründung sind die Weltbank (WB) und der Internationale Währungsfonds (IWF). Wenn im Rahmen dieser Arbeit von den IFIs gesprochen wird, dann bezieht sich dies auf beide Institutionen. Sollte in bestimmten Bereichen nur eine Einrichtung gemeint sein, wird dies explizit dargelegt.

(Die Englische Bezeichnung *International Financial Institutions* wird im Deutschen meistens mit *Internationale Finanzinstitutionen* übersetzt, obwohl die deutsche Wortbedeutung einer „Institution“ von der englischen abweicht. Ich werde diese Bezeichnung mitunter beibehalten, da in der verwendeten Literatur diese durchgehends gebraucht wird.)

⁵ Bei bestimmten entwicklungspolitische Begrifflichkeiten wie *ownership* oder z.B. *good governance* werde ich im Rahmen dieser Arbeit die englischen Ausdrücke beibehalten, da die deutschen Übersetzungen die Bedeutungen nur unzureichend abdecken.

bedeutet. Die von außen aufgestülpten Strategien der IFIs schienen damit der Vergangenheit anzugehören. Nach über 10 Jahren seit der Einführung der PRSPs, kann jedoch vermehrt ein anderes Bild festgemacht werden. Nicht nur in der wissenschaftlichen Literatur findet man Kritik am vermeintlich „neuem Konzept“ der IFIs. Auch andere Akteure der EZA und der breiten Öffentlichkeit, vor allem NGOs, kritisieren nicht nur die weiter stark vorhandene makroökonomische Ausrichtung, die das prioritäre Ziel der Armutsbekämpfung unterbindet. Auch gegenüber dem *ownership* in der Formulierung und Umsetzung der einzelnen Strategien, herrscht eine gewisse Skepsis von Seiten der KritikerInnen vor. Dies wird zumeist damit begründet, dass eine erfolgreiche Bewilligung eines PRSP und damit die Bereitstellung von finanziellen Mitteln und Entschuldungsmaßnahmen noch immer an bestimmte Konditionalitäten und Richtlinien der IFIs gebunden ist. Daher ist fraglich, inwieweit die Armutsbekämpfungsstrategien, die in den PRSPs anzutreffen sind und deren sprachliche Ausarbeitung und Formulierung den Vorstellungen der internationalen Finanzinstitutionen sowie der Durchsetzung ihrer Politiken dienen. Diese Arbeit beschäftigt sich mit diesem Widerspruch. Auf der einen Seite besteht die rhetorische Deklaration der IFIs, dass diese ihre machtpolitische Position, also die Durchsetzung ihrer Interessen zugunsten der Empfängerländer verringern. Auf der anderen Seite zeigt die Praxis, durch die thematischen Vorgaben und Auflagen bei der Formulierung eines PRSPs ein anderes Bild. Dabei soll anhand Tanzanias zweitem PRSP überprüft werden, inwieweit die Vorstellungen und Empfehlungen der IFIs bezüglich des Armutskonzeptes sowie der verfolgten Bekämpfungsstrategien mit den Inhalten der NSGRP⁶ übereinstimmen. Wenn einerseits Übereinstimmungen mit den Vorgaben der Finanzeinrichtungen bezüglich thematischer Bereiche, in der politischen Ausrichtung sowie in der Kohärenz der Strategie zu erkennen sind – sowie andererseits auch etwaige Widersprüchlichkeiten in der Formulierung festgestellt werden können – kann das *ownership* der Strategie angezweifelt und der Einfluss der IFIs festgemacht werden.

1.2 Aufbau, methodische Grundlagen; Forschungsfragen und Hypothesen

Armutsbekämpfungsstrategien liegen auch immer bestimmte Definitionen von Armut zugrunde. Der Zugang, der gewählt wird um dem Armutsbegriff zu begegnen, entscheidet

⁶ Das zweite PRSP Tanzanias ist die *National Strategy for Growth and Poverty Reduction (NSGRP)* bzw. das *Mkakati wa Kukuza Uchumi na Kupunguza Umaskini Tanzania (MKUKUTA)*, also die Bezeichnung auf Swahili.

maßgeblich über die armutsmindernden Maßnahmen die daraus abgeleitet werden. Dabei bestimmen die Ursachen und Dimensionen, auf denen die jeweilige Armutsdefinition beruht, vor allem inwieweit exogene und endogene Faktoren als ausschlaggebend genannt werden, welche Maßnahmen und Indikatoren zur Armutsbekämpfung erarbeitet werden. Die daraus abgeleitete politische Ausrichtung und die Armutsbekämpfungsstrategien können erheblich differieren und infolgedessen auch unterschiedliche Ergebnisse bewirken. Im Rahmen meiner Arbeit werde ich Armutskonzepte und Armutsbekämpfungsstrategien, die im entwicklungspolitischen Kontext vorherrschend waren bzw. sind, beleuchten, um den Armutsbegriff und die Strategie der NSGRP besser analysieren zu können. Dabei wird der Fokus auf den internationalen Finanzinstitutionen und ihrem Armutsverständnis liegen.

Zu Beginn werden unterschiedliche Definitionen von Armut und die dahinter festgemachten Ursachen behandelt. Dabei sollen verschiedene Konzepte dargelegt werden, denen jeweils andere Dimensionen von Armut und Messmethoden zugrundeliegen. Außerdem werde ich in Kapitel 2 erörtern, was unter Armutsbekämpfung in verschiedenen historischen entwicklungspolitischen Phasen und theoretischen Zugängen verstanden wurde bzw. wird. Die Auseinandersetzung mit Definitionen und Strategien von bedeutenden internationalen multilateralen Gebern wie der UNO bzw. des UNDP, der OECD/ des DAC sowie der EU ist für die Thematik der Arbeit wesentlich, um Unterschiede bzw. Übereinstimmungen mit dem Armutsverständnis der IFIs aufzuzeigen.

Kapitel 3 richtet sich dann explizit an armutsrelevante Konzepte und Handlungen der Weltbank⁷ und des Internationalen Währungsfonds. Die beiden Einrichtungen werden zunächst bezüglich ihres Entstehungskontextes und ihrer Aufgaben beleuchtet. Danach erfolgt eine Darstellung ihrer vergangenen Maßnahmen, die im Bereich der Armutsminderung, eingebettet in globale entwicklungspolitische Rahmenbedingungen, durchgeführt wurden. Dabei wird vor allem der Weg, der zur Entstehung des PRSP-Konzeptes geführt hat, genauer erörtert. In diesem Zusammenhang sind speziell die Strukturanpassungsprogramme (SAP) zu erwähnen, die im Laufe der 1980er Jahre unter der theoretischen Orientierung des *Washington Consensus*⁸ etabliert wurden. Infolge der negativen sozialen Auswirkungen der SAPs wurde vehement Kritik von Seiten der

⁷ Die Bezeichnung Weltbank umfasst die Einrichtungen der *International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)* sowie die *International Development Agency (IDA)*. Siehe Kapitel 3.

⁸ Der *Washington Consensus* ist die gemeinsame theoretische wirtschaftspolitische Ausrichtung, die von den IFIs und dem US-amerikanischen Finanzministerium im Kontext der 1980er und 1990er Jahre angenommen wurde. Eine genaue Beschreibung erfolgt in Kapitel 3.

entwicklungspolitischen Öffentlichkeit, aber auch von internen Kreisen an den IFIs geübt. Die Auseinandersetzung mit dieser Kritik und die entwicklungspolitische Orientierung der 1990er Jahre ebneten den Weg zur Etablierung und Umsetzung der *Poverty Reduction Strategy Papers*. Der PRSP- Zugang steht unter dem sogenannten *Post- Washington Consensus*, der durch Schlagwörter wie soziale Inklusion, *national ownership*⁹ oder holistisches Entwicklungsverständnis gekennzeichnet ist.¹⁰ Die inhaltlichen und konzeptionellen Grundlagen der PRSPs sowie theoretische Neuerungen in der Ausrichtung der Bretton- Woods Einrichtungen werden kritisch beleuchtet.

Um den Armutszugang und die verfolgte Strategie der NSGRP bezüglich *ownership* analysieren zu können, werde ich in Kapitel 4 eine Analysegrundlage erstellen, die das Armutverständnis und die strategischen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung, die von der Weltbank und vom Währungsfonds vertreten werden, widerspiegelt. Dies wird als Grundlage für die Analyse von Tanzanias NSGRP und der darin verfolgten Armutsbekämpfungsstrategie dienen. Bei der Erarbeitung der Analysegrundlage werde ich bedeutende Dokumente und Publikationen der internationalen Finanzinstitutionen heranziehen.¹¹ Diese werde ich einerseits bezüglich des Armutsbegriffes und andererseits im Hinblick auf die dargestellten Strategien zur Bekämpfung sowie den damit verbundenen thematisierten Kriterien untersuchen. Dabei werden die Dokumente in Zusammenhang mit dem erörterten Kontext der beiden vorigen Kapitel analysiert.

Im Kapitel 5 wird Tanzanias zweites PRSP, die NSGRP, dargestellt und dieses anhand der in der Analysegrundlage herausgearbeiteten Vorstellungen und Interessen der IFIs bezüglich Übereinstimmungen oder Unterschieden analysiert. Zunächst werden die inhaltlichen Punkte der NSGRP im Hinblick auf die Armutdefinition sowie strategischen Maßnahmen dargestellt und gleich anschließend, aufbauend auf die Analysegrundlage, in jedem Bereich eine Bewertung und Interpretation durchgeführt. Der Prozess der Formulierung und Erarbeitung des PRSPs sowie die inhaltlichen und thematischen Schwerpunkte werden dabei besonders beleuchtet.

⁹ Ich verwende in dieser Arbeit die Begriffe *ownership* und *national* bzw. *country ownership* als ident definierte Begriffe. Sollte etwas anderes damit gemeint sein, wird es explizit angeführt. Die genaue Definition von *country ownership* folgt im Teil über die PRSPs.

¹⁰ Der *Post- Washington Consensus*, also die theoretische Orientierung der IFIs seit den späten 1990er Jahren, und die damit verbunden Prinzipien werden in Kapitel 3 erläutert.

¹¹ *World Development Reports (WDR)* mit verstärktem Fokus auf dem WDR 2000/2001 „*Attacking Poverty*“; das sogenannte *PRSP- Sourcebook* sowie Reden des ehemaligen Weltbank- Präsidenten James Wolfensohn.

Die Ergebnisse werden dann in einer abschließenden Conclusio erörtert und nochmals konkret bezüglich der Forschungsfragen und der Hypothesen analysiert.

Ich beziehe mich bei der Analyse der herangezogenen Papiere und Dokumente auf methodische Grundlagen der qualitativen Inhaltsanalyse. Außerdem werden auch diskursanalytische Methoden angewandt, die vor allem die Asymmetrie in der Geber-Empfänger-Beziehung bezüglich bestimmter sprachlicher Formulierungen beleuchten sollen.

Da „die eine“ Inhaltsanalyse nicht existiert und es damit keine übereinstimmende Definition darüber gibt, was eine Inhaltsanalyse ausmacht, können verschiedene methodische Zugänge für bestimmte Kontexte als Inhaltsanalyse gelten. Mayring, der unterschiedliche Definitionen beschreibt, konstatiert: „Ziel der Inhaltsanalyse ist, darin besteht Übereinstimmung, die Analyse von Material, das aus irgendeiner Art von *Kommunikation* stammt.“ (Mayring 2010: 11). Jedoch bemerkt er, dass diese nicht nur auf Kommunikationsinhalte beschränkt ist. Mayring zählt zu den Aufgaben und Schwerpunkten einer qualitativen Analyse die „Hypothesenprüfung“, diese wird im Rahmen dieser Arbeit im Zuge der Überprüfung meiner aufgestellten Hypothesen sowie des *ownership*-Prinzips der PRSPs durchgeführt. Außerdem legt Mayring dar, dass qualitative Analyse sich „eher an Einzelfällen orientiert“ und daher „Fallanalysen [...] ein hervorragendes Anwendungsgebiet ihrer offenen, eher deskriptiven, eher interpretativen Methodik“ sind (Mayring 2010: 23). Da ich anhand des Fallbeispiels Tanzania meine Forschungsfragen analysieren möchte, bietet sich auch hier eine qualitative Inhaltsanalyse an.

Mayring beschreibt weiter: „Ansätze zum Verstehen sprachlichen Materials, in denen sich Quellen zur Konstruktion einer qualitativen Inhaltsanalyse finden lassen, sind sehr vielfältig.“ (Mayring 2010: 26). In diesem Zusammenhang finde ich jedoch für die Analyse in meiner Arbeit nicht nur einen Ansatz, sondern Aspekte verschiedener Ansätze passend. Zu nennen ist z.B. der Ansatz der qualitativen Inhaltsanalyse nach Rust: „Qualitative Inhaltsanalyse muss an Struktur und Bedeutung des zu analysierenden Materials, also des Textes ansetzen. [...] qualitative Analyse als Qualifikation, als „Klassifikation, Festlegung der Konturen eines Untersuchungsgegenstandes in seinem Kontext, Abgrenzung gegen andere Objekte und die allgemeine Charakterisierung seiner inneren Beschaffenheit“ (Mayring 2010: 28). Rust spricht jedoch nur von der Analyse innerhalb bestimmter Texte. Für die Publikationen, die in dieser Arbeit verwendet werden, ist es jedoch auch

bedeutend, diese in Bezug auf den Kontext, in dem sie entstanden sind, zu beschreiben. Rust bezieht sich in diesem Zusammenhang auf den „gesamtgesellschaftlichen Kerngehalt einer jeden Äußerung“ und Mayring beschreibt, „eine qualitative Inhaltsanalyse darf ihr Material nicht isoliert, sondern als Teil einer Kommunikationskette verstehen.“ (Mayring 2010: 29). Weiters konstatiert Mayring: „Das Material kann nie vorbehaltlos analysiert werden. [...] Fragestellungen, theoretische Hintergründe und implizite Vorannahmen müssen ausformuliert werden“ (Mayring 2010: 32). Diese genannten Punkte werden durch die Erarbeitung der dargelegten Kapitel vor der Analyse abgedeckt. Außerdem kann z.B. noch die Dokumentenanalyse genannt werden, die Mayring im Bereich der Methodik der qualitativen Sozialforschung beschreibt. Dabei werden unter der Analyse von Dokumenten verschiedenste verstanden, wie z.B. auch Sitzungsprotokolle. In diesem Sinne gelten die protokollierten Reden des Weltbank-Präsidenten Wolfensohn als ein analysierbares Dokument im Rahmen dieser Methode.

Die Interpretation ist ein essentieller Bestandteil von qualitativer Inhaltsanalyse. Jedoch muss laut Mayring beachtet werden: „Eine Interpretation sprachlichen Materials [...] ist immer prinzipiell unabgeschlossen. Sie birgt immer die Möglichkeit der Re-Interpretation.“ (Mayring 2010: 38). Er bezieht sich dabei auf Cicourel: „Die Interpretation eines jeden Dokuments, Romans oder Zeitungsartikels unterliegt stets der Möglichkeit einer Re-Interpretation bei „weiteren Überlegungen“ oder zusätzlicher Information.“ (Cicourel nach Mayring 2010: 34). Um daher eine möglichst fundierte Interpretation im Rahmen der Analyse durchführen zu können, wird im Rahmen der ersten beiden Kapitel der nötige Kontext der Thematik erörtert um eine brauchbare Analysegrundlage für die NSGRP zu erstellen. Im Zuge der „Strukturierung“¹² nennt Mayring Unterkategorien, dabei sind Überlegungen zur „inhaltlichen Strukturierung“, die „Material zu bestimmten Themen, zu bestimmten Inhaltsbereichen extrahieren und zusammenfassen“ will, sowie in gewissen Punkten auch zur „typisierenden Strukturierung“, die „einzelne markante Ausprägungen im Material finden und diese genauer beschreiben“ will (Mayring 2010: 94) im Rahmen dieser Arbeit wichtig. (vgl. Mayring 2010: 11ff)

Neben der Analyse der inhaltlichen und thematischen Schwerpunkte bezüglich Armutsbekämpfung werde ich mir, speziell in den IFI-Dokumenten, die sprachliche Formulierung ansehen und prägnante Stellen darlegen. Um etwaige inhaltliche Übereinstimmungen – und damit meine These, dass vorrangig die entwicklungspolitischen

¹² „Strukturierung: Ziel der Analyse ist es, bestimmte Aspekte aus dem Material herauszufiltern, [...] das Material aufgrund bestimmter Kriterien einzuschätzen.“ (Mayring 2010: 65)

Interessen der IFIs ein PRSP bestimmen – zu untermauern, muss die einflussreiche Position der Bretton- Woods Einrichtungen auch anhand ihrer verwendeten Sprache festgemacht werden, mit der sie bestimmte Diskurse transportieren. Im Hinblick auf die Untersuchung, die ich in dieser Arbeit durchführen möchte, ist vor allem das Konzept der kritischen Diskursanalyse nach Siegfried Jäger und den MitarbeiterInnen der Diskurswerkstatt im DISS¹³, das sich an Michel Foucault anlehnt, geeignet. Jäger rezipiert in seiner Methode außerdem den Ansatz des Literaturwissenschaftlers Jürgen Link, der laut ihm für Bereiche einer kulturwissenschaftlichen Diskursanalyse bedeutende Grundlagen darstellt: „Ihnen wie uns geht es vor allem um die Analyse aktueller Diskurse und ihrer Macht- Wirkung, um das Sichtbarmachen ihrer (sprachlichen und ikonographischen) Wirkungsmittel, [...] und insgesamt um die Funktionen von Diskursen als herrschaftslegitimierenden und –sicherenden Techniken in der real existierenden kapitalistischen bzw. globalisierten Gesellschaft.“ (Jäger 2010: 9). Link definiert einen Diskurs wie folgt: „Diskurse sind „geregelt, ansatzweise institutionalisierte Redeweisen als Räume möglicher Aussagen, insofern sie an Handlungen gekoppelt sind und dadurch Machtwirkungen ausüben.““ (Link zitiert nach Jäger 2010: 10). Zur „Macht der Diskurse“ schreibt Jäger: „Diskurse üben als „Träger“ von (jeweils gültigem) „Wissen“ Macht aus; sie sind selbst ein Machtfaktor, indem sie Verhalten und (andere) Diskurse induzieren. Sie tragen damit zur Strukturierung von Machtverhältnissen in einer Gesellschaft bei.“ (Jäger 2010: 11, Hervorhebungen im Original).

Jäger beschreibt, dass im gesellschaftlichen Kontext unterschiedliche „Diskursstränge“ existieren, wobei ein Diskursstrang eine thematische Übereinstimmung bildet. Dabei bestehen Diskursstränge aus mehreren „Diskursfragmenten“, also bestimmte Unterthemen. „Diskursanalyse zielt auf die Ermittlung von Aussagen, indem sie Diskursfragmente [...] und deren Inhalte und Häufungen sowie ihre formalen Beschaffenheiten zu erfassen suchen und interpretiert.“ (Jäger 2010: 16). Die gewissen „Aussagen“ sind dabei nicht als „Sätze“ zu verstehen, sondern immer nur als der inhaltlich gemeinsame Nenner, der unter Berücksichtigung der jeweiligen Kontexte aus Sätzen und Texten herangezogen werden kann.“ (Jäger 2010: 16). Die „Diskursebenen“ und „Diskurspositionen“, von denen die Aussagen getätigt werden, sowie „diskursive Ereignisse“ beeinflussen die Form und Wirkung der Aussagen.¹⁴ Auf den Rahmen meiner Arbeit umgelegt bedeutet dies, dass

¹³ DISS= Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung

¹⁴ „Man könnte solche *Diskursebenen* auch als die *sozialen Orte* bezeichnen, von denen aus >gesprochen< wird.“ (Jäger 2010: 17)

somit eine bestimmte sprachliche Verwendung und gewisse „Aussagen“ in der Formulierung der verwendeten Publikationen, eingebettet in deren Gesamtkontext, das Vorherrschen einer asymmetrischen Machtverteilung zugunsten der Finanzeinrichtungen nachweisen können. Neben dem Betrachten in der Arbeit von prägnanten sprachlichen Ausführungen (die „Aussagen“ darstellen), können auch bestimmte Armutskonzepte und Strategien mit dieser methodischen Grundlage erfasst werden, da diese denen übergeordnete Diskursfragmente und Diskursstränge darstellen. (vgl. Jäger/ Zimmermann 2010: 4-23; Keller/ Hirsland/ Schneider 2006: 13-15, 19-20; Jäger 2004: 127-132, 158-196)

Forschungsfragen

Folgende Forschungsfragen sollen in Bezug auf die Hypothesen verifiziert bzw. falsifiziert werden:

- Können Übereinstimmungen zwischen dem Armutverständnis, Zielen und Maßnahmen, die hinter der Armutsbekämpfungsstrategie in Tanzanias NSGRP stehen, und den Armutskonzepten der IFIs festgemacht werden? Wenn ja, warum werden diese angepasst?
- Sind PRSPs „eigene Konzepte“ oder wird das *ownership*- Prinzip unterlaufen indem diese den Interessen der IFIs und der Durchsetzung ihrer Politiken dienen?
- Können anhand sprachlicher Formulierungen und Aussagen Rückschlüsse bezüglich der Qualität der „Partnerschaft“ (asymmetrische/symmetrische Beziehung; Machthierarchie) zwischen den internationalen Finanzinstitutionen und Tanzania festgestellt werden?

Hypothesen

- Die Ausarbeitung und Formulierung der NSGRP /Mkukuta nahm zwar die tanzanische Regierung vor, jedoch sind die Armutsbekämpfungsstrategien stark an Richtlinien und „Trends“ der internationalen Gebergemeinschaft, vor allem der IFIs angelehnt.

„Die Kategorie der *Diskursposition*, [...] der „Ort, von dem aus eine Beteiligung am Diskurs und seine Bewertung für den Einzelnen und die Einzelne bzw. für Gruppen und Institutionen erfolgt.“ (Jäger, M. zitiert nach Jäger 2010: 17)

„Als *diskursive* Ereignisse sind [...] zu fassen, die [...] besonders herausgestellt werden und als solche Ereignisse die Richtung und die Qualität des Diskursstrangs, zu dem sie gehören, grundlegend beeinflussen.“ (Jäger 2010: 16-17). Hervorhebungen wurden vom Original übernommen.

Der Einfluss und die wirtschaftlichen und politischen Interessen der Finanzinstitutionen werden in Tanzanias NSGRP ersichtlich und die Grundlagen des *ownership*- Prinzips nicht erfüllt.

- Bezüglich der Armutdefinitionen und Konzepte können deswegen starke Übereinstimmungen festgestellt werden, weil die Konditionalitäten und Auflagen der IFIs im Zusammenhang mit der Formulierung eines PRSPs erfüllt werden müssen, damit die Strategie genehmigt wird.
- Eine hierarchische Machtverteilung zugunsten der IFIs ist in der „Partnerschaft“ erkennbar, da diese über Entschuldung und neue finanziellen Mittel entscheiden. Auch anhand der sprachlichen Formulierung der Dokumente der IFIs kann eine Bevormundung festgestellt werden.

2 Armutsbegriffe und Armutsbekämpfungsstrategien im Überblick

Um die Verwendung des Armutskonzeptes und der Armutsbekämpfungsstrategie in Tanzanias NSGRP besser einordnen und analysieren zu können, muss zunächst der Kontext rund um die Thematik der Armutsbekämpfung dargestellt werden.

Im ersten Kapitel erfolgt eine Klärung des Begriffes Armut, dessen verschiedene Definitionen und Zugänge sowie ein historischer Abriss über Armutsbekämpfungsstrategien und Diskurse, die im globalen entwicklungspolitischen Kontext vorherrschend waren/ sind. Außerdem werden bedeutende internationale multilaterale Akteure und ihr Armutsverständnis dargestellt.

2.1 Theoretische Zugänge und Begriffsbestimmungen von Armut

„Armut ist keine Eigenschaft, sondern eine von gesellschaftlichen und politischen Bedingungen abhängige Lebenssituation. Sie ist also ein kontextabhängiges Phänomen, das überall verschiedene Gesichter hat; sie verbindet objektive Lebensbedingungen mit subjektiven Bewertungen.“ (Nuscheler 2005: 144)

Armutsbekämpfung und somit auch der Diskussion über Definitionen von Armut wird im entwicklungspolitischen Kontext vor allem (wieder) seit den 1990er Jahren große Aufmerksamkeit geschenkt. Die unterschiedlichen Konzepte und Indikatoren zur Messung von Armut sind nicht nur vom jeweiligen globalen politischen Diskurs über Armutsbekämpfung abhängig sondern die einzelnen Definitionen sind auch in Machtentscheidungen und –strukturen eingebunden. Die in unterschiedlichen Armutsdiskursen verwendeten Begriffsbestimmungen ziehen immer bestimmte daraus resultierende Strategien zur Armutsbekämpfung nach sich. Infolgedessen variieren die Konzepte vor allem im Hinblick darauf, wie dem Begriff begegnet wird. Es existiert eine Vielzahl von Definitionen, die jeweils eine andere Dimension und Strategie von Armut und deren Bekämpfung markieren.

Die einseitige Definition von Armut mittels monetären und materiellen Faktoren, also die Messung über Einkommen und Konsum, mündet in Armutsbekämpfungsstrategien, die wirtschaftliche Aspekte in den Vordergrund stellen und soziale Faktoren in den Hintergrund drängen. Trotzdem wurde lange Zeit nur mit diesem Zugang gearbeitet, die Einbeziehung von immateriellen Bezugsgrößen fand jedoch vor allem durch die wissenschaftliche Diskussion auch Eingang in die entwicklungspolitische Praxis, z.B.: „Armut bedeutet einen Mangel an Möglichkeiten, um in den zentralen gesellschaftlichen

Bereichen zumindest in einem Mindestausmaß teilhaben zu können. Armut ist daher mehr als der Mangel an Gütern.“ (Küblböck 2003: 8) (vgl. Nuscheler 2005: 143-146; Küblböck 2003: 7-8)

2.1.1 Definitionen, Konzepte, Messmethoden

Die zwei, in der Literatur viel zitierten, entwicklungspolitisch relevanten Konzepte sind einerseits der *Ressourcenansatz* und andererseits der *Lebenslagenansatz*.

- Beim *Ressourcenansatz* stehen materielle Aspekte im Vordergrund. Messindikatoren sind das Pro-Kopf-Einkommen (BIP) und der Konsum. Eine populäre Messgröße stellt die Ein- US- Dollar Grenze pro Tag dar, die für die „absolute Armut“ verwendet wird. Menschen, die von weniger als einem US- Dollar pro Tag in Bezug auf die lokale Kaufkraft leben, werden zu dieser Definition gezählt.

- Beim *Lebenslagenansatz* spielen neben materiellen Ressourcen vor allem soziale und gesellschaftliche Aspekte und individuelle Handlungsmöglichkeiten eine entscheidende Rolle; „Die Grundlage ist, dass Armen die Möglichkeiten für ein würdiges Menschsein verwehrt sind.“ (Küblböck 2003: 9). Bildung, Zugang zu gesellschaftlichen Entscheidungen, Lebensstandard oder z.B. ein selbstbestimmtes Leben werden u.a. zur Messung eines umfassenderen Armutsbegriffes herangezogen. In diesem Bereich nimmt der *Human Development Index - HDI* des Entwicklungsprogrammes der UNO (UNDP – *United Nations Development Programme*) eine bedeutende Rolle ein. Dieser alternative Index misst die Lebenserwartung bei der Geburt, die Alphabetisierungsrate und die Brutto-Einschulungsrate¹⁵, sowie die reale Kaufkraft pro Kopf. Daneben existieren vom UNDP auch noch der *Human Poverty Index - HPI*¹⁶ und der *Gender Related Development Index - GDI*¹⁷.

Die beiden Konzepte spiegeln jeweils wieder, wie die Dimensionen von Armut verstanden bzw. welche Ursachen dahinter angenommen werden. In der Literatur wird meist zwischen

¹⁵ „Bruttoeinschulungsraten (gross enrolment ratios) ergeben sich aus dem Verhältnis aller in einer bestimmten Schulstufe eingeschulten Kinder zur Menge der für diese Stufe offiziell vorgesehenen Altersgruppe.“ (UNESCO 2007: 7)

¹⁶ Der HPI erfasst den Anteil der ärmsten Bevölkerung in einer Gesellschaft indem die Lebenserwartung bei der Geburt mit einer Wahrscheinlichkeit von höchstens 40 Jahren, die Analphabetenrate, Zugang zu Trinkwasser und Gesundheitsversorgung sowie untergewichtige Kinder unter fünf Jahren berücksichtigt werden. (vgl. Nuscheler 2005: 144)

¹⁷ Im GDI werden ebenfalls die HDI- Faktoren – Lebenserwartung, Einkommen und Bildung – in Bezug auf geschlechtsspezifische Ungerechtigkeiten gemessen. (vgl. Enzi 2004: 22)

folgenden Definitionen innerhalb der beiden Ansätze unterschieden: Zum Ressourcenansatz zählen die absolute, materielle, objektive und permanente Armut; dem Lebenslagenansatz werden die relative, immaterielle, subjektive und temporäre Armut zugerechnet.

- Die Unterscheidung zwischen **absoluter** und **relativer** Armut lässt sich anhand von vollkommener (absoluter) Armut in Relation zur restlichen Gesellschaft (relativer) festmachen. Absolute Armut bedeutet demnach, dass Ressourcen und Güter in dem Ausmaß fehlen, dass das Existenzminimum nicht mehr gesichert ist und die grundsätzlichen Bedürfnisse nicht erfüllt werden können. Relative Armut bezeichnet den Lebensstandard von „ärmeren“ Bevölkerungsgruppen im Verhältnis zum Wohlstandsniveau „reicherer“ Bevölkerungsgruppen. Durch diesen Vergleich kommt es zu einem Sichtbarmachen sozialer Disparitäten innerhalb einer Gesellschaft.

- **Materielle** Armut bezieht sich auf Fehlen von materiellen Gütern, wie z.B. Nahrung, Trinkwasser, Kleidung und Unterkunft. **Immaterielle** Armut definiert indessen v.a. soziale, kulturelle und politische Aspekte, die unabdingbar für ein menschenwürdiges Leben sind. Darunter fallen etwa Partizipation an sozialen und politischen Aktivitäten, Zugang zu Bildung oder z.B. Gleichberechtigung.

- **Objektive** und **subjektive** Armut unterscheidet sich durch die Sichtweise von der aus Armut beurteilt wird. Während objektive Armut die Situation immer von außen gesehen festmacht, stellt die subjektive Armut die Wahrnehmung der betroffenen Menschen selbst dar. Dieses individuelle Empfinden umfasst Unsicherheit beispielsweise bezüglich Wetterschwankungen, das Fehlen einer Perspektive, soziale Exklusion und Machtlosigkeit.

- **Permanente** Armut liegt dann vor, wenn das Leben unter dem Existenzminimum unaufhörlich anhält. **Temporäre** Armut beschreibt hingegen das Leben in Armut für eine gewisse Zeit, ausgelöst durch spezielle individuelle Umstände.

Einen bedeutenden Beitrag zur Armutsforschung, der sich über den materiellen Armutsbegriff hinwegsetzt, hat Amartya Sen geliefert, der in den 1980er Jahren die Armutsdimensionen der Verfügungsrechte (*entitlements*), Chancen (*opportunities*) und Fähigkeiten (*capabilities*) benannte. Das bedeutet nach Nuscheler: „[...] Was arme Menschen aufgrund mangelnder Rechte, Chancen und Fähigkeiten tun oder nicht tun können. [...] den Abbau von Unfreiheiten, welche die individuellen Wahl- und

Handlungsmöglichkeiten („freedom of choice“) einschränken, und die Beteiligung an Entscheidungen auf verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Ebenen, [...]“ (Nuscheler 2005: 146-147)

Konzepte, die an die „livelihood“ der armen Gruppen adressieren, sind auch im Zusammenhang mit der Verwundbarkeit („*vulnerability*“) zu nennen. So werden in diesem Kontext unter einer sogenannten „differenziellen Vulnerabilität“ die regionalen und sozialen Differenzen bezüglich des Ausmaßes der Verletzlichkeit verstanden. Arme Länder und vor allem die ärmsten Bevölkerungsschichten sind einer „doppelten Verwundbarkeit“ ausgesetzt: Einerseits umweltspezifischen Katastrophen und Veränderungen; andererseits sind die ärmsten Gruppen auch im sozialen Kontext gesehen aufgrund von fehlenden Möglichkeiten (*coping capacity*) und Schutzeinrichtungen (z.B. ungenügende Katastrophenvorsorge), die es brauchen würde, um mit solchen Schocks umzugehen, besonders verwundbar. (vgl. Nuscheler 2005: 148-149)

Ein erweiterter Armutsbegriff, der über die materielle Dimension hinausgeht, muss also auch andere Dimensionen und komplexere Ursachen von Armut begreifen. Für die Arbeit ist es bedeutend, welche Definition von Armut international gesehen und vor allem von den IFIs verwendet wird, weil die daraus resultierende Armutsbekämpfungsstrategie bestimmte Faktoren bevorzugt behandelt und die Auswirkungen unterschiedlich ausfallen. Im internationalen Armutsdiskurs und in den daraus resultierenden Strategien fanden erweiterte Dimensionen von Armut wie z.B. Verletzlichkeit (*vulnerability*) seit den späten 1990er Jahren übergreifend Eingang. International verabschiedete Zielsetzungen wie die *Millennium Development Goals (MDGs)*, die im nächsten Punkt genauer besprochen werden, spiegeln diese vorherrschende Agenda wieder. Trotz des Begreifens der Multidimensionalität von Armut werden Definitionen bzw. Bekämpfungsmaßnahmen bezüglich absoluter Armut oft in den Vordergrund gestellt. Das allumfassende Ziel der MDGs beschäftigt sich mit der Überwindung extremer Armut. Diese extreme Armut wird an rein monetären Faktoren, nämlich dem Einkommen (weniger als Ein US- Dollar pro Tag), gemessen und fällt somit in die Definition absoluter Armut. (vgl. Küblböck 2003: 7-10; Böhler/ Sedmak 2004: 9-19; Enzi 2004: 17-23; Nuscheler 2005: 146-151; UNDP 2009a)

Im Zusammenhang mit dem Armutsbegriff werde ich nun einen historischen Überblick über Armutsbekämpfungsstrategien, die zeitlichen Armutsdiskurse sowie die damit

einhergehenden entwicklungspolitischen Handlungen beleuchten. Außerdem werden die Armutskonzepte bedeutender internationaler multilateraler¹⁸ Akteure kurz dargestellt.

2.2 Armutsbekämpfung im entwicklungspolitischen Kontext – ein historischer Überblick

Die Diskurse rund um Armut und infolgedessen auch die Armutsbekämpfungsstrategien, die auf der internationalen Agenda der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) im Laufe der letzten Jahrzehnte standen, wurden stark vom politischen und wirtschaftlichen Kontext der jeweiligen Zeit bestimmt. Robb konstatiert jedoch auch, dass beachtet werden muss, dass Interessen und Maßnahmen im Rahmen der EZA nicht immer einer Zusammenarbeit gleichen sondern asymmetrische Verhältnisse widerspiegeln.

„Aid, by very definition, is a manifestation of inequality. [...] Being poor usually means being powerless; but aid system is dominated by the interests of powerful, as opposed to the powerless. [...] Aid has historically been influenced by political processes, the world economic environment, commercial and political interests, as well as the success or failure of poverty reduction initiatives.“ (Robb 2005: 21)

Die Periode der späten 1940er Jahre bis 1960er Jahre - „Trickle down“ und Wirtschaftswachstum

Die „Geburtsstunde“ der Entwicklungspolitik sowie der Disziplinen der Entwicklungsökonomie und -soziologie und infolgedessen der „Entwicklungshilfe“ steht in engem Zusammenhang mit der Rede des US-Präsidenten Truman am 20. Jänner 1949. Truman sprach von der Notwendigkeit der Überwindung der Armut, da diese eine Bedrohung für Arme und auch für Reiche darstelle. Seine verfolgte Strategie zur Armutsbekämpfung sollte durch die Imitation des kapitalistischen, amerikanischen Weges erreicht werden. Im Kontext des Kalten Krieges stand hinter dieser Ideologie der „Entwicklung“ und Armutsbekämpfung, die Eingliederung der ärmeren Länder in den „westlichen“ Block, um gleichzeitig das Sympathisieren mit dem sowjetischen Modell zu verhindern. Trumans Strategie sah eine Übernahme der Technologien und des Demokratiemodells nach kapitalistischem Vorbild und eine Bekämpfung der Armut durch Wirtschaftswachstum vor.

¹⁸ Multilaterale Akteure werden im thematischen Kontext dieser Arbeit explizit berücksichtigt. Bilaterale Geber und ihre Armutskonzepte können aufgrund des Umfangs nicht speziell behandelt werden.

Neben dem Einfluss des Kalten Krieges und den divergenten Weltanschauungen zwischen Kapitalismus und Kommunismus war die entwicklungspolitische Periode von 1946 bis zum Ende der 1960er Jahre einerseits von dem Wiederaufbau in Europa nach dem zweiten Weltkrieg und andererseits von den Unabhängigkeitsbestrebungen der kolonialisierten Länder im Zusammenhang mit der Etablierung des „nation state“ geprägt (Robb 2005: 22). Modernisierungstheorien, wie die schon oben beschriebene Strategie Trumans, standen im Mittelpunkt entwicklungspolitischen Handelns, welche die Entwicklungsländer¹⁹ in einem natürlichen Stadium in Richtung Fortschritt sahen.²⁰ Eine erfolgreiche Armutsbekämpfung könne in diesem Sinne nur durch Wirtschaftswachstum erreicht werden, welches in Folge den ärmsten Bevölkerungsschichten durch den „trickle down“²¹ Effekt zugute komme. Dependenztheoretiker hingegen sahen exogene Faktoren, vor allem den europäischen Imperialismus und Kapitalismus, als Hindernisse für arme Länder.²²

Die Entwicklungszusammenarbeit war geprägt von „top- down“ Projekthilfe, die wenig Rücksicht auf den jeweiligen Kontext der Länder nahm. Konditionalitäten für die Bereitstellung finanzieller Mittel sowie technischer Hilfe waren laut Robb eher gering. Jedoch dominierte das „fremde“ Wissen der Geber in den asymmetrischen Beziehungen zu den Empfängerländern. Dies änderte sich jedoch Ende der 1960er Jahre, als Kredite auch an ärmere Länder vergeben wurden und die Mittel, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt wurden, überwiegend an bestimmte Bedingungen geknüpft waren. (Vergleiche dazu Kapitel 3,4 Weltbank und IWF)

Im Hinblick auf Armutsbekämpfung kann folgendes für diese entwicklungspolitische Zeitspanne festgemacht werden: „[...] the institutional foundations and relations were laid

¹⁹ Von der, mit diesem Begriff, in der Literatur oft verbundenen „Rückständigkeit“ distanzieren ich mich in dieser Arbeit.

²⁰ Die Modernisierungstheorie geht von der Annahme aus, dass sich die Entwicklungsländer in einer gewissen „Rückständigkeit“ befinden, diese aber mit Hilfe von wirtschaftlichem Wachstum und Industrialisierung zu überwinden sei. Die Ursachen werden endogenen wirtschaftlichen und sozialen Faktoren zugeschrieben. Eine sogenannte „Unterentwicklung“ ist laut dieser Theorie ein normaler Zustand, der durch Nachahmung „westlicher“ Wege zu einer Annäherung an die Industrieländer und „Entwicklung“ führen soll. (vgl. Robb 2005: 23; Fischer/ Hödl/ Parnreiter 2004: 35-37)

²¹ Die „trickle down“ Theorie geht davon aus, dass positive Auswirkungen von wirtschaftlichem Wachstum automatisch auch zu den ärmsten Bevölkerungsschichten „durchsickern“. Jedoch profitieren zuerst die reicheren Gruppen und die ärmeren Schichten erst in einer „second round“. Dies würde infolgedessen bedeuten: „Thus, the poor benefit from economic growth only indirectly through a vertical flow from the rich. It implies that the proportional benefits of growth going to the poor will always be less.“ (Kakwani/ Pernia 2000: 2) (vgl. Kakwani/ Pernia 2000: 2-3; Kakwani 2001: 2)

²² Die Dependenztheorie oder Dependencia wurde vor allem von Wirtschaftstheoretikern aus Lateinamerika geprägt. Diese Theorie unterscheidet sich von der Modernisierungstheorie insofern, dass sie der „Unterentwicklung“ exogene Ursachen, also Faktoren, die nicht im Land selbst festzumachen sind, zuschreibt. Wobei „Unterentwicklung“ nicht ein Stadium darstellt, dass zur „Entwicklung“ führt, wie z.B. bei der Modernisierungstheorie, sondern „Entwicklung und Unterentwicklung sind vielmehr simultane Prozesse – sie sind die zwei Gesichter der historischen Entwicklung des Kapitalismus.“ (Kolland 2004: 95). Die „Dependenz“, also Abhängigkeit, spielt dabei eine große Rolle. (vgl. Kolland 2004: 94-96)

for an aid system that focused more on Northern governments' foreign policies than reducing poverty.“ (Robb 2005: 23) (vgl. Fischer/ Hödl/ Parnreiter 2004: 13-18; Robb 2005: 21-23; Kolland 2004: 94-96)

Die 1970er Jahre und der „basic needs approach“

Die Entwicklungszusammenarbeit der 1970er Jahre stand unter starkem Einfluss der beiden Ölkrisen der Jahre 1973 und 1978, welche die Geldreserven der OPEC- Länder drastisch ansteigen ließ. Für Entwicklungsländer bedeutete dies Zahlungsdefizite durch teurere Ölpreise, höhere Kreditraten und weniger Absatzmärkte. Die höheren Ölpreise ließen jedoch viele ärmere Länder auf einen Anstieg der Preise bei anderen Rohstoffen hoffen, und so stellten südliche Regierungen 1974 auf der UN-Generalversammlung die „*New International Economic Order*“ (NIEO) vor, die die Ungerechtigkeiten des weltweiten Wirtschaftssystems in Frage stellte und für einen Ausgleich der internationalen Machtbeziehungen plädierte.

Wirtschaftswachstum als alleiniges Lösungsmittel zur Überwindung der Armut war im entwicklungspolitischen Kontext der 1960er Jahre der unantastbare Glaube. Da diese reinen Wachstumsstrategien jedoch nicht zu den erhofften Erfolgen führten, wurden Gegenstimmen immer lauter, die Wirtschaftswachstum als Motor für Armutsbekämpfung als zu wenig ansahen und einen breiteren Zugang zur Armutsthematik fokussierten.

„*Redistribution with Growth*“ wurde zur neuen Devise der Entwicklungszusammenarbeit. In dieser Auffassung konnte eine effektive Armutsbekämpfung nur dann erfolgen, wenn das wirtschaftliche Wachstum auch zugunsten der armen Bevölkerungsschichten gerecht umverteilt werden würde. Dies sollte durch Besteuerung und vermehrte öffentliche Ausgaben geschehen.

Zentrales entwicklungspolitisches Paradigma dieser Periode war der „*basic needs approach*“, der vor allem von der UNICEF Mitte der 1970er Jahre vertreten wurde. Die Entwicklungszusammenarbeit richtete ihren Fokus auf die Bereitstellung von notwendigen Grundbedürfnissen wie Nahrung, Wasser, Unterkunft, Gesundheit und Bildung. Diesen Trend nahm auch die Weltbank auf, dessen damaliger Präsident Robert McNamara 1973 seine Unterstützung dafür deklarierte und Armutsbekämpfung als zentrales Ziel erklärte.

Projekthilfe dominierte weiterhin, wobei nationalen Regierungen wenige Mitspracherechte im entwicklungspolitischen Prozess zukamen. „The manner in which project cycle management was often used resulted in a tendency to view projects as economic or

technical interventions, rather than social processes.“ (Robb 2005: 26) (vgl. Robb 2005: 24-26; Küblböck 2003: 7-8)

Schuldenkrise, Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung – im Kontext der 1980er Jahre

Im Zuge der Schuldenkrise der 1980er Jahre drehte sich der entwicklungspolitische Diskurs zur Minderung der globalen Armut wiederum verstärkt um Wirtschaftswachstum. Infolgedessen wurde den Schuldern nahe gelegt, verstärkt wirtschaftspolitische Anpassungsmaßnahmen zu akzeptieren. Des Weiteren sollten die multilateralen Entwicklungsbanken eine durchdachtere Kreditvergabe fokussieren und die kommerziellen Banken ihre Kreditmittel erhöhen (z.B. Baker Plan). Mit den 1988 auf dem G7-Gipfel in Toronto von der Gebergemeinschaft beschlossenen, „*Toronto Terms*“ wurden erstmals die Streichung eines Teils der Schulden für die ärmsten Länder festgelegt.

Kredite für Projekthilfe rückten in den Hintergrund, die Vergabe von Mitteln im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wurde an neue Instrumente geknüpft. *Strukturanpassungsprogramme* (SAPs) und damit die Auferlegung von politischen und wirtschaftlichen Konditionalitäten und die Durchführung bestimmter Reformen von Seiten der internationalen Finanzinstitutionen, IWF und Weltbank, wurden für viele ärmere Länder zur Realität. Die negativen Auswirkungen der SAPs, vor allem im sozialen Bereich (Gesundheits- und Bildungsbereich), wurden alsbald sichtbar und die kritischen Stimmen bezüglich sozialer Investitionen immer lauter (z.B. UNICEF- Studie: *Adjustment with a Human Face*)²³.

In der Entwicklungszusammenarbeit fand die Ideologie des Neoliberalismus²⁴ Eingang und die Grundbedürfnisstrategie gehörte der Vergangenheit an. Die entwicklungspolitische Ausrichtung der Gebergemeinschaft war von Maßnahmen gekennzeichnet, die eine Minimierung der Rolle des Staates und des öffentlichen Sektors bewirken sollten sowie einen verstärkten Fokus auf freie Märkte und Privatisierung legten.

Die Entwicklungszusammenarbeit wurde in dieser Zeitspanne durch verstärkte kommerzielle und politische Interessen von Gebern politisiert (z.B. Unterstützung von korrupten Regimen oder weiterhin die, im Kontext des Kalten Krieges stehende, Vergabe

²³ Diese Thematik wird im Teil über die Strukturanpassungsprogramme ausführlich behandelt.

²⁴ Der Neoliberalismus entstand in den 1930er Jahren als konträres Konzept zum Keynesianismus, begründet von den Ökonomen Wilhelm Röpcke, Friedrich August von Hayek, Walter Eucken und Milton Friedman. Die Rücknahme und Minimierung von Staatsinterventionen steht dabei im Vordergrund, dies soll durch Steuerenkungen und eine restriktive Geldpolitik vorangetrieben werden. Das Paradigma des „freien“ Marktes regelt in dieser theoretischen Ansicht den Wettbewerb und den Unternehmensgeist. Die Begründer kritisierten den Wohlfahrtsstaat und feste Wechselkurse. (vgl. Copur/ Schneider 2004: 38)

entwicklungsrelevanter Mittel). Die Entwicklungspolitik verlor außerdem mit dem Ende des Kalten Krieges an taktischer Bedeutung, da die damit verbundene geopolitische Strategie der Eingliederung in das kapitalistische bzw. kommunistische System wegfiel. Ende der 1980er Jahre konnte von Seiten der Gebergemeinschaft jedoch nicht mehr ignoriert werden, dass dieses entwicklungspolitische System erhebliche Fehler aufwies. Außerdem schien die *New International Economic Order* im Hinblick auf ausgeglichene Geber- Empfänger-Beziehungen nicht funktioniert zu haben. Infolgedessen werden die 1980er und auch die 1990er Jahre vielerorts als „verlorene Dekaden“ gesehen. Für die Armutsbekämpfung bedeutete dies, dass es nur in Ost -(inklusive China) und Südasien (inklusive Indien) zu einem Rückgang der Armut kam; in Zentralasien wurde diese sogar verdoppelt; und in Sub-Sahara Afrika und Lateinamerika waren keine Verbesserungen auszumachen.²⁵ Vor allem die desaströsen sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen, im Rahmen der durchgeführten Maßnahmen der Strukturanpassungsprogramme, sind für diese Betitelung ausschlaggebend. Vermehrt eingerichtete soziale Fonds konnten die negativen Auswirkungen der SAPs nicht abfangen. (vgl. Kapitel 3) (vgl. Robb 2005: 26-30; Enzi 2004: 39-40; Küblböck 2003: 7-8)

Die 1990er Jahre - Armutsbekämpfung als zentrales Ziel

Die 1990er Jahre waren geprägt von einer gewissen Unzufriedenheit in der entwicklungspolitischen Gemeinschaft, weil – wie schon oben angesprochen – vielerorts keine Armutsminderungen erzielt werden konnten. Außerdem konnten die Länder des Südens ihren weltpolitischen Einfluss nicht wirklich erhöhen und *ownership*²⁶ der Empfängerländer bezüglich Projekten und Strategien war nicht wirklich vorhanden.

Der einseitige Armutsbegriff, bezogen auf Einkommen und Konsum sowie Gesundheit- und Bildungsstatus, wurde in Frage gestellt. Im Zuge der „*Participatory Poverty Assessments*“ (PPAs)²⁷ wurde illustriert, dass auch andere Dimensionen von Armut, wie Machtlosigkeit, Sicherheit, soziale Ausgeschlossenheit und fehlender Zugang zu öffentlichen Einrichtungen beachtet werden müssen, um den Bedürfnissen der ärmsten Menschen gerecht zu werden. „PPAs also showed that poor people had the capacity to analyse their situations and express their priorities. It was revealing that the poor’s definition of poverty and their priorities often fundamentally differed from those assumed by policy- makers.” (Robb 2005: 32). Außerdem wurde eingestanden, dass der alleinige

²⁵ Diese Messungen basieren auf monetären Indikatoren und bezeichnen absolute Armut.

²⁶ *Ownership* im Sinne von „Eigenverantwortung“ wird ausführlich im Kapitel über die PRSPs behandelt.

²⁷ *Participatory Poverty Assessments*“ (PPAs) sind Befragungen von Armut betroffener Menschen.

Fokus auf haushaltsbezogene Erhebungen bei der Analyse der Armutssituation nicht ausreicht, um ein breites Armutsverständnis zu erreichen. (vgl. Robb 2005: 30-32)

Das dominierende Entwicklungsparadigma dieser Zeit geriet auch im Kontext der Asienkrise (1997-1999)²⁸ ins Schwanken. Der Erfolg der sogenannten Tigerstaaten²⁹ führte schon zuvor zu einer Kritik an der wirtschaftspolitischen Ausrichtung der IFIs. Das in Folge der Krise durchgeführte Aufzwingen von makroökonomischen Maßnahmen ließen die Bretton Woods- Institutionen und ihre Ideologie in keinem guten Licht erscheinen. „Die Asienkrise wurde zu einer Krise des neoliberalen Entwicklungsmodells.“ (Sehring 2002: 25). Besonders der Internationale Währungsfonds stand im Kreuzfeuer der Kritik: „Die Maßnahmen und die Analyse des IWF haben jedoch nach Ansicht vieler Sachkenner die Krise nicht gelindert sondern eher verschlimmert, wenn nicht gar verursacht. [...] Zunächst wurde der von ihm ausgehende Druck zur Liberalisierung der Finanzmärkte, dem die Krisenländer seit 1992 nachkamen, und der die Gefahr von Finanzspekulationen ignorierte, als eine der Ursachen der Krise gesehen. Dann habe die starre Anwendung der offensichtlich falschen alten makroökonomischen Strategien, [...] eine verschlimmernde Signalwirkung auf den Markt.“ (Sehring 2002: 25-26)

Der entwicklungspolitische Kontext der 1990er Jahre wurde von einer signifikanten Wende begleitet. Auf der Agenda der entwicklungspolitischen Debatte erlangte Armutsbekämpfung wieder einen zentralen Stellenwert. Multi- sowie bilaterale Geber kamen verstärkt zur Auffassung, dass neben wirtschaftlichen Faktoren noch viele andere Rahmenbedingungen zwingend erforderlich sind, um zu einer erfolgreichen Armutsbekämpfung beizutragen.

Dieser Paradigmenwechsel stand auch im Zentrum etlicher Konferenzen, Gipfel sowie wichtiger Dokumente einflussreicher Akteure. Bedeutend waren vor allem:

- der vom UNDP publizierte *Human Development Report* (HDR) 1990 und die Begrifflichkeit der „menschlichen Entwicklung“;
- die von der UNO organisierte Konferenz über Kinderrechte 1990;

²⁸ Finanz- und Währungskrise in Südost- und Ostasien

²⁹ „Seit Ende der 60er Jahre kam es zu einem beispiellosen wirtschaftlichen Aufschwung einiger Länder Ost- und Südasiens nämlich Japan, Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur, seit Mitte der 80er gefolgt von Thailand, Malaysia, Indonesien und Regionen Chinas. Diese Länder hatten unter Umgehung zentraler Punkte des Washington Consensus „the most successful development in history“ geschafft, das sich nicht auf wirtschaftliches Wachstum beschränkte, sondern auch Einkommensungleichheit und Armut verringerte.“ (Sehring 2002: 23)

- die Rio- Konferenz 1992, die nachhaltige Entwicklung thematisierte;
- die vierte Weltfrauenkonferenz 1995 und die Thematisierung von Geschlechter Gleichheit;
- der Kopenhagener Weltsozialgipfel 1995 und die damit verbundene Deklaration der Ausrottung von Armut;
- die von Weltbank und IWF getragene HIPC I Initiative- eine umfassende Entschuldungskampagne (1996);
- das DAC- Dokument ‘*Shaping the 21st Century*’ von 1996;
- das von der UNO ernannte Jahr 1996 zur Armutsbeseitigung;
- der Kölner Weltwirtschaftsgipfel 1999 (Die Erweiterung bezüglich der HIPC II Initiative und die *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*);
- sowie der Milleniumsgipfel 2000 der Vereinten Nationen in New York und die Erklärung der *Millenium Development Goals MDGs*.

Für den armutsbezogenen Kontext war vor allem der Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 von großer Relevanz. Auf diesem diskutieren die Teilnehmer über die Beseitigung der globalen Armut und verpflichteten sich, diesem Ziel entschlossen nachzugehen. Dies war ein wichtiger Schritt in Richtung späterer konkreter Zielsetzungen um Armut (zumindest theoretisch) nachhaltig zu bekämpfen.

Infolgedessen publizierte das *Development Assistance Committee (DAC)* der OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) 1996 ein einschlägiges Dokument für den internationalen Armutsbekämpfungskontext. “*Shaping the 21st Century*”, das das gegebene Versprechen der Teilnehmerländer im Rahmen des Weltsozialgipfels konkretisierte, benannte als vorangestelltes Ziel die Halbierung der Anzahl der Menschen, die in absoluter Armut leben, bis zum Jahr 2015. (siehe Teil über DAC/ OECD)

Diese Ziele fanden ihre weitere Konkretisierung auf dem Milleniumsgipfel 2000 der Vereinten Nationen (UNO) in New York. Die Mitgliedsstaaten waren sich einig, dass die wichtigsten Anliegen für das neue Jahrtausend Armutsbekämpfung, Friedenssicherung und

Umweltschutz darstellen. Bezüglich der Beseitigung der globalen Armut wurden die Ziele des DAC- Dokuments in die Milleniumserklärung aufgenommen. Im Kapitel „Development and poverty eradication“ (UNO 2000: 4) finden sich die viel zitierten *Millenium Development Goals MDGs*, die in den folgenden Jahren die internationale entwicklungspolitische Debatte stark beeinflussen würden. (vgl. Küblböck 2003: 7-8; Sehring 2002: 23-26; Enzi 2004: 26-27; UNO 2000: 1-9)

Die Millenium Development Goals (MDGs) und die Bekämpfung der Armut im neuen Jahrtausend

Mit der Erklärung der MDGs erlangte die Thematik der Armutsbekämpfung nicht nur breitere öffentliche Aufmerksamkeit, sondern es schien damit auch eine stärkere Bereitschaft zur Zusammenarbeit von verschiedenen internationalen Gebern gegeben zu sein. So heißt es in der Millenniums Declaration: „We will spare no effort to free our fellow men, women and children from the abject and dehumanizing conditions of extreme poverty, to which more than a billion of them are currently subjected. We are committed to making the right to development a reality for everyone and to freeing the entire human race from want.“ - und weiters: „We resolve therefore to create an environment – at the national and global levels alike – which is conducive to development and to the elimination of poverty.“ (UNO 2000: 4)

Zentrales Oberziel stellt wiederum die Halbierung der in absoluter Armut lebenden Menschen bis 2015 dar. Insgesamt umfassen die MDGs acht Hauptziele, 21 Unterziele und 60 Indikatoren. Folgenden Hauptzielen und ihrer Erreichung bis zum Jahr 2015 verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen:

- „1. Extreme Armut und Hunger beseitigen,
2. Grundschulausbildung für alle Kinder gewährleisten,
3. Gleichstellung und größeren Einfluss der Frauen fördern,
4. Die Kindersterblichkeit senken,
5. Die Gesundheit der Mütter verbessern,
6. HIV/Aids, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen,
7. Eine nachhaltige Umwelt gewährleisten,

8. Eine globale Partnerschaft im Dienst der Entwicklung schaffen.“

(UNRIC 2000)

Im neuen Jahrtausend wurde die zentrale Thematik der Armutsbekämpfung auf der entwicklungspolitischen Agenda durch weitere Dokumente und Maßnahmen erweitert bzw. bekräftigt. Eine nachhaltige und qualitative Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit wurde in der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005) und der *Accra Agenda for Action* (2008) festgelegt. Die Gebergemeinschaft erkennt in den Dokumenten die im entwicklungspolitischen Diskurs der 1990er Jahren vorherrschenden Doktrinen und Prinzipien an:

- *Ownership* (Eigenverantwortung) - eigene nationale Entwicklungspolitiken und Armutsbekämpfungsstrategien der einzelnen Länder;
- *Alignment* (Partnerausrichtung) – die Geber etablieren ihre entwicklungspolitischen Maßnahmen anhand der nationalen Strategien und passen sich diesen an;
- *Harmonization* (Harmonisierung) – die Gebergemeinschaft koordiniert ihre Handlungen untereinander;
- *Result-based Management* (Ergebnisorientiertes Management) – Wirksames und ergebnisorientiertes Management in der Ressourcenpolitik und bei Entscheidungen;
- *Mutual accountability* (gegenseitige Rechenschaftspflicht) – Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht aller Akteure.

Die Zielsetzungen und Rhetorik der Gebergemeinschaft haben sich also mit Ende der 1990er Jahre und Beginn des 21. Jahrhunderts zu einer umfassenderen Konzeption in Richtung Armutsbekämpfung entwickelt. Entwicklungspolitisch relevante Schlagwörter, wie *ownership*, *accountability*³⁰, *partnership*, *good governance*³¹ oder *participation* fanden Eingang auf der Agenda einer scheinbar von gutem Willen erfüllten Gebergemeinschaft.³²

(vgl. Robb 2005: 32-36; UNRIC 2000; UNO 2000: 1-9; Küblböck 2003: 7-8; OECD 2005/2008: 1-8; OECD 2005: 1-15; Six 2008: 24-27; Eberlei 2009: 34-36)

³⁰ *Accountability* = Rechenschaftspflicht

³¹ *Good Governance*, im Sinne von „guter Regierungsführung“. Siehe Kapitel 3.

³² Wichtige historische Veränderungen in der Politik der internationalen Finanzinstitutionen sowie deren Auffassung von Armutsbekämpfung werden aufgrund des thematischen Schwerpunktes der Arbeit in einem eigenen Kapitel über Weltbank und IWF vermehrte Beachtung geschenkt.

Die Frage, ob Entwicklungszusammenarbeit überhaupt erfolgreich sein kann bzw. sogar zu einer Vergrößerung der Schere zwischen den Ländern beiträgt, wird in der entwicklungspolitischen Debatte immer wieder aufgeworfen. Die Beantwortung dieser These ist jedoch nicht Teil dieser Arbeit und würde den Rahmen sprengen.

2.3 Armutsdefinitionen und Strategien bedeutender multilateraler Akteure

Um den Armutsbegriff in der Analyse besser einordnen zu können, muss neben dem Armutsverständnis der internationalen Finanzinstitutionen auch beantwortet werden, wie andere bedeutende entwicklungspolitische multilaterale Akteure Armut sehen und welche Armutsbekämpfungsstrategien sie verfolgen.

2.3.1 United Nations Organization (UNO)/ UNDP

Im Kontext der 1990er Jahre gab es einige Konferenzen und Publikationen der UNO bzw. des UN- Entwicklungsprogrammes UNDP, die international gesehen für Aufsehen sorgten und im Kontext der Armutsbekämpfung bedeutend waren. (bereits im vorigen Punkt dargestellt). Während vor allem die Weltbank wegen des engen Armutsbegriffes, der bis in die 1990er Jahre verwendet wurde, in die Kritik geriet, etablierte erstmals das UNDP zu Beginn der 1990er Jahre mit dem *Human Development Report (HDR)* ein sozio-ökonomisches Konzept von Armut: „Bringing about development of the people, by the people, and for the people, and emphasizing that the goals of development are choices and freedoms.“ (UNDP 1990). Das einseitige wirtschaftliche Armutsverständnis der Weltbank wurde mit der Einführung der Begrifflichkeit der „menschlichen Entwicklung“ als vergangen angesehen. Dies kann auch als ein internationaler Anstoß gesehen werden, da die Weltbank in dem *World Development Report (WDR) 2000/2001* ihren Armutsbegriff dann auch über soziale Dimensionen [„voicelessness“, „powerlessness“, „risks“, „vulnerability“ (IBDR/ WB 2000/2001: 15)] und nicht nur über monetäre Faktoren definierte.

Die seit 1990 jährlich herausgegebenen *Human Development Reports* des UNDP sind bedeutende Publikationen im Rahmen der entwicklungspolitischen Gemeinschaft.

So benennt z.B. der *Human Development Report 1997* mit dem Titel „*Human Development to Eradicate Poverty*“ folgende Armutsdefinition: „Poverty has many faces. It is much more than low income. It also reflects poor health and education, deprivation in knowledge and communication, inability to exercise human and political rights and the

absence of dignity, confidence and self-respect. There is also environmental impoverishment and the impoverishment of entire nation, where essentially everyone lives in poverty. Behind these faces face of poverty lies the grim reality of desperate lives without choices and, often, governments that lack the capacity to cope.” (UNDP 1997: iii)

Um Armut zu bekämpfen bedarf es daher folgender strategischer Maßnahmen: Handlungsmöglichkeiten (*opportunities*) für die Menschen schaffen; Sicherheit vor globalen Veränderungen, die Armut vergrößern; Vermögenswerte der ärmsten Menschen vermehren; Empowerment und Partizipation von Männern und Frauen bezüglich individueller Entscheidungen; Humankapital vergrößern und Gesundheit und Bildung verbessern; sowie die Ausrottung der absoluten Armut. (vgl. UNDP 1997). Bezüglich Wachstum und Armutsbekämpfung wird im *Human Development Report* von 2002 z.B. dargelegt: „Je ungleicher die Einkommensverteilung, desto weniger nutzt Wachstum armen Menschen.“ (HDR 2002 zitiert nach Nuscheler 2005: 590)

Der Millenniumsgipfel der UNO sowie die Erklärung der *Millenium Development Goals MDGs* 2000 sind im Hinblick auf die internationale Ausrichtung zur Armutsbekämpfung wohl die wichtigsten Zielsetzungen, da die meisten Geber sich diesen Richtlinien anpassen. Die MDGs spiegeln die einflussreichen Rollen der UNO bzw. des UNDP wider, indem sie dazu beitragen, dass bedeutende Diskurse und Strategien auf der internationalen Agenda thematisiert werden. Auch wenn es oft nur bei Erklärungen und Zusagen der internationalen Gebergemeinschaft bleibt, werden Problematiken und die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit global diskutiert.

Ob dies auch für den neuen „*Multidimensional Poverty Index (MPI)*“ des UNDP zutrifft, der den *Human Poverty Index* ersetzen soll, bleibt noch offen. Dieser wird im Rahmen des im Oktober 2010 erscheinenden HDR 2010, der zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Arbeit noch nicht publiziert wurde, vorgestellt. „The MPI assesses a range of critical factors or ‘deprivations’ at the household level: from education to health outcomes to assets and services. Taken together, these factors provide a fuller portrait of acute poverty than simple income measures [...] The MPI captures deprivations directly – in health and educational outcomes and key services, such as water, sanitation and electricity.” (UNDP 2010). Durch den MPI sollen die Ursachen und Aspekte von Armut auf verschiedenen Ebenen eindeutigere Ergebnisse liefern. Zum Beispiel sind laut einkommensbezogener Indikatoren 89% der Menschen in Tanzania arm, im Gegensatz zu 65%, die nach dem MPI

als arm gelten. In Äthiopien kann ein umgekehrtes Bild festgestellt werden, so leben 39% in extremer Armut, laut der MPI- Messung sind es jedoch 90%. (vgl. UNDP 2010)

Dies illustriert auch, wie sich anhand verschiedener Messmethoden und Zugängen zur Armut die Dimensionen, Strategien und Auswirkungen verändern können. (vgl. UNDP 1990; UNDP 1997; UNDP 2010; IBRD/ WB: 2000/2001; Nuscheler 2005: 511-514)

2.3.2 Das Development Assistance Committee (DAC) der OECD

In den „DAC Guidelines“ bezüglich „Poverty Reduction“ werden fünf Armutsdimensionen benannt: „*Economic capabilities*“, damit wird eine einkommensbezogene Armut und materielle Vermögenswerte verbunden; „*Human capabilities*“, also Zugang zu Gesundheit, Bildung oder Wasser; „*Political capabilities*“, z.B. Mitbestimmung an gesellschaftlichen und politischen Prozessen; „*Socio-cultural capabilities*“, die Fähigkeit gesellschaftliche und soziale Beziehungen zu etablieren; und „*Protective capabilities*“, also Möglichkeiten um z.B. wirtschaftliche Schocks abzufedern. (OECD 2001: 38)

Das *Development Assistance Committee* der OECD formulierte in dem 1996 veröffentlichten Bericht „*Shaping the 21st Century*“ klare Zielvorstellungen, wie es mit der Entwicklungszusammenarbeit und der Thematik der Armutsbekämpfung im neuen Jahrtausend weitergehen soll. Die Ziele von „*Shaping the 21st Century*“ sind: „Economic well-being; Social development [und] Environmental sustainability and regeneration“ (OECD/ DAC 1996: 2). Wie schon im vorigen Kapitel beschrieben, dienten die Ziele später als Bezugsrahmen für die Ausarbeitung der *Millennium Development Goals*.

In der Einleitung von „*Shaping the 21st Century*“ stellt das Komitee zwar einerseits dar, dass die 50 Jahre Entwicklungszusammenarbeit klar aufzeigen „that the efforts of countries and societies to help themselves have been the main ingredients in their success“. Im nächsten Satz folgt jedoch: „But the record also shows that development assistance has been an essential complementary factor in many achievements.“ (OECD/ DAC 1996: 1). *Ownership* schreibt das DAC also im Rahmen der Armutsbekämpfung groß, allerdings wird betont, dass Erfolge nicht ohne Einfluss erzielt werden hätten können. Damit wird jedoch auch das eigene Recht legitimiert, weiterhin als mächtiger Teil im entwicklungspolitischen Kontext zu fungieren.

Das DAC verpflichtet sich mit der größtmöglichen Anstrengung zur Seite zu stehen, vor allem in Bezug die Erhöhung der finanziellen Mittel, der Unterstützung von „locally-owned development strategies“ (OECD/ DAC 1996: 2) sowie der Harmonisierung

zwischen den Gebern und ihrer Politiken. Damit wird eine sogenannte Partnerschaft, sowohl zwischen der Gebergemeinschaft als auch in Geber- Empfänger Beziehungen, als wichtiges Kriterium für Armutsbekämpfung dargestellt.

Das DAC bedient sich vor allem der Definition der absoluten Armut, die über monetäre Faktoren, über das Einkommen gemessen wird. Unter „Soziale Entwicklung“ findet sich z.B. auch Empowerment von Frauen und gleicher Zugang für Mädchen und Buben in Bezug auf die Primär- und Sekundärschulbildung. Außerdem werden Demokratisierung, transparente Regierungsführung oder die Einhaltung der Menschenrechte angeführt. Es wird zwar davon gesprochen, dass diese schwer zu quantifizieren seien, jedoch deshalb nicht aus den Augen verloren werden dürfen. Dem multidimensionalen Charakter von Armut wird zwar einerseits Rechnung getragen, die rein monetäre Armutsdefinition stellt im Bericht jedoch einen überwiegenden Faktor dar. Außerdem werden endogenen Ursachen für Armut die größte Gewichtung zugeschrieben, wie z.B. *bad governance*.

Das dieser Bericht als Bezugsrahmen für die MGDs diene, wurde anhand der darin vorkommenden Punkte des *ownership*, Partnerschaft, Harmonisierung, *good governance*, Empowerment und Geschlechtergerechtigkeit deutlich. Auch in den „DAC- Guidelines“ zur Armutsbekämpfung passt sich das DAC an die internationale Agenda an. (vgl. OECD/ DAC 1996; OECD 2001: 37-39)

2.3.3 Europäische Union (EU)

Die europäische Union finanziert mehr als die Hälfte der weltweit öffentlichen ODA-Gelder³³ im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Die meisten Mittel werden jedoch von den Mitgliedstaaten als bilaterale Geber aufgebracht. Die EU als multilateraler Geber, also die Gelder, die die EU- Kommission beaufsichtigt, legt die eigentliche europäische Entwicklungspolitik fest. Die Finanzierung erfolgt einerseits über den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), welcher auch gleichzeitig das bedeutendste Instrument im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit den 79 AKP-Staaten³⁴ und den überseeischen Ländern darstellt. Außerdem liefert auch die Europäische Investitionsbank (EIB) einen Beitrag in Form von Krediten. Die „handelspolitische Sonderbeziehungen“ (Nuscheler 2005: 529) zu den AKP- Staaten wurden über die vier Lome-Abkommen

³³ ODA= *Official Development Assistance*. Staatliche finanzielle Mittel, die im Rahmen der EZA zur Verfügung gestellt werden.

³⁴ Die AKP- Staaten umfassen die Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifiks.

(1975, 1979, 1984, 1989) und nun über das im Jahr 2000 etablierte Cotonou-Abkommen geregelt.³⁵

Im Bezug auf die Armutsminderung der Europäischen Union stellte diese ihre Entwicklungspolitik im Jahre 2000, angelehnt an den internationalen Kontext, unter das allumfassende Ziel der Bekämpfung von Armut. Die enge Verbindung zur entwicklungspolitischen Ausrichtung der IFIs stellt Nuscheler dar: „Die Eurokraten stimmen nicht nur die Länder-Strategiepapiere mit der Weltbank ab sondern teilen auch deren Credo, dass Handel und Privatinvestitionen die besten Schubkräfte für Entwicklung seien.“ (Nuscheler 2005: 533)

Der „Europäische Konsens“ der bezüglich der Entwicklungspolitik der EU am 20. Dezember 2005 durch die Kommission, das Parlament und den Rat ratifiziert wurde, bedeutet die Annahme von gleichen Grundsätzen im Bereich der Entwicklungspolitik für alle Mitgliedsstaaten und die Akteurin EU. Als oberste Priorität gilt wiederum die Bekämpfung von Armut und in diesem Zusammenhang auch die Erreichung der *Millennium Development Goals* bis zum Jahr 2015. Im Kontext der MDGs kann auch das Armutsverständnis und die Strategien der EU gesehen werden, dass laut EU besonders auf *good governance*, der Einhaltung der Menschenrechte, *ownership*, Partnerschaft, Geberharmonisierung, Partizipation der Zivilgesellschaft und Geschlechtergerechtigkeit gründet. Weiters wird konstatiert: „Die Bekämpfung der Armut erfordert auch, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Maßnahmen zur Förderung der menschlichen Entwicklung und zum Schutz natürlicher Ressourcen einerseits und Maßnahmen zur Schaffung von Wirtschaftswachstum und von Wohlstand für die Armen andererseits hergestellt wird. [...] Die Entwicklungsländer sind in erster Linie selbst für ihre Entwicklung verantwortlich, doch die EU nimmt ihren Teil der Verantwortung wahr, indem sie sich im Rahmen der Partnerschaft an den gemeinsamen Bemühungen beteiligt.“ (EU- „Der Europäische Konsens“ für die Entwicklung 2007). Die finanziellen Mittel sollen außerdem vor allem für afrikanische Länder bis zum Jahr 2015 aufgestockt und im Sinne von „objektiven und transparenten Kriterien“ vergeben werden. Außerdem wird die Umsetzung der Politik an ein „ergebnisorientiertes“ Konzept angelehnt. (vgl. EU 2007; Nuscheler 2005: 525-534; Six 2006: 3-6; Michal- Misak 2006: 227-234)

³⁵ Durch das Cotonou-Abkommen wurden die Handelsbeziehungen zu den AKP-Staaten auf eine neue Ebene, von einer „stark geschützten Werkstatt zum weniger geschützten Wettbewerb“ (Nuscheler 2005: 529). Also der einseitige präferentielle zollfreie Zugang für Industrieprodukte zum europäischen Markt musste Wirtschaftsabkommen, die mit den WTO- Regeln kompatibel waren, weichen. (vgl. Michal- Misak 2006: 234-236; Nuscheler 2005: 527-530)

3 Armutsbekämpfung im historischen, theoretischen und praktischen Kontext der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds

Der Fokus dieses Kapitels liegt auf den internationalen Finanzinstitutionen, Weltbank (WB) und Internationaler Währungsfonds (IWF), und deren Armutskonzepten im entwicklungspolitischen Kontext. Die beiden Institutionen sind die bedeutendsten Akteure im theoretischen Diskurs sowie in der Praxis der *Poverty Reduction Strategy Papers* und somit auch für die Analyse von Tanzanias zweitem PRSP. Dabei ist vor allem bedeutend, welche Ideologien und wirtschaftspolitischen Standpunkte die Institutionen vertreten bzw. wie sich diese innerhalb von Jahrzehnten veränderten, sowie die in diesem Zusammenhang verfolgten Armutskonzepte und –strategien.

3.1 Vorstellung der internationalen Finanzinstitutionen IFIs

Weltbank WB (World Bank)

Laut Eigendefinition beschreibt sich die Weltbank folgendermaßen:

„The World Bank is a vital source of financial and technical assistance to developing countries around the world. Our mission is to fight poverty with passion and professionalism for lasting results and to help people help themselves and their environment by providing resources, sharing knowledge, building capacity and forging partnerships in the public and private sectors.“ (Worldbank 2010b: About us)

Die Bezeichnung „Weltbank“, die eine Sonderorganisation der UNO ist, wird im internationalen Kontext und auch von der Einrichtung selbst zumeist verwendet. Unter der sogenannten Weltbankgruppe werden jedoch mehrere Institutionen zusammengefasst: einerseits die „Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (*International Bank for Reconstruction and Development IBRD*)“, die die eigentliche „Weltbank“ zusammen mit der „Internationalen Entwicklungsassoziation (*International Development Association IDA*)“ darstellt; sowie die Tochterorganisationen der „Internationalen Finanz- Kooperation (*International Finance Cooperation IFC*)“, der „Multilateralen Investitions- Garantie-Agentur (*Multilateral Investment Guarantee Agency MIGA*)“ sowie dem „Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (*International Center for the Solution of Investment Disputes ICSID*)“. Die IBRD (derzeit 187 Mitglieder) wurde 1944 als die

ursprüngliche Institution gegründet. Diese gewährt *middle-income*-³⁶ und ärmeren kreditwürdigen Ländern Darlehen. Die IDA, die 1960 ins Leben gerufen wurde, vergibt langfristige, zinsgünstige oder zinslose Kredite an die ärmsten Länder, die sich für eine Kreditvergabe der IBRD nicht qualifizieren können.³⁷ Die 1956 etablierte IFC gewährt Darlehen an private Unternehmen. Die MIGA (1988) ist auf Versicherungen für private Investitionen und ausländische Direktinvestitionen spezialisiert. IBRD und IDA sind gemeinsam untergebracht (Washington, D.C) und beschäftigen die gleichen MitarbeiterInnen.

Im Abkommen über die IBRD wurde festgeschrieben, sie dürfe sich „[...] nur von wirtschaftlichen Erwägungen leiten und sich nicht vom politischen System des betreffenden Mitgliedslandes beeinflussen lassen. Ebenso wenig darf sich die Weltbank oder einer ihrer Beauftragten in die Politik irgendeines Mitgliedslandes einmischen.“ (Tetzlaff 1996: 70). Das dies mit den realen politischen Handlungen der Weltbank oft im Gegensatz stand und steht, wird mitunter von Tetzlaff erörtert. (vgl. Copur/ Schneider 2006: 27- 31; Tetzlaff 1996: 67-71; WB 2010b; WB 2010c; WB 2010d)

Internationaler Währungsfonds IWF (IMF)

Auf der Webseite des internationalen Währungsfonds findet sich folgende Definition:

„The IMF promotes international monetary cooperation and exchange rate stability, facilitates the balanced growth of international trade, and provides resources to help members in balance of payments difficulties or to assist with poverty reduction.“ (IMF 2010a)

Der Währungsfonds umfasst 187 Mitgliedsländer und stellt neben politischen Beratungen der Regierungen und finanziellen Mitteln in wirtschaftlichen Krisenzeiten vor allem Kredite für die ärmsten Länder („to help them achieve macroeconomic stability and reduce poverty“) zur Verfügung, wobei die Vergabe der Kredite an wirtschaftspolitische Konditionalitäten geknüpft wird.³⁸ Die Stimmverteilung des IWF gleicht laut Copur und Schneider „One dollar – one vote“ (Copur/ Schneider 2004: 24), d.h. sie wird von der

³⁶ Die IFIs unterteilen die einzelnen Länder nach der Höhe ihres Bruttonationaleinkommens pro Kopf (*gross national income (GNI)*): *low income* (995 US- Dollar oder weniger), *lower middle income* (996 - 3,945 US-Dollar), *upper middle income* (3,946 - 12,195 US-Dollar, und *high income* (12,196 US-Dollar oder mehr). (vgl. Worldbank 2010e)

³⁷ Tanzania steht an dritter Stelle, hinter Indien und Vietnam, der „Top Ten IDA Borrowers“ (IDA). (vgl. WB 2010e)

³⁸ Siehe Teile über SAPs und PRSPs

Höhe der eingezahlten finanziellen Mittel, der sogenannten errechneten Quote (BIP, Außenhandel und Währungsreserven) bestimmt. (vgl. Copur/ Schneider 2004: 23-27; IMF 2010a; 2010b)

Die Gründung der IFIs und ihre ursprünglichen Aufgaben

Die Weltbank und der Internationale Währungsfonds wurden nach dem zweiten Weltkrieg ins Leben gerufen. Das seit Ende des 19. Jahrhunderts existierende weltweite Währungssystem, das an den Goldstandard gekoppelt war, brach in der Zwischenkriegszeit und im Zuge der Weltwirtschaftskrise (1929-1933) zusammen. Über ein neues internationales Währungs- und Finanzsystem wurde 1944 von 44 Staaten in Bretton Woods (New Hampshire) diskutiert. Neben dem Beschluss über feste Wechselkurse, den Dollar als Leitwährung und Kontrolle des Kapitalverkehrs wurde von Seiten der teilnehmenden Entwicklungsländer (Mexiko, Indien, Äthiopien, Liberia) der Ruf nach einer Entwicklungsbank laut. 1945 kam es schließlich zur Gründung der Bretton Woods Einrichtungen. Unter anderem bestand deren zukünftige Aufgabe auch in der Gewährung von Krediten an die Mitgliedsländer, die aus einem gemeinsamen Fonds finanziert werden sollten. Der IWF sollte dabei die finanziellen Beiträge („Quoten“) der Fonds verwalten und diese einzelnen Ländern bei Zahlungsproblemen zur Verfügung stellen. Außerdem wurde festgelegt, dass dieser den Regierungen im finanzpolitischen Bereich unterstützend zur Seite stehen sollte. Die Gelder, die der Fonds beinhalten, kamen jedoch im Hinblick auf die hochgesteckten Aufgaben an ihre Grenzen. „In Bretton Woods kam ein Währungssystem zustande, das von Beginn an unter einem Mangel an finanzieller Beweglichkeit litt.“ (Copur/ Schneider 2004: 13). Eine Machtposition innerhalb der IFIs sicherte sich die USA, weil der US- Dollar sich in der außergewöhnlichen Position befand, Zahlungsmittel und Leitwährung zu sein. Die USA konnten sich also international als einziges Land in ihrer Währung verschulden. „Insofern war das Bretton- Woods- System hierarchisch. [...] Das band den Fonds an die amerikanische Politik.“ (Copur/ Schneider 2004: 14).

Das System der festen Wechselkurse scheiterte zu Beginn der 1970er Jahre. Ausschlaggebend dafür waren Entstehungen von finanzwirtschaftlichen Netzen, die nicht unter der Kontrolle der Bretton Woods Institutionen standen (z.B. Eurodollarmarkt); die Schwächung des Dollars; und die Verschiebung der globalen Verhältnisse zuungunsten der USA. Außerdem begann die Theorie des Neoliberalismus sich innerhalb der USA zu etablieren und damit auch der Ruf nach einer Liberalisierung der Finanzmärkte und

flexibler Wechselkurse. Mit dem Schritt Präsident Nixons über die Inkonvertibilität des Dollars in Gold 1971 kam es zu einer Neubewertung aller Währungen und das Bretton Woods System zerbrach. Copur/ Schneider beschreiben die dadurch entstandene Situation folgendermaßen: 1. Feste Wechselkurse und die Kontrolle über Kapitalflüsse des Bretton Woods Regime gehörten der Vergangenheit an, ein Dollarstandard war nun Fakt. 2. Ein flexibles Wechselkurssystem gab es auf globaler Ebene, aufgrund des Festhaltens an festen Kursen von Ländern im Osten und Süden und dem Zusammenschluss europäischer Währungen, nicht wirklich. 3. Die Zentralbanken sowie die Börsen gewannen an Einflussnahme. (vgl. Copur/ Schneider 2004: 11-18)

Im Zuge der Schuldenkrise der 1980er Jahre, die mit der Verlautbarung der Zahlungsunfähigkeit Mexikos 1982 ihren Anfang nahm, wurde dem IWF von Reagan die Aufgabe zu Teil, der steigenden Verschuldung der ärmeren Länder, insbesondere Mexikos, entgegenzuwirken. Damit wurden die „selbst ernannten Entwicklungsexperten“ (Copur/ Schneider 1994: 19) mächtige Akteure im entwicklungspolitischen Bereich und vergrößerten ihren weltweiten Einfluss. Robb beschreibt die Ausrichtung des IWFs folgendermaßen: „[...] from 1975 through to the late 1980s, the IMF’s focus on poverty alleviation evolved in response to international debates, political pressure and – in some cases – riots. As the IMF started to focus more on low- income countries, its global importance increased substantially. Whereas before the IMF’s main focus was on Western countries, it now became an institution with a global reach.” (Robb 2005: 28)

Die Aufgaben der beiden Einrichtungen veränderten sich also im globalen zeitlichen Kontext. Die gegenwärtig einflussreiche Position der Finanzinstitutionen manifestiert sich vor allem durch währungspolitische Maßnahmen und die Bereitstellung von Finanzmitteln im Rahmen der außenwirtschaftlichen Öffnung der Länder des Südens und Ostens. (vgl. Copur/ Schneider 2004: 19-21)

3.2 Entwicklungspolitische Ausrichtungen und Armutsbekämpfungsstrategien der IFIs im internationalen Kontext

Wie sehen nun die verschiedenen Armutsbekämpfungsstrategien der Bretton Woods Einrichtungen in verschiedenen zeitlichen Phasen aus? Die Theorien und Standpunkte, die hinter der Politik der IFIs stehen, müssen im Zusammenhang mit dem bereits im Kapitel 1 dargestellten Kontext über Armutsdiskurse und -strategien gesehen werden. Die Ansicht,

die die Weltbank in verschiedenen Perioden vertrat, hing stark vom jeweiligen Präsidenten und den Standpunkten der Mitgliedsstaaten ab.

Die Weltbank wurde seit Beginn der 1960er Jahre ein bedeutender Akteur im entwicklungspolitischen Umfeld. Zuvor war sie vor allem im Rahmen einer Kreditvergabe für den europäischen Wiederaufbau sowie in der Bereitstellung finanzieller Mittel für Lateinamerika tätig. Der im Kontext dieser Zeit vorherrschenden Modernisierungstheorie und dem Glauben an den *trickle-down* Effekt bediente sich auch die Weltbank, indem sie vor allem Infrastrukturmaßnahmen unterstützte. Die Weltbankpolitik fand in dieser Phase bereits scharfe Kritiker, die die alleinige Konzentration auf wachstumsorientierte Maßnahmen und zu wenig Achtsamkeit gegenüber sozialen und umweltverträglichen lokalen Gegebenheiten in den Projekten bekriftelten. (z.B. Straßenbau- Projekte, wie Mitte der 1970er Jahre in Brasilien; oder Staudamm- Projekte, wie Mitte der 1980er Jahre in Indien). (vgl. Copur/ Schneider 2004: 34-35). Die Konditionalitätenfrage bekam, wie schon im historischen Überblick über Armutsbekämpfung beschrieben, gegen Ende der 1960er Jahre eine neue Dimension. Im Hinblick auf die Weltbank wurde die Unterorganisation *IDA* gegründet, die Langzeitkredite mit speziellen Auflagen für die ärmsten Entwicklungsländer zur Verfügung stellt. Vorher vergab die Weltbank finanzielle Mittel nur zu marktwirtschaftlichen Kriterien durch die *International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)*. (vgl. Robb 2005: 22-23)

Präsident Robert McNamara (1968-1981) nahm den vorherrschenden entwicklungspolitischen Diskurs der 1970er Jahre auf und stellte die Bekämpfung der Armut als Hauptaufgabe der Weltbank dar. Außerdem hielt er 1973 fest, dass der Schwerpunkt der Weltbank von nun an auf der *Grundbedürfnisbefriedigung (basic needs)* lag. Jedoch wurden politisch brisante Themen, wie der ungleiche Zugang zu Ressourcen sowie Landfragen, nicht beachtet. Die entwicklungspolitische Sichtweise der Weltbank wurde außerdem durch zwei empirische Studien beeinflusst. Die MitarbeiterInnen der WB griffen eine Studie auf, die den Erfolg der ostasiatischen Staaten auf das stabile politische Umfeld zurückzuführen und offene Märkte sowie Investitionen als besonders günstig betonte. Bei der eigenen Bewertung der Projekte wurde die Erfolglosigkeit ebenfalls auf das Nichtvorhandensein eines soliden politischen Umfeldes zurückgeführt. Diese Feststellungen seitens der Weltbank beeinflusste ihre Politik in den 1980er Jahren, als mit der Einführung der *Strukturanpassungsprogramme* eine Änderung des politischen Regimes

in den Empfängerländern angestrebt wurde. (vgl. Copur/ Schneider 2004: 33-35; Enzi 2004: 33-34)

3.2.1 Washington Consensus

Im Kontext der Weltwirtschaftskrise der 1980er Jahre und des damit verbundenen Krisenmanagements durch die IFIs wurde die politische und wirtschaftliche Ausrichtung der beiden Einrichtungen entscheidend geprägt. Die Entwicklungspolitik dieser Zeit war, wie schon im ersten Kapitel beschrieben, geprägt von einem alleinigen Fokus auf Wirtschaftswachstum. Armutsbekämpfung verschwand als individuelles Ziel und wurde makroökonomischen Maßnahmen und einer neoliberalen Politikausrichtung untergeordnet. Die frühere Vorstellung, dass Wachstum mit Armutsbekämpfung einhergeht, fand folgende Erweiterung: „wirtschaftliche Liberalisierung = Wachstum = Armutsbekämpfung“ (Sehring 2002: 11). Auch die Bretton Woods Einrichtungen etablierten vorrangig makroökonomische Programme, die Marktöffnungen und die Zurücknahme von Staatsaktivitäten verfolgten. In diesem Kontext entstanden die Strukturanpassungsprogramme, die die Vergabe von Krediten der beiden Finanzinstitutionen an bestimmte wirtschaftspolitische Konditionalitäten knüpften. Die neoliberale entwicklungspolitische Ausrichtung und die beschlossenen Maßnahmen der IFIs sowie des US-amerikanischen Finanzministeriums werden gemeinhin als *Washington Consensus* bezeichnet. Die vorgesehenen Reformen der SAPs drehten sich sehr stark um politische Veränderungen im Land. Da die Meinung vertreten wurde, dass die strukturellen Ursachen für Armut intern zu finden seien und Staatsversagen das zentrale Problem darstelle, sollte durch ein SAP die „erfolglose“ Wirtschaftspolitik der Regierung wieder in Balance gebracht werden. Die Maßnahmen der SAPs fokussierten die Ankurbelung des Wachstums, welches dann durch den sogenannten *trickle-down* Effekt auch automatisch zur langfristigen Minderung der Armut beitragen sollte.

Betrachtet man diese wirtschaftspolitische Ausrichtung der beiden Einrichtungen im Hinblick auf ihre ursprünglich vertretene Politik, so kann doch ein prägnanter Umschwung dieser festgestellt werden. Copur und Schneider thematisieren diese Frage und kommen in ihrer Erörterung bezüglich der Abkehr vom „staatsinterventionistischem Verständnis“ zu dem Ergebnis, dass vor allem neoliberal ausgerichtete Theoretiker und Wirtschaftswissenschaftler die treibende Kraft waren. Denn die alleinige Infragestellung des positiven Nutzens von Staatsinterventionen, die in den 1970er Jahren aufkam, konnte laut Copur und Schneider nicht die einzige Ursache für die drastische Umorientierung der

IFIs in Richtung konsequenter, auf den Markt bezogener, Politik sein. (vgl. Copur/Schneider 2004: 36-38; Enzi 2004: 34-36; Humpert 2005: 7-13; Sehring 2002: 11-12)

3.2.2 Strukturanpassungsprogramme

Das inhaltliche Konzept der Strukturanpassung

Die vorrangigen makroökonomischen Maßnahmen der Strukturanpassungsprogramme zielten kurzfristig auf ein wirtschaftliches Gleichgewicht über eine Sanierung des Budgets und Kontrolle der Inflation. Zu den langfristigen Zielen gehörten die Stabilisierung der Wirtschaft und ein nachhaltig gesteigertes Wachstum. Eine Minderung der Armut würde infolgedessen automatisch eintreten. Während die Förderung der freien Marktwirtschaft im Vordergrund stand, sollte der Staat nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die universalen neoliberalen Maßnahmen der SAPs waren praktisch für alle Länder ein gleichermaßen gültiges Konzept, ein sogenanntes „*blue print*“.³⁹

Folgende Reformen sollten im Rahmen eines Strukturanpassungsprogrammes durchgeführt werden: Finanz- und fiskalpolitische Maßnahmen (erhöhte Steuern, vor allem auf Konsumgüter, Verringerung der öffentlichen sozialen Ausgaben und Abbau von Subventionen, z.B. für Grundnahrungsmittel); Währungsabwertung (dadurch eine Verteuerung von Importen und billigere Exporte); Exportförderung; Senkung der Inflation; Handelsliberalisierung (Aufhebung der Beschränkungen im Waren- und Dienstleistungsverkehr und infolgedessen Regelung durch den Wettbewerb selbst); Privatisierung; Deregulierung; Förderung der landwirtschaftlichen Produktion; sowie Arbeitsmarkt-betreffende Reformen (Kontrolle von Mindestlöhnen sollte abgebaut werden, nur sehr geringe Erhöhung der Lohnkosten, Abbau staatlicher Bediensteter).

(vgl. Sehring 2002: 12-13; Enzi 2004: 35-37; Humpert 2005: 12-13; Tetzlaff 1996: 123-129)

Konditionalitäten

Die Vorgaben, die ein Land zu erfüllen hatte, wenn es die Kredite der Weltbank – *Structural Adjustment Loans* (SAL) – und des IWF – *Structural Adjustment Facility* (SAF) – bekommen wollte, wuchsen durch die SAPs stark an. IWF und Weltbank richteten ihr Hauptaugenmerk, im Sinne des Washington Consensus, dabei auf dieselben zentralen

³⁹*Blue print*, also ein *Blaupausen-Konzept*, das allen Ländern, ungeachtet der jeweiligen spezifischen Situation, pauschal übergestülpt wurde.

Punkte. Außerdem machte die Weltbank die Gewährung ihrer Kredite davon abhängig, ob ein Land schon ein Abkommen mit dem IWF hatte. 1987 wurden dann die Erweiterung der SAF, die *Enhancing Structural Adjustment Facility (ESAF)* eingeführt, unter der vermehrt konzessionelle Kredite für *low-income* Länder⁴⁰ vergeben wurden. Durch das eigentlich sozial ausgerichtete Programm *ESAF* verstärkte sich die dominante Position des IWF. Einerseits stand es im Zusammenhang mit der *HIPC*-Entschuldungsinitiative und andererseits wurden wirtschaftliche Reformen darunter sehr strikt durchgesetzt. Durch diese strenge Auflagenpolitik kam es zu einer starken Bevormundung durch die internationalen Finanzinstitutionen sowie zu Interventionen in politischen und sozialen Bereichen eines Empfängerlandes. (vgl. Robb 2005: 26-29; Sehring 2002: 13; Enzi 2004: 37-38; Humpert 2005: 13)

Kritik und Folgen der Strukturanpassungsprogramme

Die Umsetzungen der Strukturanpassungsprogramme wirkten sich vor allem negativ auf die breite Bevölkerung aus und brachten vielerorts schlimme soziale Folgen mit sich. Obwohl z.B. Siebold konstatiert, dass es schwer sei, verallgemeinernde Aussagen aufgrund der komplexen sozialen Auswirkungen und den Länderunterschieden zu tätigen, sind sich KritikerInnen über die drastische Verschlechterung der sozialen Lage des Großteils der Bevölkerung einig.⁴¹ Die neoliberale Ausrichtung der SAPs führte in den meisten Fällen nicht zu den erwünschten Erfolgen bezüglich der makroökonomischen Bereiche und die automatische Armutsminderung blieb aus. Deren angeblicher Zusammenhang geriet jedoch nicht erst mit der Umsetzung in die Kritik, sondern vor allem NGOs und UN-Organisationen wie z.B. UNDP bekittelten von Beginn an das Konzept der Strukturanpassung. UNICEF (*United Nations Children's Fund*) brachte 1987 eine Studie mit dem Titel „*Adjustment with a human face*“ heraus, die das Konzept der SAPs im Hinblick auf die sozialen Komponenten, jedoch nicht deren generelle Durchführung, kritisierte. Anstatt die Verbesserung sozialer Indikatoren nur als Anhängsel zu sehen, müssten diese in die wirtschaftlichen Reformen eingegliedert werden. So wurden

⁴⁰ Die IFIs unterteilen die einzelnen Länder nach der Höhe ihres Bruttonationaleinkommens pro Kopf (*gross national income (GNI)*): *low income* (995 US- Dollar oder weniger), *lower middle income* (996 - 3,945 US-Dollar), *upper middle income* (3,946 - 12,195 US-Dollar), und *high income* (12,196 US-Dollar oder mehr). (vgl. Worldbank 2010e)

⁴¹ Neben den „Verlierern“ der Strukturanpassungsprogramme gab es auch Nutznießer. In diesem Zusammenhang konstatiert z.B. Sarah Bracking, dass die Gewinner vor allem internationale Geldgeber, die politische Elite der einzelnen Länder, Banken und multinationale Konzerne waren. (vgl. Bracking 1999: 214-217)

Verbindungen zwischen dezimierten finanziellen Mitteln in sozialen Bereichen, wie z.B. Verringerung der Ausgaben im Gesundheitsbereich und der Verschlechterung sozialer Indikatoren, wie z.B. dem Anstieg von Krankheiten und der Sterblichkeitsrate, nachgewiesen. Paradoxerweise wurden die Länder, die ein SAPs auferlegt bekamen, durch die strenge Konditionalitätenpolitik dazu veranlasst, genau in diesen Bereichen (Gesundheit, Bildung, etc.) die meisten Einsparungen vorzunehmen. Außerdem führten die Arbeitsmarkt-betreffenden Maßnahmen zu Lohnkürzungen und zu einer Steigerung der Arbeitslosigkeit. Es konnten also in drei Lebensbereichen verstärkt negative Auswirkungen festgestellt werden: „Einkommen und Beschäftigung, Preise, insbesondere der Basisgüter, Verfügbarkeit öffentlicher Dienstleistungen, insbesondere bei Bildung und Gesundheit.“ (Siebold 1995: 19). (vgl. Enzi 2004: 39; Sehring 2002: 13-14; Humpert 2005: 13-15; Siebold 1995: 19-25; Fineder 2009: 29-30; Bracking 1999: 223-225; Muwafaq 1997: 96-97)

Die sozialen und politischen Auswirkungen der Strukturanpassungskredite des IWF wurden während der 1980er Jahre in mehreren Aufständen angefochten (z.B. Ägypten (1977) oder Sambia (1986)). Der IWF reagierte darauf mit „safety nets“ (Robb 2005: 28). Auch die Weltbank etablierte die *Social Dimension of Adjustment (SDA)*, die die sozialen Auswirkungen der SAPs abfedern sollte. Jedoch waren die darin enthaltenen sozialen Maßnahmen nur auf eine kurzfristige Verbesserung ausgerichtet und eine Abkehr von der vertretenen wachstumsorientierten Ausrichtung erfolgt nicht. Den Folgen der SAPs konnte, laut Sehring, jedoch nur mit langfristigen Strategien begegnet werden. Sehring schreibt der Weltbank mit Kreierung der *Social Dimension of Adjustment* außerdem folgende Einsicht zu: „Die SDA-Programme waren darüber hinaus das indirekte Eingeständnis, dass die angenommenen Wachstums- und trickle-down-Impulse der SAPs ausblieben.“ (Sehring 2002: 14) (vgl. Robb 2005: 26-29; Sehring 2002: 14; Siebold 1995: 5-20)

Weshalb die Reformen der SAPs bezüglich der angestrebten zentralen wirtschaftlichen Veränderungen versagten, wurde aus mehreren Sichtweisen unterschiedlich argumentiert. Während Weltbank und IWF die Gründe in einer unzureichenden Umsetzung der Programme sahen, wurde vielerorts vor allem von NGOs, den konzeptionellen Grundlagen der Strukturanpassung die Schuld gegeben. Wie schon oben beschrieben, richtet sich diese Kritik an die ausgeblendeten sozialen Indikatoren und an die Allgemeingültigkeit des Konzepts, das die jeweilige wirtschaftliche, soziale und politische Situation der einzelnen

Länder nicht berücksichtigte. Das strukturelle Zusammenwirken von individuellen, internen und externen Faktoren wurde in den SAPs ausgeblendet, denn der freie Markt sollte zur Lösung (fast) aller Probleme beitragen. Die Ausrichtung aller Maßnahmen auf das zentrale Ziel des Wirtschaftswachstums wurde von Seiten der KritikerInnen als zu einseitig und zu eng beurteilt. Kritik wurde auch an der Umweltunverträglichkeit der SAPs geübt. (vgl. Enzi 2004: 38-40)

Weltbank und IWF sowie deren Sympathisanten vertraten jedoch die Meinung, dass vor allem interne Gründe bezüglich der Umsetzung Schuld seien, wie z.B. die mangelnde Motivation einzelner Regierungen bei der Durchführung der Programme und Reformen. Innerhalb der internationalen Finanzinstitutionen wurde jedoch auch Kritik an der „eigenen“ verfolgten Linie geübt (z.B. auch vom damaligen Vizepräsidenten Joseph Stiglitz). Die Schulden in den Ländern konnten nicht verringert werden, es kam sogar vielerorts zu einem Anstieg. Nur im Bereich eines zunehmenden Exportsektors konnten Verbesserungen festgemacht werden, diese erfüllten aber keineswegs die optimistischen Prognosen. (vgl. Tetzlaff 1996: 130-131)

Das Armutsverständnis der WB im *World Development Report* 1990 drehte sich jedoch noch immer verstärkt um den hohen Nutzen von Wirtschaftswachstum, welches gerecht verteilt werden müsste, um Armut zu mindern. Außerdem wurde der Fokus auf die Bereitstellung von „basic social services“ gelegt – eine Strategie, die laut Robb „[...] almost back to the basic needs approach that had been lost during the 1980s“ (Robb 2005: 31) führte. (vgl. Robb 2005: 30-31; Tetzlaff 1996: 128-135; Nuscheler 2005: 589; Sehring 2002: 13-15; Humpert 2005: 13-16)

3.2.3 Auf dem Weg zu neuen Ufern?

Bereits im Teil über den historischen Kontext von Armutsdiskursen und Strategien beschrieben, nahm die Armutsthematik auf der Agenda der internationalen Entwicklungspolitik in den 1990er Jahren wieder den größten Part ein. Die Weltbank schloss sich diesem Umschwung im internationalen Kontext an. Auf dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen (1995), der sich dem Kampf gegen die Armut widmete (siehe Kapitel 2), bemängelten die Teilnehmer die neoliberale Ausrichtung der internationalen Finanzinstitutionen, die zu keiner Armutsverringerung, sondern zu deren erheblichen Anstieg beitrug. Die kritischen Stimmen bezüglich der Weltbank-Politik kamen nicht nur von außenstehenden BeobachterInnen. Interne KritikerInnen gab es zu Beginn der 1990er

Jahre einige, wobei der makroökonomische Schwerpunkt der Armutsbekämpfung in der Kritik zumeist nicht behandelt wurde. Die veränderte Ausrichtung der Weltbank wurde wiederum durch einen neuen Präsidenten nachhaltig geprägt. Präsident James Wolfensohn (1995-2005) leitete, mitunter aus den vielfachen Beanstandungen, ein Umdenken in der Weltbank- Politik ein.⁴² Die bereits in Kapitel 2 beschriebenen *Participatory Poverty Assessments*, und damit die Einbeziehung der Standpunkte armer Menschen in die Armutsanalyse, nahmen Eingang in die Arbeit der Weltbank.

Im Hinblick auf die Schuldenproblematik wurde 1996 die *Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC)* von der Weltbank und dem IWF eingeführt, unter der sich verschuldete Länder für einen Schuldenerlass qualifizieren konnten. 1997 deklarierte die Weltbank durch die Einführung der *Partnership Initiative* die Aufwertung der Rolle des Staates. Damit lässt sich ein Umschwung von der bisherigen Strukturanpassungspolitik erkennen, die diesem nur eine minimale Rolle zuwies. Außerdem wurde die eigenständige Etablierung und Umsetzung einer Armutsbekämpfungsstrategie durch die Regierung des jeweiligen Landes thematisiert. Dies kann im Hinblick auf das in den späteren PRSPs wichtige zentrale Element des *ownership* gesehen werden, welches eine zumindest rhetorische Änderung des Armutsdiskurses der Weltbank sichtbar machte.

Einen weiteren entscheidenden Eckpunkt bezüglich der Ausrichtung der IFIs stellt die *Enhanced HIPC- Initiative (HIPC II)* dar, die im Kontext des Kölner Weltwirtschaftsgipfels 1999 beschlossen wurde (siehe dazu Kapitel 2). Durch diese erweiterte Initiative können mehr Länder für einen Schuldenerlass in Frage kommen, da die vorausgesetzte Schuldenhöhe, die ursprünglich 150 Prozent der Exporte ausmachen musste, verringert wurde. (vgl. Enzi 2004: 41-48; Robb 2005: 33-37)

3.2.4 Post- Washington Consensus

Die Veränderungen im internationalen entwicklungspolitischen Kontext der 1990er Jahre sowie die durchgeführten internen Berichte, die die Arbeit der IFIs kritisch evaluierten, trugen erheblich zur inhaltlichen Ausrichtung des von der Weltbank herausgegebenen *World Development Report 2000/2001* bei. Alleine schon der Titel „*Attacking Poverty*“ (genauerer zu diesem Bericht siehe Kapitel 4) ließ von Seiten der internationalen Finanzinstitutionen einen Umschwung erkennen, der der nachhaltigen Bekämpfung von

⁴² Wolfensohn etablierte 1996 den *Strategic Compact*. Dieser Plan sollte zu einer Neuorientierung in der Weltbank- Praxis führen und die Arbeit der MitarbeiterInnen effizienter, vorrangig bezüglich Armutsbekämpfung machen.

Armut den zentralen Stellenwert einräumte. Die Aufnahme neuer Politiken, Konzepte und Schlagwörter der Bretton-Woods Einrichtungen in ihre entwicklungspolitische Ausrichtung muss in Verbindung mit der sozialen Thematisierung im internationalen Entwicklungsdiskurs gesehen werden (z.B. *Human Development Report* des UNDP). Der DAC- Bericht „*Shaping the 21st century*“ nennt z.B. alle zentralen Punkte und Maßnahmen, die die IFIs nun auf auch auf ihre Agenda schrieben: Partnerschaft zwischen den Gebern als auch in Geber-Empfänger-Beziehungen, eine Armutsbekämpfungsstrategie, deren Erarbeitung und Durchführung „locally-owned“ (OECD/ DAC 1996: 2) sowie nachhaltig sein sollte⁴³. (vgl. OECD/ DAC 1996; Sehring 2002: 15-22; Humpert 2005: 16-17)

Die veränderte Ausrichtung der Bretton Woods Einrichtungen muss auch im Rahmen einer theoretischen Umorientierung gesehen werden. Der neoliberal ausgerichtete *Washington-Consensus* wich dem sogenannten *Post-Washington Consensus*, dessen Grundlagen die neue politische Ökonomie (*New Development Economics*) bzw. der *Neo-Institutionalismus* darstellen. Diese Theorien wurden unter anderem von dem, 1997 zum Chefökonom der Weltbank bestimmten Joseph Stiglitz, geprägt. Im Post- Washington-Consensus kommt es durch die erweiterte theoretische Ausrichtung zu einer Neuorientierung bezüglich der Funktion des Staates und makroökonomischer Betrachtungen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Märkte aufgrund einer heterogenen Informationsverteilung fehlerhaft sind. Der Staat soll dafür verantwortlich sein, dass ein günstiges Umfeld für liberale Märkte und wirtschaftliche Maßnahmen besteht. Weiters soll er eine zentrale Rolle bei der Etablierung von sozialen Ausgleichsmechanismen spielen. Um eine effektive Armutsbekämpfung zu erreichen, wird der Etablierung von Institutionen und die Erhöhung des Humankapitals große Wichtigkeit zugeschrieben. Das einseitige Ziel des wirtschaftlichen Wachstums soll ergänzt werden und infolgedessen auch zu umfassenderen Strategien führen. Damit wird neben der Erreichung von makroökonomischen Verbesserungen auch den humanen, sozialen Bereichen gewichtige Bedeutung zugeschrieben. Die zentralen Prinzipien die der Post-Washington-Consensus einschließt, sind soziale Inklusion, *national ownership*, Geberkoordination und ein holistisches Entwicklungsverständnis⁴⁴. Das Konzept des *pro-poor-growth* findet außerdem Eingang in

⁴³ Näheres zu diesem Bericht wurde bereits in Kapitel 2 über das DAC dargelegt.

⁴⁴ Ein holistisches Entwicklungsverständnis und soziale Inklusion bedeuten, dass neben dem einseitigen Ziel des Wirtschaftswachstums eine Armutsbekämpfungsstrategie als ein „gesamtgesellschaftliches Phänomen“ begriffen wird, und ein umfassenderer Entwicklungsbegriff, unter Einbeziehung aller gesellschaftlichen

die Rhetorik der internationalen Finanzinstitutionen.⁴⁵ (vgl. Sehring 2002: 15-34; Humpert 2005: 16-18; Cammak 2003: 6-11; Enzi 2004: 40-41)

3.3 Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)

Unter der erweiterten *HIPC II- Initiative* stellten die Weltbank und der IWF, die für diese Arbeit signifikante Einführung, den *Comprehensive Development Framework (CDF)* vor. Der CDF steht im Zusammenhang mit der ideologischen Neu-Orientierung der IFIs unter dem bereits beschriebenen *Post-Washington-Consensus*. „In response to the wider global context, and in recognition that the East Asia crisis had not just financial but also social impacts that negatively affected many of the poorest and most vulnerable in the region, the World Bank introduced the Comprehensive Development Framework (CDF) in 1999. The CDF focuses on a more holistic approach to development by seeking a better balance in policy-making among interdependent elements of development – social, structural, human, governance, environmental, economic and financial. [...] also emphasizes partnerships among governments, aid agencies, civil society, the private sector and other development actor, and stresses the importance of the country being in the lead, both owning and directing the development agenda, with the World Bank and other partners each defining their support in their respective plans.” (Robb 2005: 34). Das Konzept des *Comprehensive Development Framework (CDF)* sieht also eine vermehrte Schwerpunktsetzung auf die Reduzierung von Armut vor, unter dessen Prinzipien in der Praxis die *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)* umgesetzt werden. (vgl. Robb 2005: 33-37; Enzi 2004: 41-48; Von Massenbach 2004: 9-16; Küblböck 2003: 128-137; Levinsohn 2002: 3)

3.3.1 Inhaltliche und konzeptionelle Grundlagen eines PRSPs

„Successful plans to fight poverty require country ownership and broad based support from the public in order to succeed. A PRSP describes the macroeconomic, structural, and social policies and programs that a country will pursue over several years to promote growth and reduce poverty, as well as external financing needs and the associated sources of financing. They are prepared by governments in low-income countries through a participatory process

Akteure, vor allem durch Partizipation und Ownership, die sozialen und politischen Bereiche (z.B. *good governance*) sowie Handlungen koordiniert (vgl. Sehring 2002: 31-34)

⁴⁵ Siehe Neuerungen im PRSP- Konzept.

involving domestic stakeholders and external development partners, including the IMF and the World Bank.” (IMF 2010c: 1)

Die Armutsbekämpfungsstrategien im Rahmen des PRSP- Prozesses sollen sich nach fünf Kernprinzipien ausrichten:

- „*country-driven*“ - der PRSP- Ansatz wird von jedem Land (*national ownership*) unter Einbeziehung (*broad-based participation*) zivilgesellschaftlicher Gruppen selbst gestaltet;
- „*result-oriented*“ - der Prozess soll zielgerichtet sein, vor allem bezüglich der Bedürfnisse der ärmsten Menschen;
- „*comprehensive*“ - der Strategie liegt ein Armutsbegriff zugrunde, der diese in seiner Multidimensionalität begreift;
- „*partnership-oriented*“ - der PRSP- Ansatz soll zu einer Koordinierung aller beteiligten Partner im Prozess, d.h. Regierung, Stakeholder und Geber beitragen;
- „*long-term perspective for poverty reduction*“ - die Strategie soll langfristig ausgerichtet sein. (IMF 2010c: 1)

Außerdem, und dies bedeutet zumindest rein theoretisch einen großen Unterschied im Vergleich zur Erarbeitung der SAPs, soll ein PRSPs aufbauend auf eine etwaige vorhandene nationale Strategie konzipiert werden.

Ein PRSP- Konzept stellt nicht nur die Basis für alle IFI- Kredite dar, sondern wurde auch von zahlreichen anderen Gebern als Bedingung für die Vergabe von Geldern angenommen. Damit wurden auch viele Einstellungen und Maßnahmen von IWF und Weltbank bezüglich Armutsbekämpfungs- und Wachstumsstrategien übernommen. Die Qualifizierung für eine neue Entschuldung im Rahmen der *HIPC- Initiative* wurde ebenfalls dem PRSP- Ansatz untergeordnet. Die Erreichung des „decision point“, also jener Schwelle, die die Entscheidung über Erleichterung der Schulden auslöst, muss in Verbindung mit einem *Interim PRSP (I-PRSP)* oder einem bereits fertigen PRSP stehen. Das Konzept der *Interim PRSPs* (ein sogenanntes vorläufiges PRSP) soll quasi zu einer schnellen Qualifizierung im Rahmen des *HIPC-* Prozesses beitragen und zur Überbrückung dienen, um ein gut ausgearbeitetes PRSP vorzulegen. (vgl. Bretton Woods

Project 2003: 4-5; Küblböck 2001: 6-8; IMF 2010c; Stewart/ Wang 2003: 4-5; Van Waeyenberge 2006: 18-19)

3.3.2 Konditionalitäten der PRSPs

Bei der Kreditvergabe im Rahmen der PRSPs hat sich im Vergleich zu den SAPs nicht wirklich etwas verändert. Weltbank und IWF haben ihre bisherigen Vergabekriterien praktisch nur namentlich geändert. So fand zwar eine Umbenennung der *Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF)* des IWFs in die *Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)* statt, an den damit verbundenen Konditionen änderte sich jedoch nichts. Die ehemaligen Anpassungskredite der Weltbank wurden um das Instrument der *Poverty Reduction Support Credit (PRSC)* erweitert. Neben der Erarbeitung eines PRSPs sind die Empfängerländer außerdem verpflichtet, einen *Letter of Intent (LOI)* und ein *Country Assistance Strategy (CAS)* zu erstellen, um finanzielle Mittel der Finanzinstitutionen zu erhalten. Viele KritikerInnen bemängeln jedoch, dass einige PRSPs auf schon etablierten IFI Kredit-Abkommen aufbauen, anstatt selbst den Ausgangspunkt für Konditionalitäten darzustellen. Kreditverhandlungen passieren größtenteils in Finanzministerien und Zentralbanken und sind daher für die Öffentlichkeit meist nicht transparent. Die kreditnehmenden Länder haben auch unter den PRSPs nicht wirklich eine Mitsprache bezüglich Konditionalitäten. (vgl. Bretton Woods Project 2003: 4-6; Stewart/ Wang 2003: 4-5, 25-26)

3.3.3 Theoretische Neuerungen des PRSP- Ansatzes und damit verbundene Problematiken in der Praxis

3.3.3.1 Armutsbekämpfung im Zentrum aller Maßnahmen

Das zentrale Ziel der Armutsbekämpfung gilt nun für alle Programme von IWF und Weltbank. Somit bekennt sich auch der Internationale Währungsfonds erstmals explizit zur Armutsbekämpfung, denn zu seinen vorherigen deklarierten Zielen gehörten vorrangig makroökonomische Stabilisierung und Wirtschaftswachstum, während die Thematisierung der Armutsbekämpfung im Bereich der Weltbank lag. Die Weltbank regt jedoch an, dass die Strategie „in einen kohärenten, wachstumsorientierten makroökonomischen Rahmen“ (Küblböck 2001: 7) gestellt werden soll. In der kritischen Literatur wird betont, dass altbekannten wirtschaftlichen Reformen noch immer eine hohe Bedeutung zugeschrieben wird: „A closer examination of the macro-economic and structural reform policy contents [...] reveals that there is no fundamental departure from the kind of policy advice provided

under earlier structural adjustment programmes.” (Stewart/ Wang 2003: 19). (vgl. Küblböck 2001: 6-8; Stewart/ Wang 2003: 19-25; Strickner/ Vögel 2003: 3, 5-7)

3.3.3.2 *Ownership*

Ownership wird im Deutschen meistens mit Eigenverantwortung übersetzt. Ich behalte den englischen Begriff bei, da er mir für diese Arbeit passender und expliziter erscheint als eine deutsche Übersetzung. In der Literatur wird im Hinblick auf den PRSP- Ansatz meistens der Begriff *country ownership* verwendet, dieser steht im Gegensatz zu *state ownership*, *government ownership* und *civil society ownership*. Piron und Evans beschreiben *country ownership* folgendermaßen: „It seems to refer to more than ownership by the ‘state’ (a political entity) and is possibly not identical to the ‘nation’ (a concept with cultural dimensions). The principle seems to call for some consensus between national actors, beyond the state elite, but it remains open which actors should be paramount.” (Piron/ Evans 2004: 5). Weiters konstatieren die beiden, dass meistens, wenn von *ownership* bezüglich des PRSP- Prozesses gesprochen wird, eher *government ownership* gemeint ist, als etwa *civil society ownership*. Außerdem wird nicht klar ersichtlich, wie der im *country ownership* beschriebene Konsens zwischen verschiedenen Akteuren, so Piron und Evans weiter, durch politische Prozesse erreicht werden soll. Dies führen die beiden darauf zurück, dass die IFIs eher die Erklärung der technischen Seite der PRSPs darlegen als damit verbundene politische Prozesse.

Wurden in der Definition von Piron und Evans vor allem die Akteure benannt, die im *country ownership* agieren, so beschreibt Nuscheler, was *ownership* bezüglich des Handlungsrahmens dieser Akteure besagt: „Ownership bedeutet nicht nur das Recht auf Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung, sondern auch Eigenverantwortung, aus der Sicht der Entwicklungsländer aber vor allem mehr entwicklungspolitische Gestaltungsfreiheit.“ (Nuscheler 2005: 244). Nuscheler spricht die Eigenverantwortung der Länder an, dies kann aber auch bedeuten, dass sich die Geber aller Verantwortung gegenüber den Ländern des Südens enthalten. So schreibt er weiter: „Das Recht auf *ownership* schafft hier und dort Rechte und Pflichten, eben eine geteilte Verantwortung.“ (Nuscheler 2005: 245) (vgl. Piron/ Evans 2004: 3-6; Nuscheler 2005: 244-245; Levinsohn 2002: 4-7)

Ownership in den PRSPs

Das Prinzip des *ownership*, also die von jedem Land eigenständige Ausarbeitung eines PRSP, stellt zumindest eine theoretische Neuorientierung der beiden Finanzinstitutionen dar. Dabei sollen IWF und Weltbank nur einen beratenden Part einnehmen und nicht, wie bei den Armutsbekämpfungsstrategien zuvor, die Ausarbeitung dieser vornehmen.

Dieser durchwegs positive Schritt der internationalen Finanzeinrichtungen in Richtung „Eigenständigkeit“ der kreditnehmenden Länder und Verabschiedung von einem allgemeingültigen Konzept, welches den Staaten pauschal übergestülpt wurde, begrüßten viele KritikerInnen. Eine gewisse Skepsis gegenüber dem „nationally owned“ der PRSPs, also ob eigene Armutsbekämpfungsstrategien unter Beteiligung der Bevölkerung dahinterstehen, überwiegt jedoch in der Kritik gegenüber den IFIs.

In zahlreichen Analysen der Armutsbekämpfungsstrategien wird vermehrt die Ansicht vertreten, dass sich am makroökonomischen Rahmen der Konzepte nicht wirklich etwas verändert hat. In einigen Bereichen finden neue Ideen Eingang, jedoch lehnen sich die Strategien der Länder generell an die von Weltbank und IWF verfolgten Politiken: „In practice it often means building ‘ownership‘ around pre-existing, IFI-preferred standard economic policies.” (Bretton Woods Project 2003: 5). Dies lässt sich einerseits darauf zurückführen, dass die theoretische Definition von *ownership*, die von den IFIs vertreten wird, im Widerspruch zu den in der Praxis existierenden „Empfehlungen“ zur Erstellung eines PRSPs steht⁴⁶. Kritiker, allen voran NGOs, sahen in diesem Gegensatz die Befürchtung, dass die einzelnen Regierungen ihre Strategien, entgegen nationaler Prioritäten, rund um diese Vorgaben konzipieren, um mit Sicherheit die finanziellen Mittel zu erhalten.

Die internationalen Finanzinstitutionen betonen verstärkt, dass jedes Land eine individuelle Armutsstrategie ausarbeiten und zur Begutachtung vorlegen kann. Jedoch wird dann in einem „*Joint Staff Assessment*“ (JAS) analysiert, wo Unstimmigkeiten bezüglich der Prioritätensetzung der IFIs zu finden sind. Da die darin vermittelte Sichtweise von Weltbank und IWF ihre vertretene Position zur Thematik der Armutsbekämpfung widerspiegelt, bleibe, so KritikerInnen, der spezifische nationale Plan nur Erstentwurf. Die IFIs sehen ihre JAS jedoch nicht aus diesem Standpunkt heraus. Sie halten fest, dass keine Übereinstimmungen in allen Bereichen und strategischen Maßnahmen vorhanden sein

⁴⁶ In diesem Zusammenhang ist das PRSP- Sourcebook zu nennen, welches eine Art „Anleitung“ zur Formulierung und Etablierung eines PRSPs darstellt. Dieses wird im Kapitel 4 erörtert, da es als Teil der Analysegrundlage dienen wird.

müssen, um ein positives Feedback via JAS zu bekommen. Jedoch bewertet ein JAS die inhaltlichen Komponenten folgendermaßen: „What it does indicate is staffs‘ ‘bottom line‘ judgement as to whether the PRSP is a ‘credible‘ framework within which the World Bank and IMF will provide financial and other support.” (Bretton Woods Project 2003: 5). Damit muss ein PRSP für die IFIs „glaubwürdig“ sein, somit ihren Kriterien einer „richtigen“ Strategie zur Bekämpfung von Armut und allen damit verbundenen (wirtschaftlichen) Maßnahmen entsprechen. Da ohne ein positives JAS keine Kredite seitens der IFIs zu bekommen sind und auch die Wahrscheinlichkeit für andere Gelder entwicklungspolitischer Akteure sinkt, werfen kritische Stimmen die Frage auf, inwieweit ein PRSP mit diesem Hintergrund überhaupt „nationally owned“ sein kann. (vgl. Bretton Woods Project 2003: 5; Küblböck 2001: 9-10; Stewart/ Wang 2003: 25-28; Chavez Malaluan/ Guttal 2003: 2, 6-9; Van Waeyenberge 2006: 21-23, 25-26; Strickner/ Vögel 2003: 13)

3.3.3.3 *Participation*

Der *ownership* Prozess inkludiert auch die *Partizipation* zivilgesellschaftlicher Gruppen bei der Formulierung eines PRSPs. Die Schwierigkeit dabei besteht jedoch vor allem darin, inwieweit, mit wem und auf welchen Ebenen, Partizipation stattfindet. Dies bemerken auch Piron und Evans: „*Participation* can also mean a number of things: who should participate, in what processes, with what power, and with what legitimacy?“ (Piron/ Evans 2004: 5). Das Bretton Woods Project kritisiert z.B., dass zivilgesellschaftlichen Gruppen nur eine Einbindung bei der Analyse der Armutssituation, bei der Anregung von Maßnahmen und im Monitoring von Programmen zugestanden wird. Die Zivilgesellschaft wird praktisch im politischen Dialog um Strategien ausgeschlossen. Es muss jedoch beachtet werden, dass die Partizipation von Land zu Land variiert. Es bleibt der Regierung überlassen, in welchem Ausmaß und auf welchen Ebenen der Konsultationsprozess stattfindet. Laut dem Bretton Woods Project wurde die Einbindung vielerorts auf eine bloße Befragung und Sammlung von Informationen beschränkt. „Generally participation seems to be viewed as a means for ensuring more efficient implementation of programmes rather than as a right or means to improve policy content.“ (Bretton Woods Project 2003:7) (vgl. Bretton Woods Project 2003:7; Küblböck 6-7; Piron/ Evans 2004: 5; Levinsohn 2002: 4-5; Stewart/ Wang 2003: 3-4, 6-8, 15-16; Chavez Malaluan/ Guttal 2003: 9-11; Strickner/ Vögel 2003: 13-15)

3.3.3.4 Good Governance

Der *good governance* Begriff ist seit den 1990er Jahren zu einem erforderlichen Bestandteil auf der Agenda der entwicklungspolitischen Gebergemeinschaft geworden. Es besteht keine einheitliche Definition, vor allem zwischen dem wissenschaftlichen und dem Geber- Diskurs.

Nuscheler legt folgende Erklärung von *good governance* dar, die laut ihm Kriterien und Vorstellungen internationaler Organisationen wie der UNO oder des DAC und nationaler Geber vereinigt: „Das normative Leitbild von Good Governance konstruierte ein als universalierbar gedachtes und gewünschtes „neues Leitbild der Staatlichkeit“, das aufbaut „auf funktionsfähigen staatlichen Institutionen, auf dem Respekt vor den Menschenrechten, auf der Betonung der Rechtsstaatlichkeit, auf wirtschaftlicher Vernunft in der Politik und auf der Notwendigkeit der Partizipation aller Schichten und des sozialen Ausgleichs und Friedens“. (Nuscheler 2009: 59)

In diesem Zusammenhang nennt auch die Weltbank in ihrer Definition selbige Merkmale von *governance*: „We define governance as the traditions and institutions by which authority in a country is exercised for the common good. This includes (i) the process by which those in authority are selected, monitored and replaced, (ii) the capacity of the government to effectively manage its resources and implement sound policies, and (iii) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.“ (WB 2010f). Dabei werden im Rahmen des „Worldwide Governance Indicators (WGI) project“ der WB sechs Dimensionen von Governance gemessen: „Voice and Accountability (Mitsprache und Verantwortlichkeit), Political Stability and Absence of Violence, Government Effectiveness⁴⁷ (im Sinne qualitativer Handlungen), Regulatory Quality⁴⁸ (wirtschaftliche vernünftige Politiken, die den privaten Sektor fördern), Rule of Law (Rechtsstaatlichkeit) und Control of Corruption.“ (Worldwide Governance Indicators (WGI) project 2010a)

Diese Faktoren spiegeln jedoch laut Nastincova jene Grundsätze wider, die für ein “westliches” Demokratiemodell entscheidend sind. Damit wäre das Konzept ein von

⁴⁷ „Government effectiveness captures perceptions of the quality of public services, the quality of the civil service and the degree of its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government's commitment to such policies.“ (Worldwide Governance Indicators (WGI) project 2010b)

⁴⁸ „Regulatory quality captures perceptions of the ability of the government to formulate and implement sound policies and regulations that permit and promote private sector development.“ (Worldwide Governance Indicators (WGI) project 2010c)

internationalen Gebern etabliertes westliches Gedankengut. „The principle of ‘good governance’ has been advocated in particular by international organizations, such as the World Bank. [...] By invoking the principle of conditionality, these countries should be induced to adopt governance patterns that were globally seen as the most effective and efficient.” (Knill zitiert nach Nastincova 2008: 36) (vgl. Worldwide Governance Indicators (WGI) project 2010a; 2010b; 2010c; World Bank 2010f; Nastincova 2008: 34-37; Nuscheler 2009: 5-61)

3.3.3.5 Zusammenhang zwischen Armutsbekämpfung und makroökonomischem Rahmen?

Die Bretton Woods Einrichtungen weisen eine lange Geschichte von verschiedenen Armutsbekämpfungsstrategien auf (bereits am Anfang des Kapitels dargestellt). Die Betonung der Wichtigkeit eines stabilen Wirtschaftswachstums stand jedoch immer im Vordergrund. Welche Verbindung wird nun in den PRSPs zwischen Armutsbekämpfung und makroökonomischen Maßnahmen hergestellt? Der IWF ist führende Instanz bezüglich der wirtschaftlichen Fragen, während die Weltbank die Auswirkungen auf Armutsreduzierung erörtert. Doch dies garantiert nicht, dass die Weltbank entscheidet, welche ökonomischen Rahmenbedingungen die effektivsten im Zusammenhang mit Armutsbekämpfung sind. Denn einerseits hat der Internationale Währungsfonds die Macht über die makroökonomischen Fragen und andererseits hat keine der beiden IFIs die Autorität alleine die letzte Entscheidung zu treffen. Die IFIs gerieten zunehmend unter Kritik, weil in ihren Analysen kein wirklicher Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und effektiver Armutsbekämpfung besteht. Infolgedessen kreierten diese die *Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)*, die gezielt den Einfluss auf Armutsminderung in den propagierten wirtschaftlichen Maßnahmen darstellen soll. Obwohl das PRSP- Konzept theoretisch eine Analyse bezüglich armutsmindernder und sozialer Auswirkungen inkludiert, wird häufig von NGOs kritisiert, dass auch eine Untersuchung bezüglich Alternativen auf makroökonomischen Ebenen durchgeführt werden sollte, damit die soziale Analyse nicht als sogenanntes Anhängsel der wirtschaftspolitischen Ausrichtungen behandelt wird. (vgl. Bretton Woods Project 2003: 7; Stewart/ Wang 2003: 19-25; Chavez Malaluan/ Guttal 2003: 14-15; Van Waeyenberge 2006: 22-26)

3.3.3.6 Pro-Poor Growth

Obwohl der Begriff „*pro-poor growth*“ in der wissenschaftlichen entwicklungspolitischen Debatte und seit der Etablierung der *Poverty Reduction Strategy Papers* vermehrt diskutiert wird, gibt es keine übereinstimmende Meinung was *pro-poor growth* ist – „*pro-poor growth*“ is growth that reduces poverty“ (Ravallion 2004: 2). Definitionen von *pro-poor growth* beziehen sich, wie der Name schon besagt, auf die Ankurbelung des Wirtschaftswachstums welches „Armen-freundlich“ sein soll. Wachstum steht also im Vordergrund, dieses soll jedoch auch die materiellen Grundbedürfnisse der ärmsten Gruppen decken und deren wirtschaftliche Fähigkeiten erhöhen.

So definieren Kakwani und Pernia dieses folgendermaßen: „Broadly, *pro-poor growth* can be defined as one that enables the poor to actively participate in and significantly benefit from economic activity. [...] Its outcome should be that no person in society is deprived of the minimum basic capabilities.“ (Kakwani/ Pernia 2000: 3). Als soziale und politische Barrieren nennen die beiden z.B. Geschlechterdiskriminierung oder Hindernisse bezüglich des Arbeitsmarktzuganges; makroökonomische Politikausrichtungen, die städtische Gebiete bezüglich Infrastrukturmaßnahmen bevorzugen; oder auch Einschränkungen in mikroökonomischen Bereichen, wie z.B. hohe Preise durch Monopolstellungen weniger Firmen. Kakwani und Pernia nennen auch Maßnahmen, wie eine wachstumsorientierte Armutsbekämpfungsstrategie umgesetzt werden muss, damit diese *pro-poor* ist. Die *pro-poor* Politiken müssten vermehrte, öffentliche Ausgaben für eine adäquate Bereitstellung von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen sowie Subventionen im Bereich der Wasserbereitstellung, Kreditmöglichkeiten, die Förderung von Klein- und Mittelunternehmen und ein Steuersystem, welches ebenfalls „Armen-freundlich“ ist, beinhalten. Dabei bemerken sie, dass es zu *trade-offs* bezüglich der allgemeinen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kommen kann, wenn der Fokus auf die ärmsten Bevölkerungsgruppen und mehr Einkommensgleichheit gelegt wird. Jedoch würden die *pro-poor* Handlungen infolgedessen auch dazu beitragen, dass die gesamte Wirtschaftlichkeit erhöht wird, z.B. höhere Produktivität durch besseren Bildungszugang.

Dieser Definition, die *pro-poor growth* vorrangig im Abbau von Ungerechtigkeiten bezüglich der Einkommensverteilung sieht, steht z.B. eine andere Begriffsbestimmung von Ravallion (Mitarbeiter der Weltbank) skeptisch gegenüber. Das *Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program*, an dem auch die Weltbank beteiligt ist, bezieht sich auf die Erklärung von Ravallion, welche „focuses on accelerating the rate of income growth of the

poor and thus the rate of poverty reduction.“ (Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program 2005: 19). Die Steigerung des Wachstums und die Erhöhung der Einkommen, um infolgedessen Armut zu verringern, stellen in dieser Definition die Prioritäten dar. Eine gerechtere Verteilung, so die Weltbank, hat keinen Einfluss auf die Steigerung von Wachstum, also auch nicht auf ein *pro-poor* Wachstum. Deshalb muss folgendes verfolgt werden: „So accelerating the rate of pro-poor growth will require not only faster growth, but also efforts to enhance the capabilities of poor households to take advantage of the opportunities growth generates. With its focus on accelerating the rate of poverty reduction, this definition is consistent with the international community’s commitment to the first MDG [...].” (Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program 2005: 19)

Bei beiden Definitionen kann ein zentraler Fokus festgemacht werden. *Pro-poor growth* als Armutsbekämpfungsstrategie stellt materielle Aspekte und wirtschaftliche Möglichkeiten zur Verbesserung der Lebensbedingungen ins Zentrum. Wachstum, auch im Sinne von *pro-poor*, wird also weiterhin als Vorbedingung für die Bekämpfung von Armut gesehen. (vgl. Kakwani/ Pernia 2000: 1-16; Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program 2005: 16-33; Ravallion 2004: 1-23; Strickner/ Vögel 2003: 16)

- Abschließend kann bemerkt werden, dass die Prinzipien des *Washington-Consensus* in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung von Weltbank und Internationalem Währungsfonds noch nicht zur Gänze aufgegeben wurden. Eine erweiterte Analyse des Armutsbegriffes und dessen Definitionen wurden zwar etabliert, zentrale wirtschaftliche Strategien, die den vorherigen Strukturanpassungsprogrammen gleichen, blieben jedoch bestehen. Alternative makroökonomische Maßnahmen fanden keinen Eingang in die Debatten der IFIs, anstatt dessen wurde an der für die beiden Einrichtungen „vernünftigsten“ Strategie festgehalten. (vgl. Bretton Woods Project 2003:6)

4 Analyse der Armutskonzepte und Strategien der internationalen Finanzinstitutionen (IFIs)

„Our dream is a world free of poverty.“ (Wolfensohn 2005: ii)

In diesem Kapitel wird das Armutsverständnis der internationalen Finanzeinrichtungen erörtert, um anschließend als Analysegrundlage für Tanzanias NSGRP, bezüglich Übereinstimmungen von Begrifflichkeiten, Strategien und Maßnahmen, zu dienen. Infolgedessen kann die Fragestellung der Arbeit beantwortet werden, ob Tanzanias zweites PRSP tatsächlich ein „eigenes Konzept“ darstellt und damit dem *ownership*-Prinzip entspricht, oder von „fremden Interessen“ geleitet wird.

Bei der Erstellung der Analysegrundlage werden bedeutende Publikationen der IFIs (Schwerpunkt liegt auf der Weltbank) im Hinblick auf die Bereiche – Armutsdefinitionen, Armutsbekämpfungsstrategien, sowie kritische Betrachtung von prägnanten Formulierungen, die auf eine asymmetrische Beziehung hinweisen – erörtert. Die Dokumente stehen im zeitlichen Kontext des *Post-Washington Consensus* und der damit verbundenen entwicklungspolitischen Ausrichtung. Dabei werden für die Untersuchung sämtliche *World Development Reports* der Weltbank mit dem Fokus auf dem WDR 2000/2001, das PRSP-Sourcebook (AutorInnen sind Weltbank und IWF-MitarbeiterInnen) sowie wichtige Reden vom ehemaligen Weltbankpräsidenten James Wolfensohn herangezogen. Ich werde bei der Analyse so vorgehen, dass ich anhand der Publikationen erstens die Frage erörtere, welche Auffassung die internationalen Finanzinstitutionen von Armut haben und wie sie diese definieren und messen. Der zweite zu untersuchende Bereich steht dann unter den Gesichtspunkten, was Armutsbekämpfung für die IFIs bedeutet und welche Strategien sie verfolgen.

4.1 World Development Reports und Armutsbekämpfung

4.1.1 World Development Report (2000/2001) „Attacking Poverty“

4.1.1.1 Armutsdefinitionen im WDR 2000/2001

Der *World Development Report 2000/2001* wird als erste Analysegrundlage für das Armutsverständnis herangezogen. Diese Publikation erregte, wie schon im ersten Teil der Arbeit gezeigt, große Aufmerksamkeit in der entwicklungspolitischen Öffentlichkeit. Der

provokante Titel „*Attacking Poverty*“ steht für die neue (alte) Ausrichtung der IFIs, Ende der 1990er Jahre, Armutsbekämpfung zur obersten Priorität ihrer Maßnahmen zu machen. Der WDR baut auf den von der Weltbank durchgeführten Studien „*Voices of the Poor*“ auf, die in 60 Ländern mit 60.000 „armen Menschen“ durchgeführt wurden.⁴⁹ „The study shows that poor people are active agents in their lives, but are often powerless to influence the social and economic factors that determine their well-being.“ (IBRD/ WB 2000/2001: 3).

Der Armutsbegriff der im WDR verwendet wird, lehnt sich an „*Voices of the Poor*“ an und lässt einen Schritt in Richtung Umdenken erkennen, da die Armutsdefinition nicht nur materielle Grundlagen (Einkommen, Konsum) nennt, sondern erstmals ein breiterer Armutsbegriff – „Poverty’s many dimensions“ (IBRD/ WB 2000/2001: 15) – verwendet wird. Das heißt, dass auch andere Dimensionen von Armut behandelt werden, wie „vulnerability and exposure to risk – and voicelessness and powerlessness“ (IBRD/ WB 2000/2001: 15). Diese Armutsdefinition ist jedoch keine neue Errungenschaft der Weltbank. Die Begrifflichkeit wird an den bereits im Kapitel zwei beschriebenen konzeptionellen Armutsbegriff des Entwicklungsökonom Amartya Sen angelehnt. (vgl. Nuscheler 2005: 146-147)

Folgende Bereiche von Armutsdimensionen werden genannt:

- Niedriges oder **fehlendes Einkommen** und **Mangel an Vermögenswerten** („assets“), um Grundbedürfnisse wie Nahrung, Unterkunft, Kleidung, Gesundheit und Bildung abdecken zu können.
- **Geringe Stimmkraft** („*voicelessness*„) sowie **Machtlosigkeit** („*powerlessness*“) in staatlichen Einrichtungen und gesellschaftlichen Institutionen.
- Hohe **Verwundbarkeit/Verletzlichkeit** („*vulnerability*“) gegenüber Schocks und Risiken sowie in deren Bewältigung.

Unter den fehlenden bzw. mangelnden Vermögenswerten („assets) versteht der WDR 2000/2001: *Humankapital*, wie Arbeitsmöglichkeiten, Ausbildung und Gesundheit; *Natürliche Vermögenswerte*, wie z.B. Land; *Physische Güter*, wie Zugang zu Infrastruktur; *Finanzielles Eigentum*, wie Sparmöglichkeiten und Kredite; und *Soziale Vermögenswerte*,

⁴⁹„Voices of the Poor“ sind einerseits die Befragungen von 40.000 Menschen der *Participatory Poverty Assessments* aus 50 Ländern (Titel: „*Can anyone hear us?*“), und andererseits eine vergleichende Studie in 23 Ländern mit 20.000 Menschen (Titel: „*Crying out for change*“). (vgl. IBRD/ WB 2000/2001; Voices of the Poor)

wie intakte soziale Beziehungen und politische Mitsprache bezüglich Ressourcen. (IBRD/WB 2000/2001: 34-37)

Die Weltbank begründet ihr „neues“ Armutsverständnis damit, dass durch die Beachtung mehrerer Armutsdimensionen die Ursachen besser verstanden werden und dadurch auch mehrere Bereiche sowie eine effektivere Politikgestaltung in die Armutsbekämpfungsstrategien mit einfließen. Es wird auch konstatiert, dass „the different aspects of poverty interact and reinforce one another in important ways“ (IBRD/WB 2000/2001: 15).

Rein rhetorisch scheint sich die Weltbank damit nun endgültig von ihrem einseitigen wirtschaftlichen Armutsbegriff, spät aber doch, verabschiedet zu haben. Diese Neuorientierung wird auch anhand der Darstellung der Messmethoden ersichtlich, mit denen die Weltbank die vielen Dimensionen von Armut erfassen will. Der Schwerpunkt und die dargelegten Beispiele liegen jedoch eindeutig auf dem Messen der „Income poverty“. Trotzdem wird den Messungen über Einkommensarmut auch eine gewisse Problematik zugewiesen, da diese zum Beispiel keine Geschlechtergerechtigkeiten aufzeigen. Der WDR spricht sich vor allem für länderspezifische Messungen mit einer eigenen „country specific poverty line“, also einer Armutsgrenze, die die sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten des jeweiligen Landes widerspiegeln, aus.⁵⁰

Der WDR beschäftigt sich auch mit der Frage, wie andere Armutsdimensionen z.B. *vulnerability* erfasst werden können. Es wird konstatiert, dass *vulnerability*, welches ein „dynamisches Konzept“ darstellt, nicht leicht festzuhalten sei. Deshalb müssen verschiedene Indikatoren herangezogen werden, d.h. neben Messungen über Einkommensveränderungen auch Daten über Vermögensgüter (siehe oben) eines Haushaltes. Haushaltserhebungen seien jedoch zu wenig, um die Verletzlichkeit gegenüber Risiken festzumachen. Infolgedessen ist es auch bedeutend, Verbindungen mit Daten über soziale Netze oder wirtschaftliche Politiken, die Möglichkeiten einschränken, herzustellen. „Household panel data“ die laufend Erhebungen in den gleichen Haushalten durchführen, können einen Überblick über Risiken und Verletzlichkeit liefern.

⁵⁰ Neben den global verwendeten Armutsgrenzen der absoluten Armut (weniger als 1 US- Dollar pro Tag; und weniger als 2 US- Dollar pro Tag), beschreiben länderspezifische Armutsgrenzen „what it means to be poor in each country’s situation“. (IBRD/ WB 2000/2001: 17)

Obwohl der WDR verschiedenen Ausprägungen und Messindikatoren Rechnung trägt, wird jedoch bezüglich der Erfassung der Multidimensionalität von Armut konstatiert, dass diese vor allem über die vielfachen Entbehrungen von Menschen, die nach einkommensbezogenen Indikatoren als arm gelten, festgemacht werden soll. (vgl. IBRD/ WB 2000/2001: 1-41)

Theoretisch gesehen stellt der Armutsbegriff der Weltbank, der mehr Dimensionen als Einkommen, Bildung und Gesundheit miteinschließt, eine positive Grundlage dar. „[...] it was not always the case, that twenty-five years ago great intellectual and policy battles were fought in the World Bank on broadening the conception of development and poverty reduction.“ (Kanbur 2001: 7). Jedoch wurde aus der Analyse ersichtlich, dass Messungen über einkommensbezogene Faktoren trotzdem noch immer stark im Vordergrund stehen. (vgl. Kanbur 2001: 7)

4.1.1.2 Armutsbekämpfungsstrategien im WDR 2000/2001

Infolge der Armutdefinition des *World Development Report* 2000/ 2001, die einen breiten Armutsbegriff umfasst, wird im Report von einer umfassenden Armutsbekämpfungsstrategie gesprochen. Der WDR 2000/2001 nennt folgende drei Bereiche, in denen eine erfolgreiche Armutsbekämpfung umgesetzt werden muss: „Promoting *opportunity*, Facilitating *empowerment*, Enhancing *security*“ (IBRD/ WB 2000/2001: 6-7).

Die Weltbank konstatiert: „There is no simple, universal blueprint for implementing this strategy. Developing countries need to prepare their own mix of policies to reduce poverty, reflecting national priorities and local realities.“ (IBRD/WB 2000/2001: 7). Zugleich sind jedoch Maßnahmen in den Bereichen der *opportunity*, *empowerment* und *security* unumgänglich und müssen, so der WDR, in einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie abgedeckt werden.

Promoting opportunity

Bezüglich der Erweiterung von Möglichkeiten (*Opportunities*) müssen politische Maßnahmen wirtschaftliches Wachstum, Marktzugang für ärmere Gruppen und Vergrößerung ihrer Vermögenswerte fokussieren. Die Thematisierung von Ungerechtigkeiten bezüglich der Verteilung von sozialen Diensten und Leistungen, wie z.B. Bildungszugang, muss ebenfalls erörtert werden. Der WDR nennt einige Punkte, wie die Möglichkeiten durch eine Armutsbekämpfungsstrategie gefördert werden können: Die

Begünstigung privater Investitionen; die wirtschaftliche Ausweitung auf internationale Märkte; das Eigentum der, von Armut betroffenen Menschen, vergrößern; Gender bzw. Geschlechtergerechtigkeiten und finanzielle Ungleichheiten bezüglich ethnischen und sozialen Gruppen abbauen. Weiters werden der Ausbau von Infrastruktur und die Erweiterung des Wissenszuganges in ärmlichen Land- und Stadtgebieten genannt.

Um den Arbeitsmarkt zu erweitern und Einkommen zu steigern, ist es laut WDR bedeutend, private Investitionen sowie technologische Erneuerungen zu fördern. Dafür müssen stabile Finanz-, Geld- und Währungspolitiken, ein Investitionssystem, ein transparenter und sicherer wirtschaftlicher Rahmen sowie Korruptionsbekämpfung und die Wahrung des Rechtsgrundsatzes gegeben sein. Jedoch müssen, so der WDR, auch öffentliche Gelder in die Erweiterung des Humankapitals, z.B. in Form von besserer Ausbildung der ArbeiterInnen fließen. Eine erfolgreiche Partizipation der Kleinst- und Kleinbetriebe am Marktgeschehen sollte durch spezielle Maßnahmen, wie z.B. durch Kreditgewährung gesichert werden. Dass auch wirtschaftliche Handlungen im Bereich der Deregulierung von großer Bedeutung für arme Haushalte und kleine Firmen sind, wird im WDR ebenfalls erwähnt. (vgl. IBRD/ WB 2000/2001: 8)

Weiters wird konstatiert, dass eine liberale Handelspolitik angestrebt werden sollte, weil es dadurch zum Ansteigen von Arbeitsplätzen und der Einkommen kommt. Um das Argument zu untermauern, wird folgendes Zitat angeführt: „All countries that have had major reductions in income poverty have made use of international trade.“ (IBRD/ WB 2000/2001: 8). Die Bezugnahme auf Einkommensarmut lässt den Schwerpunkt der IFIs erkennen, der wie im gesamten *opportunity*- Kontext vor allem auf wirtschaftlichen Reformen, verbunden mit der Bekämpfung von materieller Armut, liegt. Welchen Bevölkerungsgruppen diese im Zitat genannten Einkommenssteigerungen zugute gekommen sind, und ob wirklich die breite Bevölkerung davon profitiert hat, wird nicht genannt. Die Kritik an der wirtschaftspolitischen Ausrichtung in den letzten Jahren ist jedoch nicht spurlos an den IFIs vorübergegangen. Dies lässt sich an der Bemerkung erkennen, dass im Zuge einer Handelsliberalisierung nicht alle Menschen automatisch Nutznießer sind. Dabei wird den jeweiligen Einrichtungen der Länder ein großer Part zugeschrieben, die dafür verantwortlich sein müssen, Nachteile zu kompensieren und Vorteile zu schaffen. Eine sogenannte „*pro-poor liberalization*“ (IBRD/ WB 2000/2001: 8) muss fokussiert werden, die auch schnell umgesetzt werden muss um mehr Chancen zu eröffnen.

Um die Vermögenswerte (menschlich, materiell, natürlich) und die Kapazitäten der ärmsten Menschen zu erhöhen, müssen die staatliche Einrichtungen garantieren, dass z.B. ein Zugang zu wirtschaftlichen und sozialen Leistungen gegeben ist. Etwa durch Maßnahmen bezüglich einer Bildungsreform oder Privatisierung von Leistungen, wie z.B. Wasserbereitstellung.

Auch nachhaltiges Handeln von Seiten staatlicher Einrichtungen sowie Partizipation der Bevölkerung kann zu einer Verbesserung der Möglichkeiten beitragen. Die materielle Seite der Armut wird jedoch vorrangig beschrieben: „Special action is also needed in poor areas, where a combination of asset deprivations – including at the community or regional level – can diminish the material prospects for poor people.“ (IBRD/ WB 2000/2001: 9). (vgl. IBRD/ WB 2000/2001: 8-9)

Facilitating empowerment

Empowerment, also die Ermächtigung der ärmsten Bevölkerungsgruppen, wird im Armutsverständnis der IFIs seit den 1990er Jahren groß geschrieben. Im Hinblick auf eine erfolgreiche Umsetzung von Empowerment werden vor allem Maßnahmen bezüglich staatlicher Einrichtungen und gesellschaftlicher Institutionen im WDR angesprochen. Denn diese tragen erheblich zur Ankurbelung von wirtschaftlichem Wachstum und einer erfolgreichen Armutsbekämpfung bei und müssen. „Governments can do much to influence public debate to increase awareness of the social benefits of pro- poor public action and build political support for such action.“ (IBRD/ WB 2000/2001: 9)

Folgende Handlungen sollten laut WDR in Bezug auf Empowerment fokussiert werden: ein politischer und rechtlicher Rahmen zugunsten „inclusive development“; Begünstigung von Wachstum und Gerechtigkeit durch öffentliche Einrichtungen; eine „inclusive“ Dezentralisierung und Entwicklung auf Gemeinschaftsebene; Geschlechtergerechtigkeit; Überwindung von sozialen Barrieren; und die Ermächtigung des sozialen Kapitals armer Menschen.

Der WDR fordert Transparenz und Rechenschaftspflicht (*accountability*) von Seiten der öffentlichen Einrichtungen gegenüber der Bevölkerung sowie die Einhaltung von demokratischen und rechtlichen Grundlagen bezüglich ihrer Handlungen. Um ein „inclusive development“ zu schaffen, muss außerdem ein rechtlicher Rahmen gegeben sein, der Wirtschaftswachstum und gesellschaftliche Gerechtigkeit unterstützt und den Zugang armer Menschen zu einer transparenten Rechtsordnung ermöglicht. Weiters betont

der Report, dass auch Korruption verhindert und bekämpft werden müsse. Maßnahmen im Bereich des öffentlichen Sektors sollen transparent und überwachbar für zivilgesellschaftliche Akteure sein. Der WDR findet in diesem Zusammenhang Dezentralisierung als eine unumgängliche Maßnahme, weil „Decentralization can bring service agencies closer to poor communities and poor people, potentially enhancing people’s control of the services to which they are entitled.“ (IBRD/ WB 2000/2001: 9).

Empowerment bedeutet also Armut zu bekämpfen, indem arme Menschen in sozialen, politischen und wirtschaftlichen Bereichen ermächtigt werden. Der Report nennt hier einige wichtige soziale Belange und beschäftigt sich mit Problemstellungen, die in einer Gesellschaft vorherrschen. Die Lösungen, die der WDR vorschlägt, sind zum Teil die altbekannten – Privatisierung und Dezentralisierung – jedoch, in Bezug auf den Titel eines bekannten UNICEF- Reports aus dem Jahre 1989, zum Teil mit „menschlichem Gesicht“ ausgestaltet?

Positiv zu erwähnen ist, dass Ungerechtigkeiten zwischen Geschlechtern thematisiert und dadurch die Dimensionen von Armut ebenfalls erweitert werden. Interessant ist jedoch, dass die IFIs nicht nur die Diskriminierung von Frauen bekämpfen wollen sondern auch gleichzeitig von einer Verbindung bezüglich des gesamtwirtschaftlichen Nutzens – und natürlich Armutsbekämpfung – sprechen. „Greater gender equity is desirable in its own right and for its instrumental social and economic benefits for poverty reduction.“ (IBRD/ WB 2000/2001: 10). (vgl. IBRD/ WB 2000/2001: 9-11)

Enhancing security

Der letzte wichtige Bereich, der laut WDR, in einer erfolgreichen Armutsbekämpfungsstrategie thematisiert werden soll, ist die Verbesserung der Sicherheit einzelner Menschen gegenüber äußeren Einflüssen. Diese Thematik referiert vor allem auf die Armutdimensionen der *vulnerability*, also Verletzlichkeit und Unsicherheit, sowie *exposure to risk*, dem Ausgesetzt-Sein gegenüber Risiken. Folgende Maßnahmen werden im WDR benannt, die Unsicherheiten entgegenwirken sollen: Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen (Gemeinschaft, lokal und national), die zum Risikomanagement betroffener Menschen beitragen; die Etablierung nationaler Sicherheitsstrategien im Hinblick auf finanzielle und umweltbezogene Krisen; Sozialsysteme, die Risiken minimieren aber auch das Wachstum anregen; die Thematisierung ziviler Unruhen; und die Bekämpfung von HIV/AIDS.

Um Risiken vorzubeugen und ihnen entgegen zu wirken, müssen Sicherheitsstrategien, vor allem bezüglich Finanzkrisen und Umweltkatastrophen, erarbeitet werden. Da von Krisen oft die ärmsten Bevölkerungsgruppen am Stärksten betroffen sind, dürfen die öffentlichen Leistungen für diese Menschen z.B. im Rahmen einer finanziellen Krise nicht zurückgehen. Im Rahmen einer Risikobewältigungsstrategie befindet der WDR eine Politikausrichtung erforderlich, die eine stabile Wirtschaft fokussiert und den Finanzbereich stärkt sowie eine gemäßigte Kapitalmarktliberalisierung beinhaltet. Die Einrichtung von Fonds, auf die im Fall von Naturkatastrophen zurückgegriffen werden kann, ist außerdem bedeutend. Im Report wird die Etablierung von Sozialsystemen als wichtige Grundlage beschrieben, damit arme Menschen besser auf Risiken reagieren können. Jedoch wird gleichzeitig dargelegt, dass diese wachstumsfördernde Prozesse nicht minimieren dürfen. „The challenge is to design them so that they do not undercut competitiveness and so that poor people benefit.“ (IBRD/ WB 2000/20001: 11)

Außerdem wird die Bekämpfung von HIV/AIDS im WDR thematisiert, die durch gesellschaftliche Sensibilisierung, Diskussionen über sexuelle Tabus sowie Informations- und Pflegedienste für Betroffene erörtert wird.

Der WDR behandelt auch die Thematisierung von zivilen Unruhen. Durch Aufstände und Kriege werden arme Bevölkerungsgruppen durch den Verlust von wirtschaftlichen und sozialen Ressourcen sowie psychologischen Folgen geschwächt. Der Bericht nennt zum Beispiel, dass Institutionen wichtig sind, um Minderheitenrechte abzusichern und zu einer friedlichen Konfliktbewältigung beizutragen. Dieser Punkt benennt auch explizit die internationale Verantwortung, z.B. in Bezug auf die Bekämpfung des Handels mit Waffen. Es muss von internationaler Seite etwas unternommen werden, da: „Violent conflict constitutes one of the most urgent and intractable areas for action affecting some of the poorest people in the world.“ (IBRD/ WB 2000/2001: 11). Der WDR schlägt zum Beispiel vor, dass weitere Schuldenerleichterungen vorgenommen, oder auch im Bereich des Handels Zölle abgebaut werden könnten. Außerdem sollten auch die internationalen Akteure ihre Maßnahmen, im Sinne von Transparenz und Rechenschaftspflicht, darlegen. Sowie auch multinationale Konzerne ethische und arbeitsrechtliche Grundlagen in ihre Arbeit einfließen lassen müssen, um dadurch auch die ärmeren Bevölkerungsgruppen zu empowern/ermächtigen. Der WDR bespricht zwar auf internationaler Ebene Maßnahmen, die Konflikte verhindern sollen, die Ursachen werden jedoch vorrangig in den Ländern

selbst, und nicht etwa im globalen Wirtschaftssystem oder in dem Handeln einzelner Länder oder Firmen, gesehen. (vgl. IBRD/ WB 2000/2001: 1-12)

4.1.1.3 Abschließende Bemerkung

Größeres Ownership für die einzelnen Länder sowie Transparenz und die Beachtung ethischer Richtlinien von Seiten internationaler Akteure sind im Hinblick auf das PRSP-Konzept als positiv einzuordnen. Die wirtschaftstheoretische Ausrichtung scheint jedoch nicht wirklich angekreidet zu werden.⁵¹ So werden zwar negative Folgen bezüglich internationaler Handelsordnungen gegenüber den ärmeren Ländern genannt, eine generelle Veränderung wird jedoch nicht thematisiert. Handelsliberalisierung, die große Gewichtung auf den privaten Sektor sowie makroökonomische Stabilität als allesumfassende Grundlage für Armutsbekämpfung, werden behandelt. Auch in einem offenen Dialog können die Interessen von Gebern noch immer Vorrang haben, und die soziale Verantwortung von Unternehmen kann auch nur theoretisch bzw. nicht in allen Angelegenheiten, bestehen.

Auch Copur und Schneider thematisieren die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Weltbank: „Der Weltentwicklungsbericht 2000 legt dar, mit welchen Instrumenten und Strategien die Weltbank dieses Ziel erreichen möchte. Es wird deutlich, dass sich die Finanzinstitution von der ausschließlichen Konzentration auf volkswirtschaftliches Wachstum und Stabilität etwas absetzen möchte. Anstatt jedoch die Fokussierung auf makroökonomische Stabilität hintanzustellen und der Bekämpfung von Armut Vorrang einzuräumen, hält sie an der grundsätzlichen Notwendigkeit strenger Fiskalpolitik fest. [...] Darüber hinaus rät sie Regierungen, rechtzeitig soziale Sicherheitsnetze anzulegen, um die schlimmsten Folgen der Anpassungsprozesse abzufedern.“ (Copur/ Schneider 2004: 51)

Der World Development Report 2000/ 2001 der im Rahmen des *Post- Washington Consensus* entstand, weist viele Grundlagen auf, die im Sinne des *Washington Consensus* stehen. Sehring erörtert in diesem Zusammenhang, „dass der Post Washington Consensus noch kein Konsens ist“ (Sehring 2003: 47) und erläutert dies zum Beispiel anhand des vierten Kapitels „Making Markets Work Better for Poor People“ des WDRs. Dieses „[...] fordert nicht mehr die Notwendigkeit von sozialen Sicherungssystemen *vor* Reformen, sondern hält ihre gleichzeitige Einführung für ausreichend. Den Reformen im Sinne des *Washington Consensus* [...] wird eine im Allgemeinen positive Auswirkung auf

⁵¹ Siehe dazu auch Küblböck 2001; Stewart/ Wang 2003.

wirtschaftliches Wachstum und Inflationsraten bescheinigt, insofern hätten sie einen Beitrag zur Bekämpfung der Einkommensarmut geleistet. Von den sozialen „Nebenwirkungen“ der Programme ist keine Rede, von den gescheiterten ebenfalls nicht. Zwar wird angemerkt, dass Reformen auch „schief gehen“ können („reforms can also go awry“), der Grund läge jedoch meistens in der falschen oder unzureichenden Implementierung seitens der Nehmerländer.“ (Sehring 2003: 46)

Da der WDR 2000/2001 zum Zeitpunkt des Entstehens dieser Arbeit bereits seit einigen Jahren existiert, muss die Gültigkeit des WDRs 2000/2001 bezüglich Armutsbekämpfungsstrategien überprüft werden. Einerseits werde ich daher anschließend anhand weiterer *World Development Reports* erörtern, ob sich bezüglich der Armutskonzeption etwas verändert hat. Andererseits erfolgt im nächsten Teil dieser Arbeit die Analyse des PRSP- Sourcebooks, dessen Armutsdefinitionen und Strategien an die des WDR 2000/2001 angelehnt werden. Da ich die aktuelle, auf der Website der Weltbank zur Verfügung gestellte, Version bei meiner Analyse verwendet habe, spiegelt diese die gegenwärtige Auffassung von Armutsbekämpfung der IFIs.

4.1.2 Weitere World Development Reports

Anschließend werde ich Ausschnitte und Zitate einzelner WDRs anführen, die im Hinblick auf die eben genannten Armutsdefinitionen bzw. Bekämpfungsstrategien relevant sind. Die wichtigsten armutsbezogenen Bereiche der WDRs werden dabei zusammengefasst dargestellt.

- **Einkommensbezogene Armut** steht auch in den anderen *World Development Reports* bezüglich Armutsdimensionen im Vordergrund.

Der **WDR 2006**, „*Equity and Development*“ beschreibt den mangelnden Zugang armer Bevölkerungsgruppen zu wirtschaftlichem Wachstum im Hinblick auf Einkommensungleichheit: „One manifestation of the greater participation of the poor in economic growth is the fact that the growth elasticity of poverty reduction falls with greater income inequality. In other words, the impact of (the same amount of) growth on poverty reduction is significantly greater when initial income inequality is lower.“ (IBRD/WB 2006: 19)

Im **WDR 2008**, „*Agriculture for Development*“ steht eine materielle Definition von Armut gleich zu Beginn im Vordergrund: „Agriculture is a vital development tool for achieving the Millennium Development Goal that calls for halving by 2015 the share of people suffering from extreme poverty and hunger.“ (IBRD/ WB 2008: v)

- Die Thematik der *Opportunities* wird in den WDRs im Hinblick auf verschiedene Bereiche thematisiert. Der **WDR 2006** benennt zum Beispiel folgendes: „The poor generally have less voice, less income, and less access to services than most other people. When societies become more equitable in ways that lead to greater opportunities for all, the poor stand to benefit from a “double dividend.”“ (IBRD/ WB 2006: 19).

Es wird also sowohl die **Stimmlosigkeit** armer Menschen aufgegriffen als auch die **Einkommensarmut** und die **sozialen Leistungen**.

Weiters wird im **WDR 2006**, der sich vor allem um Gleichheit und Fairness dreht, beschrieben: „[...] The distribution of opportunities and the growth process are jointly determined. Policies that affect one will affect the other. This does not mean that each policy needs to take equity into account individually: for example, the best way to deal with inequitable effects of a particular trade reform is not always through fine-tuning trade policy itself (which might make it more susceptible to capture) but through complementary policies for safety nets, labor mobility, and education.“ (IBRD/ WB 2006: 10).

Um Gleichheit zu erreichen, müssen also nicht unbedingt die Reformen selbst, wie beispielsweise in Bezug auf Handelspolitiken, überarbeitet werden, sondern können auch ergänzende soziale Maßnahmen zu mehr **Gerechtigkeit** und **Möglichkeiten** führen. Damit werden jedoch soziale Belange nicht in den Vordergrund gestellt. Die sehr stark wirtschaftlich ausgerichteten *opportunities* des WDR 2000/2001 sind also auch weiterhin vorherrschend.

Auch der *World Development Report* des Jahres **2004** mit dem Titel „*Making Services Work for Poor People*“ richtet den Fokus bezüglich Armutsbekämpfung verstärkt auf grundlegende **soziale Leistungen**: „The WDR focuses on basic services, particularly health, education, water, and sanitation, seeking ways of making them work for poor people. Too often, services fail poor people.“ (IBRD/ WB 2004: xv). Dabei wird auch die Wichtigkeit von funktionierenden **Institutionen bzw. Einrichtungen** und **Rechenschaftspflicht** erwähnt: „To improve service delivery, the WDR recommends

institutional changes that will strengthen relationships of accountability—between policymakers, providers, and citizens.” (IBRD/ WB 2004: xv)

Der **WDR 2007**, „*Development and the Next Generation*“ der sich vor allem mit den Möglichkeiten der Jugendlichen und jungen Erwachsenen befasst, ist ebenfalls auf die Armutsbekämpfung in den Bereichen **Bildung** und **Gesundheit**, sowie **Mitspracherecht** und **Partizipation** ausgerichtet. (vgl. IBRD/ WB 2007: 2)

- Die zentrale Thematik der **Steigerung** und **Stabilisierung** von **Wachstum** im Zusammenhang mit Armutsbekämpfung wird auch in den anderen WDRs behandelt.

Dies wird im **WDR 2005** bezüglich **Investitionen** und der Schaffung eines adäquaten Umfelds thematisiert: „Improving government policies and behaviors that shape the investment climate is fundamental to driving growth and reducing poverty.” (IBRD/ WB 2005: 1)

Makroökonomische Stabilität bleibt weiterhin das prioritäre Ziel, dem die anderen zu erreichenden Punkte untergeordnet werden bzw. nicht zur Determinierung dieser beitragen dürfen. Wenn beispielsweise die „Handelspolitik passt“, dann liegt es an der Regierung, die daraus entstandenen Vorteile allen Menschen zugänglich zu machen. „While aggregate effects of trade reform on poverty and equity are not always clear [...]. Outcomes depend on the ability and willingness of governments to mitigate losses to particularly hard-hit sectors, possibly by redistributing some of the gains accruing to winners.” (IBRD/ WB 2006: 194)

Der **WDR 2007** stellt sich folgende Frage und dazugehörige Antwort: „What can be done to reduce poverty more widely? Past *World Development Reports* have articulated strategies based on the building blocks of economic growth, human capital, empowerment, and social protection. The blocks are mutually dependent, so they are like the wheels of an “allwheel drive” vehicle, complementing each other to navigate difficult terrain.” (IBRD/ WB 2007: 27)

Eine Armutsbekämpfungsstrategie unter Einbeziehung von Faktoren wie **Wirtschaftswachstum**, **Humankapital**, **Empowerment** und **sozialer Sicherheit**, wird also auch im Report 2007 beschrieben.

Die Fokussierung auf den **landwirtschaftlichen Bereich** im WDR 2008 („*Agriculture for Development*“) soll dazu beitragen, dass nachhaltiges Wachstum angeregt und Armut gemildert wird. Dies muss jedoch im Zusammenhang mit einer förderlichen **governance** und einem stabilen makroökonomischen Rahmen stehen. **Geschlechterungleichheiten** finden ebenfalls Erwähnung. (vgl. IBRD/ WB 2008: 18)

„*Reshaping Economic Geography*“, das ist der Titel des **WDR 2009**, der ebenfalls **Wachstum** und den Zugang zu **Gesundheits-** und **Bildungseinrichtungen**, in den Zusammenhang mit Armutsbekämpfung stellt: „[...] convergence in poverty, basic health, nutrition, and education levels between areas within countries. Fastgrowing countries everywhere have been able to quickly translate economic progress into spatial equity in these more basic living standards.“ (IBRD/ WB 2009: 11)

- Auch die **Sicherheitsthematik** wird z.B. im WDR 2006 thematisiert. Eine **Risikostrategie** und **Sozialschutzsysteme** müssen etabliert werden, um zum Beispiel Krankheiten, makroökonomische Krisen oder Naturkatastrophen abzufedern und um die **Möglichkeiten** der, in Armut lebenden, Menschen zu sichern. (vgl. IBRD/ WB 2006: 12)
- Der aktuelle **WDR 2010**, „*Development and Climate Change*“ stellt die Thematiken des Klimawandels und Armutsbekämpfung in Bezug zu Wachstum: „Economic growth is necessary to reduce poverty and is at the heart of increasing resilience to climate change in poor countries.“ (IBRD/ WB 2010: 7)

(vgl. IBRD/ WB 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010)

4.2 PRSP- Sourcebook

Als weiteres Analyseinstrument ziehe ich das PRSP- Sourcebook heran, welches von MitarbeitInnen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds ausgearbeitet wurde und laut den AutorInnen ein rückwirkendes Feedback von RegierungsbeamtInnen verschiedener afrikanischer Länder sowie UN- Organisationen erhalten hat. Die VerfasserInnen deklarieren, dass die darin enthaltenen Richtlinien nicht unbedingt die offiziell vertretene Politik der internationalen Finanzinstitutionen darstellen. Nichtsdestotrotz wurde es aber von Seiten hochrangiger MitarbeiterInnen abgesegnet und

folgendes Zitat verdeutlicht, dass dieses im Rahmen der wirtschaftspolitischen Auffassung der IFIs gesehen werden kann. „The book reflects the thinking and practices associated with the Comprehensive Development Framework, the *World Development Report 2000/2001*, good international practices related to poverty reduction, and emerging experience about the effective design and implementation of PRSPs.” (WB/ IMF 2010a: vii)

Was ist das PRSP- Sourcebook?

„A *Sourcebook for Poverty Reduction Strategies* is a guide to assist countries in developing and strengthening poverty reduction strategies. Its intent is only suggestive, and it may be selectively used as a resource to provide information about possible approaches. It does not provide “the answers,” which can emerge only as a result of experience, analysis, and dialogue at the level of the individual country.” (WB/ IMF 2010a: vii)

Die MitarbeiterInnen der IFIs haben laut eigenen Angaben dieses Buch erstellt, um den jeweiligen Ländern die einzelnen Schritte des Prozesses eines *Poverty Reduction Strategy Papers* näher zu bringen. Es soll also „nur“ eine Art Anleitung und keine Bevormundung darstellen, um den verschiedenen Dimensionen von Armut durch eine umfangreiche Armutsdiagnose gerecht zu werden sowie eine passende Formulierung einer Armutsbekämpfungsstrategie zu erarbeiten.

Das PRSP- Sourcebook stellt die Etablierung einer Armutsbekämpfungsstrategie unter die Beantwortung von vier Fragen, die ich im Laufe dieses Kapitels in die Analyse einarbeiten werde: „**1. Where are we now?; 2. Where do we want to go?; 3. How are we going to get there?; 4. How do we know we are getting there?**“. Der erste Punkt befasst sich mit der Armutssituation, den verschiedenen Dimensionen und Ursachen, die in dem jeweiligen Land vorherrschend sind. Die zweite Frage behandelt die Ziele und konkrete Verbesserungen, die bezüglich der Armutsminderung erreicht werden wollen. Der dritte Punkt fragt nach der Strategie zur Armutsbekämpfung selbst, also welche Maßnahmen in welchen Bereichen unternommen werden. Die vierte Überlegung beschäftigt sich mit dem Messen und Überwachen armutsrelevanter Indikatoren sowie mit einem kontinuierlichen Monitoring der Strategie und ihrer Ergebnisse. (vgl. WB/ IMF 2010a: 7)

4.2.1 Armut – Definition, Ursachen, Dimensionen

Das Armutsverständnis des PRSP- Sourcebook dreht sich um verschiedene Dimensionen und Ursachen von Armut. Diese werden jedoch vor allem anhand endogener Ursachen festgemacht:

- **Unzureichende Möglichkeiten (*Lack of opportunity*)** werden vor allem in Bezug auf geringe Konsum- und Einkommenswerte verstanden. Diese stehen in Zusammenhang mit dem Humankapital, welches rückwirkend auf soziale und physische Vermögenswerte, wie z.B. Zugang zu Land und Märkten ist.
- Unter den **geringen Fähigkeiten (*Low capabilities*)** sind die schlechten Gesundheits- und Bildungsindikatoren bestimmter Gruppen beschrieben.
- Ein **niedriges Level von Sicherheit (*Low level of security*)** wird mit Risiken bezüglich Einkommensverluste im nationalen, lokalen, Haushalts- oder individuellen Bereich verbunden. Die Betonung liegt dabei auf materieller Armut (Einkommen).
- Durch **Empowerment** armer Menschen und ausgegrenzter Gruppen sollen diese innerhalb von staatlichen Einrichtungen und sozialen Institutionen partizipieren können.

Das PRSP- Sourcebook betont, dass es von Seiten der Empfängerländer sehr begrüßt wird, dass die Armutsdefinition auch Verletzlichkeit, Sicherheit, Machtlosigkeit und Empowerment einschließt. Das Verstehen und Wissen über diese Dimensionen von Armut sind jedoch sehr begrenzt, im Gegensatz zu den „conventional or standard dimensions“. (WB/ IMF 2010a: 3). Das Armutsverständnis der IFIs dreht sich also auch in dem PRSP- Ansatz stark um materielle Armut, wenn sie sich auf diese als „Standard“ beziehen. (vgl. WB/ IMF 2010a: 1-5) ⁵²

4.2.1.1 Einschätzung der Armutssituation

Die erste Frage beschäftigt sich mit dem *Where are we now?* Die Einschätzung der Armutssituation im jeweiligen Land erfolgt durch die Benennung der verschiedenen Dimensionen und Ursachen von Armut. Das PRSP- Sourcebook legt dar, dass es dafür erstens, ein adäquates, quantitatives und qualitatives Datenmaterial braucht, welches zwischen Regionen und verschiedenen sozialen Gruppen unterscheidet. Zweitens sind

⁵² Siehe dazu z.B. Bretton Woods Project 2003

Analysen bezüglich der Armutursachen und Auswirkungen bedeutend. Dabei wird dargelegt, dass nicht-monetäre Faktoren auch berücksichtigt werden müssen. Außerdem muss zwischen verschiedenen Gruppen und Bereichen von Armut unterschieden werden. Im Laufe des Sourcebook wird jedoch trotzdem des Öfteren von „den Armen“ [„the poor“ (WB/ IMF 2010a: 7)] als homogene Gruppe gesprochen.

Um die mikroökonomische Armutssituation der betroffenen Menschen einschätzen zu können, sind Untersuchungen bezüglich der Arbeitsmarktsituation wichtig, um Probleme, wie Arbeitslosigkeit und geringes Einkommen bestimmter sozialer Gruppe zu erkennen. Dabei können Messwerte im Hinblick auf Zwangsarbeit, Arbeitslosenraten, Einkommensgrößen und Umverteilung sowie die Beschäftigung im formellen und informellen Sektor herangezogen und überprüft werden. Als brauchbares Datenmaterial für mikroökonomische Erhebungen werden qualitative Haushalts- oder Firmenumfragen, administrative Daten bezüglich des Zuganges und der Nutzung von Dienstleistungen sowie Steuereinnahmen und Ausgaben in verschiedenen Bereichen genannt.

Das PRSP- Sourcebook beschreibt jedoch nicht explizit, was die AutorInnen unter dem informellen Sektor verstehen und wo dessen Grenzen sind. Außerdem ist es schwer, sich auf Daten zu stützen, die vielleicht nicht vorhanden sind bzw. nicht so vorhanden sind, um auch einen differenzierten Überblick zu bekommen, und andererseits ist es quasi unmöglich die Beschäftigung im informellen Sektor zu messen.

Für den makroökonomischen Bereich ist es laut Sourcebook nützlich, dass die Länder ein Gutachten erstellen, inwiefern sich wirtschaftliche Reformen auf Wachstum und Armutsbekämpfung auswirken bzw. ausgewirkt haben. In diesem Zusammenhang werden auch Problematiken bezüglich des Vorhandenseins bzw. der Vollständigkeit von Datenmaterial im Sourcebook angesprochen, z.B. auch in Bezug auf vergangene Politiken und ihrer Folgen für Wachstum und Umverteilung. Infolgedessen wäre es auch schwer abzuwägen, welche Auswirkungen wirtschaftspolitische Maßnahmen hatten, obwohl dies als Grundlage für die Armutsanalyse unumgänglich ist und von den AutorInnen gefordert wird. Darin lässt sich ein Widerspruch erkennen, in dem sich die VerfasserInnen bewegen. Einerseits – diese Wichtigkeit ist unbestreitbar – sollen die Auswirkungen früherer Politiken und Programme dargestellt werden, um eine effektive Strategie zu erstellen. Andererseits wird zugestanden, dass das mit dem vorhandenen Datenmaterial nicht möglich ist. Außerdem werden exogene Zusammenhänge ausgeblendet und die negativen

Auswirkungen vor allem im Land selbst gesucht. Die IFIs stehen den makroökonomischen Maßnahmen ihrer, von außen auferlegten, Strukturanpassungsprogramme trotz Kritik zumeist positiv gegenüber und vertreten ihre vergangene wirtschaftspolitische Ausrichtung weiterhin. (vgl. WB/ IMF 2010a: 7-13)

4.2.1.2 Dimensionen von Armut

Lack of opportunities

Dabei werden unter Mangel an *opportunities* vor allem fehlende wirtschaftliche Möglichkeiten sowie geringes Einkommen der ärmsten Bevölkerungsgruppen verstanden. Weiters werden Bereiche genannt, die bei unzureichendem Zugang die Lebensqualität und die Möglichkeiten der armen Menschen einschränken und schon aus dem WDR- Kapitel bekannt sind: Humankapital; Infrastruktur; sowie Zugang zu Land und Krediten. Diese Möglichkeiten stehen in engem Zusammenhang zu einander und bedingen sich gegenseitig.

Die dargestellte wirtschaftstheoretische Argumentationsweise erinnert an die ideologische Ausrichtung des, eigentlich schon vergangenen, *Washington Consensus*. Die dargelegten Vorstellungen der IFIs beziehen sich auf wirtschaftliches Wachstum und Armutsbekämpfung sowie die Bereiche der Privatisierung, Liberalisierung und Marktöffnung. „Numerous statistical studies confirm that rapid economic growth is the engine of poverty reduction, using both income and nonincome measures of poverty. Domestic policies have an important effect on sustained growth, including prudent macroeconomic management, more open markets, and a stable and predictable environment for private sector activity.“ (WB/ IMF 2010a: 8). Im Zusammenhang mit geringem Wirtschaftswachstum werden nicht nur endogene Faktoren innerhalb eines Landes genannt (Regierungsführung, Wetter), sondern auch Handelsbeziehungen (*terms of trade*) und die Politik der Industrieländer. Die exogenen Faktoren finden jedoch weiters keine Beachtung, eine Steigerung des Wirtschaftswachstums liegt in der Hand der Länder selbst, wie z.B. Aufhebung von Handelsbarrieren und *good governance*.

Die Vorgaben für ein PRSP werden also anhand der wirtschaftstheoretischen Ausrichtung der IFIs geltend gemacht. Dies ist auch bezüglich der Nennung des privaten Sektors ersichtlich. „Creating an environment conducive to private sector development will be an important element of the overall PRS“ (WB/ IMF 2010a: 10), um z.B. bessere

Marktchancen für Klein- und Mittelunternehmer aufzubauen. Die Formulierung, dass die Ankurbelung des privaten Sektors ein wichtiger Punkt der Strategie sein wird (*will be an important element of the overall PRS*), stellt mehr ein Muss dar, als einen Ratschlag.⁵³

Low capabilities

Geringe *capabilities* bezüglich Bildung und Gesundheit (niedriges Bildungsniveau, Krankheit, Unterernährung) werden im PRSP-Sourcebook auch im Zusammenhang mit Einkommensarmut genannt. Außerdem muss identifiziert werden, welche Regelungen das Fehlen von *capabilities* bedingen, z.B. ob es soziale Barrieren gibt, die bestimmte Gruppen von sozialen Diensten und Einkommensmöglichkeiten ausschließen; oder ob öffentliche Ausgaben für Bildung und Gesundheit sich gegen die Bedürfnisse der ärmsten Gruppen richten. Wiederum liegt der Fokus auf monetären Faktoren der Einkommensarmut, mit denen die sozialen Bereiche der Bildung und Gesundheit in Verbindung gebracht werden. Die damit verbundenen quantitativen Messindikatoren decken jedoch z.B. Chancen auf höhere Bildung, die einem Kind aus anderen Gründen verwehrt werden, nicht ab. Außerdem lehnen sich die Fragen wieder nur an endogene Ursachen von Armut und nicht auch an exogene, z.B. den Auswirkungen der Strukturanpassung bezüglich des Abbaus von sozialen Leistungen.

Low level of security

Die Armutsdimension der *Insecurity* wird im PRSP- Sourcebook als „vulnerability to decline in well-being“ (WB/ IMF 2010a: 11) verstanden. Diese Unsicherheit kann auf drei Ebenen passieren. Erstens auf der mikroökonomischen bzw. Haushaltsebene, in Form von Krankheit; zweitens auf der Meso- und Gemeinschaftsebene, durch z.B. Umweltverschmutzung und Unruhen; drittens auf der nationalen oder internationalen Ebene, z.B. durch makroökonomische Schocks. Die Betonung wird wieder auf den Einkommensbereich gelegt, da die ärmsten Menschen besonders verletzlich gegenüber einer Einkommensverschlechterung, z.B. aufgrund von Versicherungs- und Kreditmangel, sind. Weiters wird die Einführung von Sozialabfederungsprogrammen in einer effizienten Strategie für Wachstum und Armutsbekämpfung vorgeschlagen, die stark an die Strukturanpassung erinnern.

⁵³ Siehe zu diesem Punkt Kapitel 3 und z.B. Küblböck 2001; Stewart/ Wang 2003; Bretton Woods Project 2003; Chavez Malaluan/ Guttal 2003.

Empowerment

Empowerment bzw. den Einfluss der armen Bevölkerungsgruppen zu vergrößern, ist vor allem bezüglich der Mitsprache in politischen und sozialen Institutionen und Einrichtungen, dem Zugang zu wirtschaftlichen Möglichkeiten sowie Erhöhung der Fähigkeiten und Einkommenssicherheit bedeutend. Das Fehlen von *Empowerment* besteht auf mehreren Ebenen. Einerseits auf der Haushaltsebene (z.B. unterschiedlicher Ressourcenzugang und -kontrolle im Haushalt) und andererseits auf der Gemeinschafts-, regionalen- und nationalen Ebene (Geschlechterdisparitäten oder Einkommensunterschiede). Bereiche, die für *Empowerment* und damit verbundenen politische Handlungen wichtig sind, wären z.B. *governance* und Partizipation. Da Schwierigkeiten bei der quantitativen Messung von *Empowerment* auftreten, muss über andere Indikatoren, die z.B. den Zugang bestimmter Gruppen zu staatlichen Einrichtungen reflektieren, gearbeitet werden (z.B. Frauenanteil im Parlament und in der Regierung).

Das PRSP- Sourcebook verlangt von den einzelnen Ländern, dass die Verbindungen und Interaktionen zwischen den verschiedenen Dimensionen verstanden werden müssen, um infolgedessen eine effektive Armutsbekämpfung zu etablieren. Dies wird vor allem anhand endogener Faktoren benannt, die dazu beitragen, ob Veränderungen erreicht werden können: „However, what is amenable to change by public action varies over time, because it partly depends on the political will of governments, the capacity of the civil service, and wider social norms.“ (WB/ IMF 2010a: 13). (vgl. WB/ IMF 2010a: 7-13)

4.2.2 Armutsbekämpfungsstrategie und Maßnahmen

4.2.2.1 Grundlagen einer Armutsbekämpfungsstrategie

Das Sourcebook legt fest, welche Maßnahmen in einer Armutsbekämpfungsstrategie vorhanden sein müssen: „improving **income security, education, and health capabilities** and on **empowering** those population groups living in poverty or near the poverty line in addition to those at relatively high risks of falling into income poverty.“ (WB/ IMF 2010a: 3). Damit kann eine Armutsbekämpfungsstrategie bezüglich des „alten“ monetären Armutsverständnisses festgemacht werden, da sich obige Definition auf Einkommensarmut bezieht.

Die *Joint Staff Assessment (JSA)*, die schon im WDR-Teil vorgestellt wurde, stellt im Zusammenhang mit den im PRSP- Sourcebook genannten Richtlinien ein wichtiges

Bewertungsinstrument dar. Denn einerseits benennt das Sourcebook explizit, dass die politische und wirtschaftliche Ausrichtung der Armutsbekämpfungsstrategie aufgrund des *country ownership* für jedes einzelne Land mehr „Spielraum“ zulässt, das Akzeptieren der internationalen Finanzinstitutionen jedoch vom „current international understanding of what is effective in lowering poverty“ (WB/ IMF 2010a: 4) abhängt.

4.2.2.2 Der Entstehungsprozess der Armutsbekämpfungsstrategie

Partizipationsprozess

Im PRSP- Sourcebook werden konkrete Richtlinien bezüglich des Partizipationsprozesses benannt, mit dem die Erreichung von *country ownership* etabliert werden soll. Folgende einzubeziehende Akteure müssen unbedingt berücksichtigt werden, um ein positives JSA zu erhalten: MinisterInnen, Parlament und Lokalverwaltungen; Stakeholder, z.B. zivilgesellschaftliche Gruppen, Frauengruppen, ethnische Minoritäten, privater Sektor, Handelsgesellschaften,...; bilaterale und multilaterale Geber; sowie Konsultation von Armut betroffener Menschen (Sourcebook spricht von „den Armen“).

Aufbau auf nationale Strategien

Dass das PRSP mit anderen Regierungsdokumenten sowohl thematisch als auch finanziell im Einklang steht, ist für die AutorInnen des Sourcebook ebenso bedeutend wie die Etablierung des PRSPs auf etwaige bereits vorhandene nationale Armutsbekämpfungsstrategien. Diese Gewichtung seitens der IFIs auf nationale Pläne wäre positiv, da damit das *ownership*-Prinzip erfüllt werden würde. Jedoch heißt es im Sourcebook weiter: „Existing national strategies, or national development plans that would have been prepared in any case, provided that these are consistent with the guiding principles of the PRSP approach, may be considered to be the PRSP [...]“ (WB/ IMF 2010a: 6). Nationale Strategien gelten also nur dann als Grundlage bzw. als bereits fertiges PRSP, wenn diese mit den Richtlinien des PRSP-Konzeptes (welches von den IFIs kreiert wurde) übereinstimmen.

Geberkoordination im PRSP- Prozess

Eine effektive Koordination zwischen den Gebern und ihren finanziellen Mitteln muss bei der Formulierung und Implementierung Beachtung finden. Überdies wird festgehalten, dass eine alleinige Ausrichtung auf die Zusammenarbeit mit den IFIs nicht Sinn der PRSP-

Initiative ist: „Instead, it is envisioned that the PRSP will be the primary instrument by which a country articulates a strategy around which external development partners could align their own programs of support.“ (WB/ IMF 2010a: 6). Das Paper stellt also eine national ausgearbeitete Armutsbekämpfungsstrategie dar, in die die Geber ihre Gelder einarbeiten. Jedoch wird gleichermaßen auch festgelegt: „[...] to ensure that the poverty strategy has a realistic chance of being funded.“ (WB/ IMF 2010a: 6). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich zwar einerseits die Geber an die jeweiligen nationalen Pläne anpassen sollen, andererseits eine Berücksichtigung ihrer Interessen unumgänglich ist, weil nur dann auch eine realistische Chance besteht, dass finanzielle Mittel bereitgestellt werden. (vgl. WB/ IMF 2010a: 3-7) ⁵⁴

4.2.2.3 *Bereiche und Ziele der Armutsbekämpfungsstrategie*

Die Frage *Where do we want to go?* ist im Rahmen dieses Teiles bedeutend.

Aufbauend auf die durchgeführte Analyse der Armutssituation sollen anschließend, so das PRSP- Sourcebook, mittel- und langfristige Ergebnisse festgemacht werden, die das jeweilige Land im Hinblick auf das allumfassende Ziel der Armutsbekämpfung erreichen möchte.

Dabei sollen:

- „**Goals**“, also Oberziele beschrieben werden, die am Ende des PRSP- Prozesses erfolgreich umgesetzt worden sind, z.B. die Auslöschung von Analphabetismus oder die Senkung der Inflation.
- „**Indicators**“, also Variablen benannt werden, mit denen die Ziele gemessen werden, z.B. Armut gemessen über die „basic needs poverty line“, welche die mangelnde Bereitstellung von Grundgütern betrifft.
- „**Targets**“, also die Nennung konkreter Ziele und Indikatoren festgemacht werden, die zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht sein müssen, z.B. die Verringerung von Einkommensarmut um 10 Prozent bis zum Jahre 2010.

Auffällig ist bei der Nennung der Beispiele die hohe Konzentration auf monetäre Faktoren, wie Einkommensarmut und Konsumverhalten. Außerdem halten die AutorInnen fest: „The indicators should reflect both the macroeconomic determinants of economic growth and

⁵⁴ Siehe zu Punkt 4.2.2. z.B. Bretton Woods Project 2003; Strickner/ Vögel 2003.

the microeconomic-level obstacles to poverty reduction. The choice of indicators and targets should be guided by country circumstances.“ (WB/ IMF 2010a: 13). Trotz der Betonung des *ownership*-Prinzips erfolgt wieder eine konkrete Benennung, was die Indikatoren berücksichtigen sollten („*should reflect*“). Das Sourcebook rät außerdem, die Ziele auf den internationalen Rahmen, vor allem der *Millennium Development Goals*, abzustimmen. (vgl. WB/ IMF 2010a: 13-16)

4.2.2.4 Strategien und Maßnahmen

Anschließend möchte ich die dritte Frage *How we are going to get there?* in diesem Kontext erörtern.

Das PRSP- Sourcebook erwartet von einem kreditwürdigen PRSP, dass prioritäre Handlungen und Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Politiken und Maßnahmen erfasst werden. Dabei legen die AutorInnen Folgendes dar: „The priority public actions to raise sustainable growth and reduce poverty constitute the heart of a poverty reduction strategy.“ (WB/ IMF 2010a: 16). Folgende „*priority public actions*“ sollte eine Armutsbekämpfungsstrategie abdecken:

- Erstens: makroökonomische Politiken, die ein stabiles **Wachstum** fördern, dass auch den ärmeren Menschen zugute kommt;
- Zweitens: die Verbesserung von *governance* und ein Finanzierungskonzept des **öffentlichen Sektors**;
- Drittens: geeignete Politiken und Programme für verschiedenen **Sektoren**;
- Viertens: eine adäquate **Kostenaufstellung**. (WB/ IMF 2010a: 16)

Die Bereiche benennen, was „erwartet“ wird. Die genaue inhaltliche Zusammenstellung dieser kann sich jedoch von Land zu Land unterscheiden. Außerdem müssen nicht alle Themen der einzelnen Bereiche von jedem PRSP abgedeckt werden, zumindest nicht, so die AutorInnen „in the first round“ (WB/ IMF 2010a: 16). Auch die JSAs werden dies in Betracht ziehen: „Joint Staff Assessments (JSAs) will judge whether, overall, and with respect to each of these four areas, the PRSP is satisfactory, relative to country conditions, as well as judge the extent of the progress the country has made in addressing these issues.“ (WB/ IMF 2010a: 16). Trotzdem bleibt es eine Bewertung und ein Urteilen darüber ob das

PRSP nach Ermessen der IFI- MitarbeiterInnen zufriedenstellend ist. (vgl. WB/ IMF 2010a: 16-22)

Makroökonomische Politiken, die ein stabiles Wachstum fördern

„Prudent macroeconomic management is a precondition for growth. Macroeconomic stability, and the avoidance or removal of significant distortions in the economy and costs in terms of forgone growth and adverse distribution, are needed to underpin sustained improvements in poverty. Hence the adoption or persistence of policies leading to macroeconomic instability (high, say, above 30 percent, or accelerating inflation) would tend to raise concern in a JSA of a PRSP.“ (WB/ IMF 2010a: 16)

Damit wurden von Seiten der AutorInnen klare Vorgaben gemacht, welche wirtschaftspolitische Ausrichtung unbedingt einzuschlagen ist, da ansonsten das PRSP nicht bewilligt wird. Der makroökonomische Rahmen sollte dabei ein angemessenes Inflationsniveau, das die Zunahme des privaten Sektors nicht negativ beeinflusst; eine langfristig erfolgreiche außenwirtschaftliche Position; ein Wachstum welches mit den Zielen der Armutsbekämpfung im PRSP im Einklang steht; sowie einen finanzpolitische und –wirtschaftliche Strategie, die für die armuts- und wachstumsrelevanten Maßnahmen passend ist; abdecken und fördern. Die „gute“ wirtschaftspolitische Ausrichtung und die Maßnahmen lehnen sich sehr stark an den *Washington Consensus* bzw. neoliberaler Theorie an – Marktöffnungen, Handelsreformen, Finanzsektorreformen, sowie Privatisierung der Versorgungsleistungen. Weiters müssen Einschränkungen („constraint“) benannt werden, die Wachstum begrenzen, nämlich Handelsbarrieren, staatliche Unternehmen, die Verlustgeschäfte machen sowie unwirtschaftliche Regulierungen und Marktkontrollen.

Da aber auch dem Oberziel der PRSPs – Armutsbekämpfung – Rechnung getragen muss, wird angemerkt: „The reforms that are designed to increase growth should expand opportunities for the poor, so that the benefits of growth and public services are distributed more equally by region, by economic and social groupings, and by gender.“ (WB/ IMF 2010a: 17). Die Armutsbekämpfung wird in die wachstumsfördernden Reformen eingebunden, damit diese im Sinne von *pro-poor growth* auch den ärmsten Menschen zugute kommen. Hinsichtlich der oben genannten Reformen ist es jedoch fraglich, ob mit diesen Maßnahmen tatsächlich ein *pro-poor growth* erreicht werden kann. Dies ist jedoch keine Frage, die in den konzeptionellen Rahmen dieser Arbeit fällt und soll bzw. kann hier

nicht beantwortet werden. Das Vorhandensein eines gewissen Widerspruchs lässt sich jedoch feststellen.

Außerdem müssen arbeitsmarkt betreffende Reformen unter Einbezug der Armutssituation erarbeitet werden. Dabei können Regulierungen in folgenden Bereichen geprüft werden: z.B. geringe Löhne, Lohnnebenkosten, Arbeitsgesetzgebung (Arbeitsstunden, Kündigung, Krankenversicherung), Diskriminierung von Minderheiten oder Frauen. Aufgrund dessen können bestimmte arbeitsmarktbezogene Reformen beschlossen werden, die zu wachstumsrelevanten Gewinnen führen.

Die Thematisierung von Ungerechtigkeiten kann als positiver Punkt gesehen werden. Jedoch unterliegen all diese sozialen Belange der Thematik der Ankurbelung des Wachstums. Außerdem werden wiederum keine exogenen Ursachen genannt, die auf diese Ungerechtigkeiten Einfluss haben könnten oder gehabt haben, wie z.B. Lohnkürzungen im Rahmen der von den IFIs auferlegten Strukturanpassungsprogramme. Folgendes Zitat verdeutlicht, dass die Ursachen sowie politische Reformen ausschließlich endogen geprüft werden sollen; „[...] before introducing macroeconomic and structural reforms, national authorities should assess how the proposed changes in policies and programs are likely to benefit and harm the poor, both in the aggregate and by subgroups.“ (WB/ IMF 2010a: 17). Die Analyse bezüglich der vorgeschlagenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen und die Verbindung von Wachstum und Armutsbekämpfung liegt jedoch auch in der Verantwortung der IFIs, da sie diese Maßnahmen als richtig erachten, obwohl in ihrer Vergangenheit oft gegenteilige Wirkungen eingetreten sind.⁵⁵

Verbesserung des governance und des öffentlichen Sektors

Das PRSP- Sourcebook benennt, dass *accountability*, also Rechenschaftspflicht sowie Transparenz gegenüber der Verwendung finanzpolitischer Mittel auf nationalen sowie auf lokalen Ebenen gewährleistet werden muss. Deshalb müssen Reformen in jenen Bereichen durchgeführt werden, die dies verhindern. Die VerfasserInnen beschreiben folgendes: „The vast majority of PRSPs to date have included measures to combat corruption; other institutional reform measures such a decentralization, civil service reform, and reforms to improve budgetary management are also commonly included“ (WB/ IMF 2010a: 18).⁵⁶

⁵⁵ Siehe dazu z.B. Copur/ Schneider 2004; Sehring 2003.

⁵⁶ Mit dem Verweisen auf PRSPs und Interims-PRSPs geben die IFIs einerseits ihren belehrenden Part ab, jedoch wurden diese auch im Rahmen des PRSP- Konzeptes, welches von den IFIs konzipiert wurde,

Eine Verbesserung des *governance* soll, so im Sourcebook weiter, auch hinsichtlich staatlicher Politiken bezüglich des *Empowerments* der ärmsten Menschen forciert werden. Dabei kann die Partizipation gefördert werden, indem soziale und politische Barrieren beseitigt werden, die manche Bevölkerungsgruppen an der Teilnahme des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens hindern. Dies kann einerseits direkt über eine gesetzliche Regelung und Befugnisse, oder indirekt durch die Unterstützung sozialer Organisationen und Interessensgruppen geschehen. Korruption und Gesetzeswidrigkeit, die in manchen Bereichen vorherrschen, müssen thematisiert werden, damit die ärmsten Gruppen ihre Rechte und die Inanspruchnahme von Leistungen wahrnehmen können, z.B. bei Landrechten.

Politiken und Programme der einzelnen Sektoren

Die politischen Maßnahmen in verschiedenen Sektoren – z.B. Gesundheit, Bildung, ländliche Entwicklung und Infrastruktur – müssen im Hinblick auf ihren Beitrag zur Armutsbekämpfung überarbeitet und wenn nötig reformiert werden. Ein PRSP sollte außerdem die Vernetzung und Wechselwirkung verschiedener Sektoren („cross- sectoral linkages“) thematisieren, die durch gemeinsame Maßnahmen verstärkt zur Armutsbekämpfung beitragen können, wie z.B. medizinische Basisversorgung und Primärschulbildung; Wasser und Kanalisation; oder Ausbau von Landstraßen.

Angemessene Kostenaufstellung und Finanzierungsbedarf größerer Programme

Unter dieser Rubrik werden laut dem Sourcebook zwei Gesichtspunkte verstanden. Erstens die Darstellung angemessener Kosten aller Regierungsausgaben für Programme und Armutsbekämpfungsmaßnahmen. Zweitens die Vereinbarkeit aller Aufwendungen mit dem makroökonomischen Rahmen. Das makroökonomische Rahmenkonzept, so die AutorInnen, stellt einen wichtigen Punkt dar. Jedoch wird dabei der eigentliche Anspruch eines PRSPs bezüglich der Schwerpunktsetzung auf Armutsbekämpfung „nur“ in die makroökonomischen Rahmenbedingungen eingegliedert.

Die IFIs erwarten von den einzelnen Ländern laut Sourcebook, dass die Aufteilung der Ausgaben mit den prioritären Maßnahmen der Strategie und einer realistischen Kostenaufstellung übereinstimmen. Außerdem soll die Planung der öffentlichen

ausgearbeitet. Andererseits soll der „blue-print“-Ansatz der Strukturanpassungsprogramme im Zuge des PRSP- Prozesses abgegeben werden, das Darstellen von Maßnahmen anderer Länder kann jedoch im Kontext der Allgemeingültigkeit gesehen werden.

Einnahmen im Zusammenhang mit positiven umverteilenden Auswirkungen stehen. Die Überprüfung öffentlicher Ausgaben sowie sogenannte *Medium- Term Expenditure Frameworks (MTEFs)*, sollen behilflich sein, um auf Dauer eine finanzielle Stabilität zu gewährleisten. Der jeweils zeitliche Stand des MTEFs trägt dazu bei, dass die Budgetverteilung im Hinblick auf Maßnahmen, die *pro poor* sind, verbessert werden können. (vgl. WB/ IMF 2010a: 16-22)

Monitoring und Evaluierung

Nachdem nun die Strategie zur Armutsbekämpfung dargelegt wurde, dreht sich die letzte Frage um: ***How will we know we are getting there?***

Ein transparentes und gut geplantes Monitoring ist, so das PRSP- Sourcebook, ein bedeutender Bestandteil eines soliden und kreditfähigen PRSPs, da nur mit diesem die Auswirkungen und Ergebnisse bezüglich Armutsbekämpfung überwacht und gemessen werden können. Dabei müssen folgende Faktoren beachtet werden: Partizipation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen in verschiedenen Monitoringphasen; Evaluierung über Auswirkungen bestimmter Politiken; Einbindung der Monitoringergebnisse in die Verbesserung des Ausgabenmanagements zugunsten größerer Transparenz und *accountability*; Verbreitung und Veröffentlichung der Evaluierung für zivilgesellschaftliche Gruppen, Medien, Akademiker, Programmanager und Begünstigte sowie der internationalen Öffentlichkeit. (vgl. WB/ IMF 2010a: 23-24)

4.2.3 Abschließende Bemerkung

Die Inhalte und Kriterien des PRSP-Sourcebooks decken sich mit denen der WDRs. Bevor ich als dritte Grundlage ausgewählte Reden vom ehemaligen Weltbank- Präsidenten James Wolfensohn analysiere, werde ich noch kurz ein paar Zitate und Formulierungen anführen, die eine asymmetrische Beziehung zwischen den IFIs und den PRSP- durchführenden Ländern verdeutlichen.

- „The Joint Staff Assessment (JSA) makes an overall assessment for the executive boards as to whether or not the strategy presented in the PRSP ***constitute a sound basis*** for concessional assistance from the IMF and the Bank.“ (WB/ IMF 2010a: 4)

Dieses Zitat veranschaulicht, dass die IFIs noch immer einen starken Einfluss darauf haben, wie ein PRSP auszusehen hat. Sie entscheiden, ob das PRSP eine *unterstützungswürdige Grundlage (sound basis)* – angelehnt an ihre wirtschaftspolitische Ideologie – *darstellt (constitute)*.

- „A positive assessment does *not necessarily* indicate that the staff agrees with all of the analyses, targets, or public actions set forth in the PRSP, [...] It indicates rather that the staff considers that the strategy provides a *credible framework* within which *the Bank and the IMF can design their assistance programs.*” (WB/ IMF 2010a: 4)

Nachdem im vorherigen Zitat die Einschränkung des *country ownerships* deutlich wurde, gewähren die IFIs aber auch eine positive Beurteilung, auch wenn nicht alles mit ihren Interessen übereinstimmt. Die Betonung, dass zumindest *nicht unbedingt (not necessarily)* allen inhaltlichen Grundlagen zugestimmt werden muss, erweckt stark den Anschein, dass es trotzdem sehr wünschenswert wäre, einen angemessenen *kreditwürdigen Rahmen (credible framework)* auszuarbeiten. Natürlich entscheiden die IFIs was kredit- und förderungswürdige Prinzipien sind, denn ihre Programme (*their assistance programs*) und infolgedessen auch ihre ideologische Ausrichtung müssen in das PRSP- Rahmenwerk passen.

- „The objective here is *to suggest* a possible sequence of steps in design and implementation and *to highlight* the *general tasks that likely will need* to be addressed.” (WB/ IMF 2010a: 5)

Es wird oft eine Ausdrucksweise verwendet, die „der große allwissende weise Lehrer“ seinem noch „viel zu lernenden Schüler“ erklären muss. Wortlaute wie, *to suggest* (vorschlagen) und *general tasks that likely will need* (also die Bereiche, die ein PRSP abdecken sollte bzw. muss), wirken daher nicht beratend, sondern im Sinne einer asymmetrischen Lehrer-Schüler Beziehung instruktiv und vorgebend.

Die Verwendung dieser erzieherischen Sprache findet vor allem durch folgende, immer wieder vorkommende Formulierungen seinen Ausdruck:

- „*It is important*, that the PRSP build on [...]“; „Therefore, PRSPs *are expected to be* [...]“; „[...] and their preparation *should follow* [...]“ (WB/ IMF 2010a: 6)⁵⁷

⁵⁷ Siehe dazu z.B. Bretton Woods Project 2003; Driscoll/ Evans 2004; Driscoll/ Christiansen/ Booth 2005.

4.3 Reden des Weltbank Präsidenten James Wolfensohn

Als drittes Analyse Kriterium werde ich anhand ausgewählter Reden des im zeitlichen Kontext der Etablierung des PRSP- Prozesses fungierenden Weltbank Präsidenten James Wolfensohn (1995-2005), das Armutsverständnis und Armutsbekämpfungsstrategien erörtern. Dadurch wird auch eine zusammenfassende Erörterung der, in den anderen zwei Teilen dargelegten Armutskonzepte der IFIs durchgeführt.

4.3.1 *Armutsverständnis*

„[...] support poor people in their efforts to live fuller, more secure, more productive, happier lives. [...] to fighting poverty in all its multiple dimensions.” (Wolfensohn 2002a: 323)

James Wolfensohn benennt in seinen Reden ein **multidimensionales Armutsverständnis**, welches bereits in den anderen beiden Analyseinstrumenten ersichtlich wurde: „We have learned that poverty is about more than inadequate income or even low human development; it is also about lack of voice and lack of representation. It is about vulnerability to abuse and to corruption. It is about violence against women and fear of crime. It is about lack of self-esteem. [...] lack of fundamental freedom of action, choice, and opportunity.” (Wolfensohn 2000: 251)

Er legt also dar, dass ein breiter Armutsbegriff von Seiten der Weltbank („we“) verwendet wird. Das heißt **Einkommensarmut** und **schlechter Zugang zu sozialen Diensten** wie **Bildung** und **Gesundheit**, werden bezüglich **Stimmlosigkeit**, **geringer Mitsprache**, **Verletzlichkeit**, fehlendes Selbstwertgefühl, ungenügende Handlungsalternativen und **Möglichkeiten** erweitert. Außerdem spricht er speziell Frauen an, nennt aber außer Gewalttätigkeiten keine weiteren Armutsdimensionen, denen diese ausgesetzt sein können. (vgl. Wolfensohn 2000a: 247-257; 2000b: 258-260; 2002a: 323-328)

4.3.2 *Armutsbekämpfungsstrategie*

Wolfensohn nennt folgende Bereiche, die eine effektive Armutsbekämpfungsstrategie beinhalten muss:

„We have learned that market-oriented reforms, if combined with social and institutional development, can deliver economic growth to the poor. [...] that economic growth is the most powerful force for sustained poverty reduction. Growth is central, but it is not

enough. [...] we must also help poor people build their assets, including education, health, and land. We must get infrastructure and knowledge to poor areas, rural and urban alike.

We must confront deep-seated inequalities and bridge gender, ethnic, social, and racial divides. We must protect poor people from crop failures and natural disasters, from crime and conflict, from sickness and unemployment.” (Wolfensohn 2000: 251)

Die dargelegten Faktoren – **makroökonomische** Reformen; effiziente **soziale und politische Institutionen bzw. Einrichtungen**; Erhöhung der **Vermögenswerte** armer Gruppen; Ausbau von **Infrastruktur**; Informationszugang; Berücksichtigung von **Ungleichheiten** bezüglich Geschlechter, sowie sozialer und ethnischer Gruppen; Erhöhung der **Sicherheit** und Verringerung der Verletzlichkeit, z.B. gegenüber Naturkatastrophen oder Arbeitslosigkeit – wurden auch anhand der beiden anderen Analyseinstrumente erörtert.

- **Wirtschaftliches Wachstum** steht auch bei Wolfensohns Reden im Vordergrund. Wolfensohn konstatiert, dass das Wachstum vor allem *pro-poor* sein muss: „[...]a better life for poor people requires stimulating economic growth that is pro-poor. [...] But we can—and must—share ideas and experience. All of us, poor countries and the international community, need to work together on supporting national efforts to achieve pro-poor growth [...]” (Wolfensohn 2002a: 327). Die internationale Zusammenarbeit zwischen allen Ländern wird von Wolfensohn betont. Die Ideen und Erfahrungen kommen für ihn von den reichen Ländern, womit Wolfensohn diesen einen höheren und mächtigeren Stellenwert einräumt. Dies impliziert jedoch dann auch keine partnerschaftliche Beziehung, sondern eine hierarchische.

Auch die Wichtigkeit von **Privatisierung** und Investitionen im **privaten Sektor** werden von Wolfensohn angesprochen, denn diese sind, „[...] so important for economic growth and poverty reduction.” (Wolfensohn 2001: 271)

- Das vor allem die drei Bereiche der **Möglichkeiten**, des **Empowerment** und der **Sicherheit**, Teile einer Armutsbekämpfungsstrategie sein müssen, findet sich auch in Wolfensohns Reden wieder. Anhand dem folgenden Zitat kann das eigene Verständnis der Weltbank als „der Anwalt der Armen“ festgemacht werden: „It is imperative that we give them opportunities, that we empower them, and that we ensure their security.” (Wolfensohn 2000b: 258)

- Auch **Good governance**, **Transparenz**, **Rechenschaftspflicht** und **Korruptionsbekämpfung** sind bedeutende Punkte für Wolfensohn. Er bezieht sich dabei vor allem auf die nationalen Regierungen selbst und deklariert, dass auch Maßnahmen bezüglich dieser Bereiche von Seiten der IFIs unumgänglich sind.

- Die Weltbank sieht Armutsbekämpfung als ihre Aufgabe und nimmt einen belehrenden Part ein, wenn sie den jeweiligen Ländern „hilfreich“ zur Seite steht: „We must make state institutions more responsive to the poor. We must recognize that, in too many countries, fighting poverty is also about fighting the vested interests of an economic elite that has undue influence on policies, regulations, and laws.” (Wolfensohn 2000: 251). Durch die Wortwahl „we must“ wird, trotz des *ownership*-Prinzips, deutlich, dass eine klare Bevormundung von Seiten der Weltbank gegenüber den einzelnen Ländern gegeben ist. Es ist bestimmt nicht zu bestreiten, dass vor allem Eliten die politische und soziale Macht innehaben und sich auf Kosten der breiten Bevölkerung bereichern, entmachtet werden müssen. Dass jedoch auch exogene wirtschaftspolitische Interessen und Ursachen zu dieser ungerechten Verteilung und Bevorzugung bestimmter Gruppe beitragen, blendet Wolfensohn, der das „Unheil“ nur im Land selbst sieht, aus.

Die **Bevormundung** bzw. **ungleiche Geber-Empfänger Beziehung** wird des Öfteren in Wolfensohns Reden sichtbar. Er legt z.B. dar, dass die einzelnen Ländern bestimmte Maßnahmen in den Armutsbekämpfungsstrategien umsetzen „**müssen**“ oder „**sollten**“:

- „**They must** continue to build capacity, good governance, and good institutions; to push ahead with legal, judicial, and financial reforms; and to invest in their people. **They, too, must** focus more on results, monitoring outcomes and managing programs so that the goals for growth and poverty reduction can be achieved.” (Wolfensohn 2002b: 368).

- „But **they should** encompass education, health, infrastructure, the environment, the protection of culture, and the protection of the values of people in the society. And **they should** be built on [...]” (Wolfensohn 2003: 403) ⁵⁸

(vgl. Wolfensohn 2000a: 247-257; 2000b: 258-260; 2001: 269-271; 2002a: 323-328; 2002b: 365-369; 2003: 402-408)

⁵⁸ Siehe Kapitel 3, vor allem Piron/ Evans 2004; Levinsohn 2002; Bretton Woods Project 2003; Stewart/Wang 2003; Nastincova 2008; Sehring 2003; Nuscheler 2005.

5 Armutsbekämpfung in Tanzanias zweitem PRSP (NSGRP/MKUKUTA⁵⁹) – Analyse

5.1 Kontext des Landes

Die Vereinigte Republik Tanzania (Jamhuri ya Muungano ya Tanzania) wird gebildet vom Festland Tanzanias und der Insel Zanzibar (Vereinigung 1964). Tanganyika, welches unter britischer Kolonialherrschaft stand, wurde im Jahre 1961 unabhängig; die Insel Zanzibar im Jahre 1963. Der erste Präsident des Landes, Julius Nyerere, stellte Tanzania unter die politische und ideologische Ausrichtung eines afrikanischen Sozialismus, dessen zugrundeliegenden Prinzipien die *Ujamaa*-Ideologie sowie der Weg des *Self-Reliance* waren. Einheit und Frieden in der Bevölkerung wurden dabei in den Vordergrund gestellt, wobei dem Staat eine bedeutende Position zuteil wurde. Die Schwerpunkte lagen auf der Verstaatlichung von Betrieben sowie auf den ländlichen Regionen. Der nationale Wohlstand sollte dabei vor allem durch einen eigenständigen, unabhängigen und kollektiven Weg forciert werden.

In den 1980er Jahren kam das Modell an seine Grenzen. Das Land war aufgrund von wirtschaftlichen Krisen, bürokratischer Probleme sowie externer globaler Faktoren gezwungen, sich dem Druck der internationalen Geber zu beugen. Nyereres Nachfolger Hassan Mwinyi akzeptierte schließlich das erste Strukturanpassungsprogramm der internationalen Finanzinstitutionen. Damit begann Tanzania eine marktwirtschaftliche Politikausrichtung zu verfolgen. Handelsliberalisierungen sowie Privatisierungsmaßnahmen wurden seitdem vermehrt umgesetzt. Infolgedessen kam es zwar zu einer Vermehrung der finanziellen Mittel der Gebergemeinschaft, jedoch führten vor allem die wirtschaftlichen Reformen im Rahmen des SAP zu negativen sozialen Folgen, wie der Vergrößerung der Einkommensunterschiede oder dem Abbau von staatlichen Arbeitsplätzen und sozialen Leistungen. 1992 wurde erstmals ein Mehrparteiensystem etabliert. Die vormalige Einheitspartei *Chama Cha Mapinduzi (CCM)* blieb jedoch bis heute dominierend.

Tanzania zählt gegenwärtig zu den ärmsten Ländern der Welt. Im Rahmen des Human Development Index befindet sich das Land auf Platz 151 von 182 (2009) (UNDP 2009b). Armut herrscht vor allem in ländlichen Regionen sowie in städtischen Armutsvierteln vor,

⁵⁹ Englische Bezeichnung: NSGRP= *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty*; Swahili-Bezeichnung: MKUKUTA= *Mkakati wa Kukuza Uchumi na Kupunguza Umaskini Tanzania*

wobei auch große regionale Disparitäten bestehen. Eine hohe Abhängigkeit von finanziellen Mitteln internationaler Geber besteht nach wie vor. (vgl. ÖFSE 2000: 5-11; Schicho 2004: 311-337; UNDP 2009b; Nastincova 2008: 9-10; Hirschfeld 2007: 36-39)

5.2 Tanzanias erstes Poverty Reduction Strategy Paper

Tanzania legte den IFIs im Jahr 2000 das erste PRSP mit einem Drei-Jahresprogramm im Rahmen der HIPC- Initiative vor.

Die Armutsdefinition im Rahmen des ersten PRSPs wird anhand der Bereiche der **einkommensbezogenen Armut** („*income poverty*“) und **nicht-einkommensbezogenen Armut** („*non- income poverty*“) festgemacht. Dabei benennt der Punkt der nicht-einkommensbezogenen Armut Mängel in den Bereichen der Bildung, „Survival“, Ernährung, sauberes Wasser, soziales Wohlbefinden, sowie **Verletzlichkeit** („*vulnerability*“).

Die Armutsbekämpfungsstrategie im Rahmen des ersten PRSPs wurde anhand der „**Income Poverty**“ sowie „**Human Capabilities, Survival and Well-being**“ thematisiert (The United Republic of Tanzania 2000: 14, 18). Die armutsbekämpfenden Maßnahmen fokussierten auf „reducing income poverty, improving human capabilities, survival and social well-being, and containing extreme vulnerability.“ (Samji 2005: 58)

Die prioritären Bereiche der ersten PRSPs waren: Landwirtschaft, Gesundheit, Primärschulbildung, ländliche Infrastruktur, Wasser sowie die Verbesserung des gesetzlichen Rahmens. Dabei thematisierten die „cross-cutting issues“ ländliche Entwicklung, Umwelt, HIV/AIDS, Gender, Beschäftigung, *governance* und lokale Verwaltung.

(vgl. The United Republic of Tanzania 2000: 3-53; Samji 2005: 53-55)

5.3 National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP/ MKUKUTA)

5.3.1 Kontext

Das zweite Armutsbekämpfungsstrategiepapier, die *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP)*, wird seit 2005 mit einer Laufzeit von fünf Jahren

umgesetzt. Die Erweiterung der Laufzeit soll zu Verbesserungen bezüglich der Umsetzung und Evaluierung von Maßnahmen und ihrer armutsbekämpfenden Auswirkungen führen.

Die NSGRP steht national gesehen im Kontext der *Tanzania Development Vision (Vision 2025)*, in der gesteigertes Wachstum, bessere Lebensqualität, Frieden, Einheit, *good governance* sowie Bildung und Wettbewerbsfähigkeit als Zielsetzungen festgelegt sind. International gesehen, richtet sich das NSGRP an der Erreichung der *Millenium Development Goals* (MDGs), bis zum Jahr 2015, aus. Außerdem soll das *country ownership* im Zusammenhang mit der Partizipation zivilgesellschaftlicher Gruppen verbessert werden sowie die Erweiterung des privaten Sektors und lokale und internationale Partnerschaften im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit forciert werden.

Die Strategie der NSGRP lehnt sich an das erste *Poverty Reduction Strategy Paper (PRS(P))* von 2000/2001 bis 2002/2003, die *PRS Review*, den *Medium Term Plan for Growth and Poverty Reduction* sowie den *Tanzania Mini- Tiger Plan 2020 (TMTP2020)*, und wurde anhand dieser Papiere aufgebaut und formuliert.

In der NSGRP wird betont, dass eine erforderliche Bereitschaft und Ressourcen von Seiten der InteressenvetreterInnen und Geber im Rahmen der mittelfristigen Umsetzung der Strategie notwendig sind. Durch die Harmonisierung der Mittel, festgeschrieben in der *Tanzania Assistance Strategy (TAS)* und *Joint Assistance Strategy (JAS)*, soll außerdem eine adäquate Umsetzung garantiert werden.

5.3.2 Herausforderungen und Zielsetzungen

Als Herausforderung im Rahmen der NSGRP wird die Stärkung der sozio-politischen Stabilität genannt, die zu angestrebtem höherem wirtschaftlichen Wachstum, Gleichheit und Verbesserung der Lebensbedingungen beitragen soll. Dass vor allem der Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (*GDP Gross Domestic Product*) vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt wird, wird bereits einleitend ersichtlich. Jedoch wird in den weiteren Kapiteln des Dokuments wiederkehrend das *pro-poor*-Wachstum betont: „However, policies will be required to ensure, that the pattern of growth is pro poor and benefits at the macro-level are translated into micro-level welfare outcomes.“ (The United Republic of Tanzania 2005: 2)

Im Rahmen der NSGRP wird außerdem ein sogenannter „outcomes- approach“ angewendet, d.h. dass alle Maßnahmen der einzelnen Sektoren zu Verbesserungen bezüglich der Oberziele (Wachstum, verbesserte Lebensqualität, *good governance* und Gleichheit) beitragen sollen. Dies steht im Gegensatz zu dem im ersten PRSP verfolgten „sector-approach“, der vor allem einzelne Sektoren fokussierte, jedoch Armut und Ungerechtigkeiten nicht wirklich mildern konnte. Deswegen heisst es in der NSGRP: „Hence it will require all sectors and much more resources to bring about growth that is required to reach the targets of poverty reduction outcomes in this strategy.“ (The United Republic of Tanzania 2005: 2). Durch eine intersektorale Zusammenarbeit soll dies umgesetzt werden. (vgl. The United Republic of Tanzania 2005: iv-vi, 1-3)

5.3.3 Die Armutsdefinition in der NSGRP

Tanzanias zweites Strategiepapier zur Armutsbekämpfung beschreibt das Armutsverständnis im Hinblick auf das erste PRSP folgendermaßen: „There has been, in the meantime, improved understanding of the characteristics of poverty such as levels and geographic pattern of poverty and inequality and vulnerability.“ (The United Republic of Tanzania 2005: 3). Anhand dieses Zitates wird bereits ersichtlich, dass verschiedene Charakteristika und Ursachen von Armut in den Armutsbegriff der NSGRP involviert sind und auch Ungleichheiten sowie Verletzlichkeit (*vulnerability*) thematisiert werden.⁶⁰

Die im PRSP- Sourcebook dargelegten vier Fragen (siehe Kapitel 4) möchte ich ebenfalls in die Analyse des Strategiepapieres einarbeiten. Für diesen Teil ist die erste Frage: ***Where are we now?*** relevant.

In der NSGRP erfolgt zunächst eine Analyse der Armutssituation in Tanzania. Folgende Dimensionen von Armut werden in diesem Kontext erörtert:

- **Einkommensarmut** („*income poverty*“);
- **Beschäftigung** („*status of employment*“);
- **Nicht-einkommensbezogene Armut** („*non- income poverty*“);
- **Verletzlichkeit** („*vulnerability*“);
- außerdem werden Sektor-übergreifende Themen („*cross- cutting issues*“) benannt. (The United Republic of Tanzania 2005: 4)

⁶⁰ Siehe Analysegrundlage – Kapitel 4.

Für die Darstellung der Armutssituation wurden Analysen, Reports und Erhebungen herangezogen, wie z.B. die *Poverty and Human Development Reports* 2002 und 2003, die *Household Budget Survey* 2000/2002, die *Tanzania Participatory Poverty Assessments (TzPPA)* 2002/2003, der *Population and Housing Census* 2002 sowie die *National Accounts* 2002 und 2003.

Einkommensarmut (income poverty)

Bezüglich der Analyse der Armutssituation beschäftigt sich der erste Punkt in der NSGRP mit einkommensbezogener Armut. Die Erhebung der *Household Budget Survey* 2000/2001 dient dabei als Grundlage. Veränderungen von Indikatoren, die im Zusammenhang mit der nationalen Armutsgrenze stehen, wie die *national food poverty line* oder die *national basic needs poverty line*, werden dargestellt. Dabei konnten in einem Zeitraum von 10 Jahren geringe prozentuelle Verringerungen bezüglich Armut festgestellt werden (*Basic needs poverty*: 35.7% (2000/2001), 38.6% (1991/1992); *Food poverty*: 18,7% (2000/2001), 21,6% (1991/1992)). Starke einkommensbezogene Unterschiede werden für städtische und ländliche Gebiete konstatiert. Vor allem im ländlichen Bereich herrscht einkommensbezogene Armut verstärkt in Haushalten vor, die vom landwirtschaftlichen Bereich abhängig sind. Menschen, die unter der nationalen Armutsgrenze leben und in diesem Zusammenhang das erste MDGs- Ziel, die Halbierung der absoluten Armut bis zum Jahr 2015, waren 24.2% (2000/2001) im Vergleich zu 48,4% (1991/1992). (The United Republic of Tanzania 2005: 4)

„Income poverty is closely related to growth in the productive and services sectors. Sector-based constraints precipitate income- poverty to the extent that they limit growth in the sector(s) and hence adversely affect the provision of services that reduce non- income poverty.” (The United Republic of Tanzania 2005: 5). Die Verbindungen zwischen Einkommensarmut und Wachstum in Produktions- und Dienstleistungsfaktoren sowie der weitere Zusammenhang mit nicht-einkommensbezogener Armut können auch in den Kriterien des Kapitel 4 (vgl. PRSP- Sourcebook) festgemacht werden.

Der Landwirtschaft wird eine bedeutende Rolle zugeschrieben, da 60% der Exporteinnahmen über diesen Sektor erwirtschaftet werden und der Lebensunterhalt von 82% der Bevölkerung durch diesen Bereich gedeckt wird. Trotzdem konnten die Wachstumssteigerungen, bezogen auf die Daten der *National Accounts*, vor allem in den

Produktions-, Bau-, Bergbau- und Abbausektoren sowie im Groß- und Einzelhandel festgestellt werden. Es wird in der NSGRP ein enger Zusammenhang zwischen dem landwirtschaftlichen Bereich und folgenden Beschränkungen, die ländliches Wachstum hemmen, konstatiert: eine geringe Produktivität von Grund und Boden oder von Arbeitskraft, schlechte oder unzureichende Bewässerungsmethoden, geringer Zugang zu finanziellen Mitteln, fehlende oder ungenügende Infrastruktur, die Land- Stadt-Verbindungen erschwert, Krankheiten von Vieh, sowie Erosion und Umweltschäden. Außerdem werden Geschlechterbeziehungen, schwache Produzentenverbände, fehlende technologische Kapazitäten, niedrige Preise für Primärgüter in internationalen Märkten, sowie Landrechte benannt. Der Bergbausektor wird vor allem aufgrund von Investitionen als der am Schnellsten wachsende wirtschaftliche Bereich Tanzanias benannt. Die NSGRP beschreibt, dass viele Kleinunternehmer sich am Bergbausektor beteiligen, weil dieser eine alternative Einkommensquelle für die ländliche Bevölkerung darstellt. Armutsverstärkende Faktoren in diesem Bereich betreffen vor allem die Umweltzerstörung sowie Arbeitnehmer- Arbeitgeberbeziehungen.

Städtische Armut herrscht vor allem in Haushalten mit wenig Einkommen, bei Arbeitslosen, verletzlichen Gruppen und im informellen Sektor vor. Durch die unüberschaubaren Siedlungen und vorherrschende Gewalt kann, so die NSGRP, die Regierung auch nicht die Sicherheit und die sozialen Leistungen garantieren. Handelsliberalisierungen werden negative Auswirkungen zugeschrieben, vor allem im Zusammenhang mit dem Zuzug vieler Kaufleute, die keine entsprechende Ausbildung und wenige Kapital haben. Vergleicht man dies mit der Analysegrundlage, so wurden Handelsliberalisierungen als unausweichlich dargestellt, etwaige negative Auswirkungen wurden zwar benannt, aber vernachlässigt.

Der informelle Sektor, der auch in der Analysegrundlage Aufmerksamkeit findet, wird in der NSGRP bezüglich Beschäftigung in den Bereichen des Sand- und Steinabbaus sowie der Kalkfabrikation genannt. Besondere Aufmerksamkeit bekommen die Klein- und Mittelunternehmen, die in produzierenden- und Dienstleistungssektoren in formellen und informellen Bereichen bestehen und meistens dem privaten Sektor angehören.

Außerdem wird in der NSGRP konstatiert, dass die Infrastruktur verbessert werden muss, damit die wirtschaftlichen Leistungen in den produzierenden Sektoren und die sozialen Leistungen steigen. Die schlechte Transport-, Kommunikations-, Wasser- und

Energiebereitstellung behindert das Wachstum und – vor allem im ländlichen Bereich – die Möglichkeiten für Märkte und Handel. Außerdem wird dadurch die Bereitstellung sozialer Leistungen wie Schulzugang und Services beeinträchtigt. Die Regierung übernimmt infolgedessen die Verantwortung für die Bereitstellung, jedoch werden Initiativen auf der Gemeinschaftsebene und *public- private partnerships* angestrebt. (vgl. The United Republic of Tanzania 2005: 4-9)

Beschäftigung

Die zweite Armutsdimension der NSGRP wird im Hinblick auf die Beschäftigungssituation, hohe Arbeitslosenraten und Unterbeschäftigung benannt. Dem Messen von Arbeitslosigkeit wird eine große Schwierigkeit zugeschrieben, da vor allem im ländlichen Bereich öfter von Unterbeschäftigung gesprochen werden kann. Außerdem gibt es mehr Arbeitslose, vor allem sind Jugendliche, sowie Menschen mit besonderen Bedürfnissen besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Anhand der *Labour Force Survey 2001/2002* wurde ersichtlich, dass die erwerbstätige Bevölkerung gestiegen ist. Da jedoch die Löhne sehr niedrig sind und keine nennenswerte Steigerung erfahren haben, sind die meisten Beschäftigten in einer selbständigen Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft und im informellen Sektor tätig. Aufgrund der Reformen im öffentlichen Sektor sank die Rate der ArbeiternehmerInnen im öffentlichen, staatlichen und halbstaatlichen Bereich. Im privaten Sektor sowie in der selbständigen Erwerbstätigkeit kam es zu Steigerungen. Die Beschäftigung im formellen Bereich ist bezüglich der Gesamtbeschäftigung gering. Frauen werden gegenüber Männern mit gleicher Ausbildung benachteiligt und bekommen geringere Löhne. 65% aller ländlichen Haushalte beziehen ihre finanziellen Mittel aus mehr als drei verschiedenen Quellen.

Außerdem thematisiert die NSGRP die Problematik der Kinderarbeit. Im ländlichen Gebiet und vor allem in folgenden vier Bereichen ist diese am Stärksten ausgeprägt: gewinnstrebende Landwirtschaft, Bergbau, inländische Services und kommerzielle Sexarbeit. Menschenhandel, vor allem mit Mädchen als Arbeitskräfte und Zwangsprostitution, wird als weitere Problematik in der NSGRP aufgegriffen. Viele Opfer, Mädchen und Frauen, leben in ärmlichen Verhältnissen. Diese Verletzlichkeit wird von den Tätern ausgenutzt. Eine schwache Gesetzeslage sowie das Fehlen von finanzieller Mittel von Seiten der Regierung schränken Gegenmaßnahmen ein. (vgl. The United Republic of Tanzania 2005: 9- 11)

Bewertung anhand der Analysegrundlage

Sowohl bei der einkommensbezogenen Armut als auch bezüglich der Beschäftigungssituation werden vor allem endogene Ursachen und Faktoren z.B. HIV/AIDS benannt. Nur vereinzelt werden auch exogene Gründe angeführt, wie z.B. Marktkonditionen.

Diese Feststellung wurde auch schon in der Analysegrundlage ersichtlich, wo die IFIs vor allem dem einzelnen Land selbst die Schuldzuweisung für die vorherrschende Armut gegeben haben. Dass internationale Zusammenhänge und exogene Faktoren, neben interner Korruption oder Elitenbereicherung auch die politische Ausrichtung beeinflusst haben und z.B. zu schwachen öffentlichen sozialen Leistungen geführt haben, wird sowohl von den IFIs als auch in der NSGRP ausgeblendet.

Auch wenn im Strategiepapier zum Beispiel die Armutssituation im städtischen Bereich aufgrund von negativen Auswirkungen von Handelsliberalisierung festgestellt wurde, so kommt es zu keiner wirklichen Kritik an wirtschaftlichen Handlungen, die vor allem den ärmsten Bevölkerungsschichten schaden können. Es wird zwar, und das ist als positiv hervorzuheben, immer wieder von Gleichheit und Gerechtigkeit, sowie *pro-poor* Wachstum gesprochen, die wirtschaftspolitische Ausrichtung der letzten Jahre jedoch im Großen und Ganzen nicht in Frage gestellt. Wie in der Analysegrundlage wird z.B. auch auf die Ausweitung des privaten Sektors großen Wert gelegt, vor allem Klein- und Mittelunternehmen sollen gestärkt werden. (vgl. Kapitel 4)

Nicht- Einkommensbezogene Armut (non-income poverty)

Die nicht-einkommensbezogene Armut umfasst folgende Bereiche: Bildung und Analphabetismus; Gesundheitseinrichtungen; Leben und Ernährung; HIV/AIDS; sowie Wasser und Umweltschutz.

Im Zuge der Einführung des *Primary Education Development Programme (PEDP)* wurden in den Jahren des ersten PRSPs Steigerungen der Netto-Einschulungsquote festgestellt (*Net Enrolment Rate (NER)*⁶¹) [90,5% (2004), 88,5% (2003), 58,8% (1990)]. Jedoch wird in der NSGRP festgehalten, dass viele danach keine Sekundärschulbildung erfahren haben. Außerdem bestehen bezüglich der Einschulung auf dem Sekundär- und Tertiärlevel große Geschlechterunterschiede. Analphabetismus (28,6% der Bevölkerung können nicht lesen oder schreiben) herrscht vor allem im ländlichen Bereich vor und ist unter Frauen stärker

⁶¹ *Net enrolment rate*: „The number of children of official primary school age [...] who are enrolled in primary education as a percentage of the total children of the official school age population.“ (UN 2008: 82)

verbreitet als unter Männern. Die Alphabetisierung der gesamten Bevölkerung bis 2010, ein Ziel des ersten PRSPs, wird auch in der NSGRP weiter aufrechterhalten.

Indikatoren bezüglich des Gesundheitswesens werden unterschiedlich bewertet. Als Erfolge werden z.B. Schutzimpfungen bei Kindern gewertet, jedoch ist die Anzahl der Krankheiten aller Altersgruppen hoch. In der NSGRP wird konstatiert, dass 90 Prozent der Ursachen für Kindersterblichkeit, Malaria, Lungenentzündung, Diarrhöe, Unterernährung und HIV/AIDS durch entsprechende Maßnahmen vermieden werden können. Die Abnahme der Säuglings- und Kindersterblichkeit, Müttersterblichkeit und Malaria soll im Rahmen der Strategie in Angriff genommen werden. Hier bestehen große Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Bereichen. Im Hinblick auf die MGDs sind die damit verbundenen Ziele außer Reichweite. Probleme bezüglich des Zuganges zu Gesundheitservices bestehen in großen Anfahrtsdistanzen, einem mangelhaften Transportwesen, schlechter Versorgung, weniger kompetenter Anbieter, sowie mangelnder Mechanismen bezüglich *governance* und Rechenschaftspflicht.

In der NSGRP werden vier Ernährungsstörungen benannt, die es zu bekämpfen gilt: Unterernährung aufgrund von Proteinmangel, ernährungsbedingte Blutarmut, sowie Jod- und Vitamin A-Defizite. Außerdem werden Fettleibigkeit sowie Mineral- und Vitaminmangel als gesundheitliche Ernährungsrisiken aufgelistet. Vor allem die Kinder in ländlichen und ärmeren Haushalten sind am Meisten von Unterernährung betroffen sind. Im Zusammenhang mit HIV/AIDS wird der *Human Development Index (HDI)* genannt, der aufgrund des Anstieges von HIV/AIDS und der dadurch ausgelösten Verschlechterung des Gesamtgesundheitsstatus drastisch gefallen ist.⁶² Dadurch werden auch der Wohlstand des Landes, nationale Ziele und die Erreichung der MDGs geschmälert.

Der Zugang zu sauberem Trinkwasser ist für die ärmsten Bevölkerungsgruppen, hier werden als Beispiel die städtischen Armenviertel benannt, vor allem aufgrund der hohen Kosten erheblich eingeschränkt. Weil die schlechte Wasserversorgung, Krankheiten (Cholera, Billharziose, Malaria, Krätze, Trachoma) bedingt, müssen adäquate Wasser- und Sanitäreinrichtungen in ländlichen und städtischen Gebieten verstärkt etabliert werden. (vgl. The United Republic of Tanzania 2005: 11- 14)

⁶² Der HDI von Tanzania beträgt 0.530. Das Land befindet sich auf Platz 151 von 182 (2009) (UNDP 2009b)

Bewertung anhand der Analysegrundlage

Die auch in der Analysegrundlage vorkommenden nicht-monetären Armutsdimensionen bezüglich Bildung und Gesundheit werden neben der Einkommensarmut auch in der NSGRP ausführlich behandelt. So wird z.B. die Problematik von HIV/AIDS auch in den Kriterien der Analysegrundlage stark thematisiert. Diese sozialen Faktoren werden im internationalen Kontext, wie in den vorherigen Kapiteln dargestellt, bereits schon länger, wenn auch oft als Zusatzpunkt zu materieller Armut, in den Armutsbegriff gefasst. Die „neuere“ Erweiterung der Armutsdefinition auf Dimensionen wie Verletzlichkeit findet auch in Tanzanias zweitem PRSP Beachtung. (vgl. Kapitel 4)

Verletzlichkeit (vulnerability)

Vulnerability als die letzte beschriebene Armutsdimension wird in den IFI- Dokumenten im Zusammenhang mit Unsicherheit bezüglich der Lebenssituation genannt. In der NSGRP werden Kategorien festgestellt, in denen Verletzlichkeit gegenüber bestimmten Faktoren vorherrschend ist. Die Daten basieren auf qualitativen Umfragen, wie der *Participatory Poverty Assessment (TzPPA)* (2002/2003) und der *Policy and Service Satisfaction Survey (PSSS)*.

Die sechs Bereiche sind:

- **Umwelt** (Wetterextreme wie Überflutungen, die im Zusammenhang mit umweltbelastenden Maßnahmen im Bereich des Ackerbodens, Fischerei und Weidens von Vieh stehen; Auswirkungen auf die Gesundheit und keine Zukunftsaussichten).
- **Makroökonomische Bedingungen** (Privatisierung, Abbau von Subventionen, hohe Kostenbeteiligung bei Gesundheitsleistungen, wenige Ausgaben für die Agrarwirtschaft, ländliche Lebensbedingungen, Kosten und Zugang zu sozialen Leistungen).
- **Governance** (Korruption, Erpressung, ineffiziente Steuerpolitik, politische Exklusion).
- **Schlechter Gesundheitszustand** (Unterernährung, Krankheiten, HIV/AIDS, physische und psychische Einschränkungen).
- **Lebenszyklus betreffende Gegebenheiten** (Krankheit, altersbedingte Risiken und Verletzlichkeit, sowie soziale Marginalisation).

- **Kulturelle Vorstellungen und Gebräuche** (z.B. Diskriminierung von Frauen und Kindern).

In der *Participatory Poverty Assessment* wurden Unsicherheiten und Risiken bezüglich Privatisierung, Handelsliberalisierung und Maßnahmen im öffentlichen Sektor, wie z.B. Abbau von Arbeitsplätzen oder Verdrängung inländischer Produkte aufgrund von billigen Importen, dargestellt. Obwohl die Menschen die Umsetzungen und Auswirkungen dieser Politiken benennen, werden in der NSGRP diese nur als endogen verursachte Folgen gesehen und nicht der enge exogene Zusammenhang mit der z.B. wirtschaftspolitischen Ausrichtung der IFIs, vor allem durch die Aufdrängung der Strukturanpassungsprogramme, genannt. Es werden vor allem bürokratische Hürden festgemacht, wie z.B. aufwändige Genehmigungen, ein kompliziertes Steuerwesen, sowie Korruption und Schikane, die unternehmerische Möglichkeiten vor allem für Klein- und Mittelunternehmen einschränken. Genau diese Einschränkungen würden auch positive Auswirkungen der Märkte sowie politischen Maßnahmen in einzelnen Sektoren mindern. Außerdem werden dadurch Investitionen abgeschreckt und die Formalisierung des informellen Sektors gehemmt. Verbesserungsmaßnahmen in den (endogenen) Bereichen der *governance* und Rechenschaftspflicht werden deshalb als besonders wichtig benannt. In diesem Zusammenhang gleichen die wirtschaftspolitische Ausrichtungen denen der IFIs. Nun kann dies einerseits so verstanden werden, dass Tanzania selbst diesen wirtschaftspolitischen Weg (weiter) forcieren möchte. Warum wird dann Partizipation und Mitsprache der Bevölkerung befürwortet, die in einer breiten Studie genau diese Maßnahmen als schädlich und armutsfördernd ansieht? Oder es werden der makroökonomische Rahmen und die Ausrichtung der IFIs übernommen, die in der Analysegrundlage im Kapitel 4 ersichtlich wurden, weil ohne deren Zustimmung keine finanziellen Mittel bereit gestellt werden. (vgl. The United Republic of Tanzania 2005: 14-15)

Bewertung anhand der Analysegrundlage

In Bezug auf die *vulnerability* können enge Zusammenhänge mit der erarbeiteten Analysegrundlage festgestellt werden. Unsicherheit und Verwundbarkeit durch Risiken werden auf der mikroökonomischen (z.B. schlechter Gesundheitszustand), auf der meso- (z.B. Wetterextreme) und auf der makroökonomischen Ebene (z.B. Privatisierung) benannt. Obwohl in den Erhebungen der PPA der Fokus auf andere Thematiken gelegt

wurde, werden in der NSGRP, genauso wie in den IFI- Kriterien, makroökonomische Maßnahmen und der Einkommensbereich betont. Wie schon oben dargestellt, wird nicht die gesamtwirtschaftliche Ausrichtung der letzten Jahre, die sehr stark von den Interessen der IFIs geprägt war, kritisiert, sondern eher die endogene Umsetzung. Soziale Maßnahmen, die zu mehr Gerechtigkeit führen sollen, werden infolgedessen in den wirtschaftlichen Rahmen eingebunden. Im PRSP-Sourcebook werden ebenfalls soziale Abfederungsmaßnahmen als eine Komponente im makroökonomischen Wachstum gesehen.

Auch das *Empowerment* wird thematisiert, indem z.B. fehlende Partizipation und Mitsprache in politischen und sozialen Prozessen konstatiert wird. Außerdem wird *Empowerment* marginalisierter Gruppen und soziale Ungerechtigkeiten, z.B. zwischen den Geschlechtern, im Zusammenhang mit Verbesserungen bezüglich der *governance* dargestellt. (vgl. Kapitel 4; Kapitel 3)

Cross-Cutting Issues

Verbindungen zwischen den verschiedenen Dimensionen und Ursachen von Armut müssen laut PRSP-Sourcebook vorgenommen werden. Die NSGRP beschreibt *cross-cutting issues*, also Sektor-übergreifende Themen, wie Ungleichheiten bezüglich Geschlechterbeziehungen, Umwelt, sowie HIV/AIDS. Diese Bereiche werden wiederum nur mit endogenen Ursachen und Zusammenhängen sowie einer „*poor governance*“ verbunden. Die Wichtigkeit des „politischen Willens der Regierung“ (WB/ IMF 2010a: 13) und eine gute Regierungsführung wurden auch in der Analyse des PRSP- Sourcebooks und in den Reden von James Wolfensohn festgelegt. Dies ist unumgänglich, um ein faires Gesellschaftssystem zu etablieren, jedoch werden in beiden Analysegrundlagen exogene Ursachen, wie z.B. negative Auswirkungen durch wirtschaftspolitische Handlungen internationaler Akteure, nicht dargestellt. Eine Verbindung zwischen dieser Schwerpunktsetzung kann im Zuge der Analyse festgemacht werden. (vgl. The United Republic of Tanzania 2005: 15- 16; WB/ IMF 2010a: 13)

5.3.4 Die Armutsbekämpfungsstrategie in der NSGRP

5.3.4.1 Der Entstehungs- und Konsultationsprozess der NSGRP

Um *country ownership* zu erreichen, wird in den Dokumenten der Analysegrundlage die Wichtigkeit eines breit angelegten Partizipationsprozesses bekräftigt.

Aufgrund von Erfahrungen im Kontext des ersten Strategiepapiers zur Armutsbekämpfung (PRS (P)) sowie anderer nationaler Dokumente wurde, laut NSGRP, ein noch breiterer Partizipationsprozess ermöglicht. Die im Zuge des ersten PRSPs durchgeführten *PRS Progress Reports* sowie die einjährige Überprüfung (*PRS Review*) waren der Rahmen für den Konsultationsprozess. Die Haupt-Themen, die anhand dieses Prozesses herausgearbeitet wurden, drehten sich um Wachstum, Gerechtigkeit, effizientes *governance* und soziales Wohlbefinden (*well being*).

Der landesweite Konsultationsprozess, der über die sub- nationale Ebene und mit ParlamentsvertreterInnen passierte, wurde in verschiedenen Dörfern bzw. in Landeskreisen in Workshops durchgeführt. Daran nahmen VertreterInnen der lokalen Ratsversammlung, Glaubensgemeinschaften, Kinder, Jugendliche, Frauen, Menschen mit besonderen Bedürfnissen, HIV/AIDS-Betroffene, Witwen, Waisen, zivilgesellschaftliche Gruppen, sowie VertreterInnen des privaten Sektors, von Handelsgesellschaften und des informellen Sektors teil. Die regierungsinternen Debatten beschäftigten sich vor allem mit dem „outcome- oriented approach“. In Workshops mit VertreterInnen der verschiedenen Ministerien konnten die Prioritäten für die intersektoralen Thematiken herausgearbeitet und im Hinblick auf Armutsbekämpfungsmaßnahmen ausgerichtet werden. In Zusammenhang mit einem zweiten Entwurf berieten RegierungsvertreterInnen und Nichtregierungsmitglieder (auch zivilgesellschaftliche Gruppen) über eine weitere Übereinstimmung bezüglich der Strategie. Ein bedeutendes Thema neben Wirtschaftswachstum war außerdem die Herstellung von Verbindungen zu internationalen und nationalen Programmen und Initiativen, wie der *Tanzania Vision 2020*, dem *Medium Term Plan for Growth and Poverty Reduction*, der *PRS Review* sowie den *Millenium Development Goals*. „The main echo of the internal consultations was that steady growth needed to be reflected strongly in the NGRSP and that governance had to be firmly addressed, without losing sight of social development objectives from the previous PRS (P).“ (The United Republic of Tanzania 2005: 22). (vgl. The United Republic of Tanzania 2005: 17-22)

Bewertung anhand der Analysegrundlage

Bezüglich der Analysegrundlage in Kapitel 4 wird ersichtlich, dass sich der Entstehungs- und Konsultationsprozesses der NSGRP mit dem, von den IFIs deklarierten, Partizipationsprozess deckt (bundesweite Partizipation verschiedener Akteure und ein regierungsinterner Konsultationsprozess). Außerdem werden in der NSGRP die

bedeutendsten Themen dargestellt und bezüglich der Armutsbekämpfungsstrategie thematisiert. Auch die erforderliche Informationspflicht gegenüber der Bevölkerung sowie die Publikmachung wurden fokussiert. (vgl. Kapitel 4)

5.3.4.2 *Bereiche und Ziele der Armutsbekämpfungsstrategie*

Bei der Darstellung der Armutsbekämpfungsstrategie der NSGRP werde ich den ersten Teil dieses Kapitels in den Kontext der zweiten Frage des PRSP- Sourcebooks: *Where do we want to go?*, stellen.

Tanzania legt anhand dreier Hauptgebiete („clusters“) fest, „Wo das Land hinmöchte“ und welche Ziele und Maßnahmen bezüglich Armutsbekämpfung forciert werden sollen:

- „Cluster I: **Growth and Reduction of Income Poverty**,
- Cluster II: **Improvement of Quality of Life and Social Well- Being**,
- Cluster III: **Governance and Accountability**“ (The United Republic of Tanzania 2005: 35)

Was auch anhand der Analysegrundlage immer wieder ersichtlich wurde, nämlich die Betonung eines hohen Wirtschaftswachstums im Zusammenhang mit Armutsbekämpfung, wird auch in der NSGRP bezüglich der Wechselwirkung der drei Bereiche festgehalten. Diese werden unter folgendem Ausgangspunkt gestellt: „One of the major conditions for poverty reduction is high economic growth.“ (The United Republic of Tanzania 2005: 28). Dabei wird Wachstum oft als die Grundlage für die Bekämpfung anderer Armutsdimensionen genannt. Außerdem wird nicht angesprochen, dass für bestimmte Bevölkerungsgruppen auch negative Auswirkungen infolge wachstumsorientierter Politiken, trotz *good governance*, entstehen können. Soziale Belange werden hinter Faktoren des makroökonomischen Rahmens angereicht bzw. zumindest als gleichwertig erachtet, jedoch nicht als Ausgangsbedingung gesehen. Diese Konstellation wurde auch in der IFI- Analysegrundlage ersichtlich. (vgl. The United Republic of Tanzania 2005: 23, 27-28) ⁶³

Jeder Hauptbereich benennt:

- „**Broad outcomes**“; die Überziele in deren Kontext die drei Hauptbereiche stehen;

⁶³ Siehe dazu z.B. Bretton Woods Project 2003; Stewart/ Wang 2003; Küblböck 2001; Strickner/ Vögel 2003.

- „*Goals*“; die Oberziele;
- damit zusammenhängende „*Operational targets*“; konkrete zeitgebundene Ziele;
- „*Cluster strategies*“; spezifische Maßnahmen und Aktivitäten bezüglich eines konkreten Zieles. (The United Republic of Tanzania 2005: 33)

Im Hinblick auf die Analysegrundlage im Kapitel 4 kann in diesem Punkt das PRSP-Sourcebook herangezogen werden, welches „Goals“, „Indicators“ und „Targets“ benennt. Die Definitionen der Oberziele und speziellen zeitbezogenen Ziele stimmen mit denen der NSGRP überein. Es werden zwar keine konkreten „Indicators“ im Überblick aufgelistet, jedoch werden diese im Kontext der genauen Darstellung der „Operational targets“ – wenn auch nicht bei allen – eingebunden und genannt.

Die im PRSP- Sourcebook festgelegten „priority areas for public actions“ sind im Kontext der NSGRP durch die drei definierten „clusters“ gegeben. Die Bereiche decken sich thematisch mit den drei Hauptgebieten der NSGRP.⁶⁴ Dabei werden nachhaltiges Wachstum, *good governance* sowie Verbesserung der Lebensbedingungen und Gleichheit in beiden Dokumenten im Bereich der Hauptgebiete thematisiert. Der dritte Punkt des Sourcebooks, über Politiken und Programme der Sektoren, wird in der NSGRP als Hauptbereich nicht explizit benannt, jedoch in den einzelnen „clusters“ durchgehend thematisiert. Der vierte Sourcebook- Punkt der Kostenaufstellung deckt die NSGRP durch ein Extrakapitel ebenfalls ab. (vgl. The United Republic of Tanzania 2005: 32- 33)

Wachstum und die Verringerung der Einkommensarmut

Im ersten Hauptbereich wird als *broad outcome* „Broad based and equitable growth is achieved and sustained.“ (The United Republic of Tanzania 2005: 35) genannt.

Folgende wachstumsfördernde Zielsetzungen werden im Rahmen der NSGRP fokussiert: Investitionen in Humankapitel und menschliche Fähigkeiten (capability); physische Kapitalanlagen, also eine kosteneffiziente Infrastruktur; die Erhöhung der Faktorproduktivität; die Ausweitung des privaten Sektors durch die Unterstützung der inländischer Firmen und Klein- und Mittelbetriebe (SMEs); Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit im internationalem Handel durch den Aufbau einer breitgefächerten und konkurrenzfähigen Wirtschaft und einem offenen, exportorientierten Markt; sowie die Förderung ausländischer Direktinvestitionen [Foreign direct investment (FDI)].

⁶⁴ Siehe Kapitel 4, PRSP- Sourcebook.

Bewertung anhand der Analysegrundlage

Im Hinblick auf Bereiche und Ziele, die in einem PRSP vorhanden sein müssen, finden sich im ersten Hauptgebiet beträchtliche Übereinstimmungen mit der Analysegrundlage. In allen verwendeten Dokumenten werden Zielsetzungen benannt, die makroökonomische Politiken sowie ein nachhaltiges Wachstum fördern. Außerdem wird die Wichtigkeit eines *broad-based growth* bzw. *pro-poor growth* deklariert. Im PRSP-Sourcebook deckt sich ein Kapitel mit der Thematik des ersten Bereiches in der NSGRP. Darin wurden die wirtschaftspolitische Ausrichtung und Vorgaben der IFIs klar dargelegt, die für eine Bewilligung des PRSPs unumgänglich sind. Die NSGRP stimmt in folgenden wachstumsfördernden Zielsetzungen mit diesen überein: Reformen z.B. im Landwirtschaftssektor und Erhöhung der Produktivität; Handelsreformen und ein im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähiger, offener Markt; Bereitstellung von physischem Kapital, vor allem ländliche Infrastrukturerweiterung; Förderung von Klein- und Mittelbetrieben; Liberalisierung; Privatisierung von Versorgungsleistungen sowie Aufbau eines Investitionsumfelds. In der Analysegrundlage als auch in der NSGRP wird außerdem festgestellt, dass die positiven Auswirkungen des Wachstums auch die Möglichkeiten der armen Bevölkerungsgruppen erhöhen sollen und die Ziele deshalb *pro-poor* sein müssen. Auch bei der Thematisierung von regionalen Ungleichheiten, Zugang zu finanziellen Mitteln sowie Land- und Geschlechtergerechtigkeiten kann ein Konsens festgestellt werden. (vgl. Kapitel 4; Kapitel 3)

Verbesserte Lebensqualität und soziales Wohlbefinden

Im zweiten Hauptbereich werden zwei Überziele (*broad outcomes*) deklariert: „Quality of life and social well-being, with particular focus on the poorest and most vulnerable groups improved“ und „Inequalities in outcomes (e.g. education, survival, health) across geographic, income, age, gender and other groups reduced.“ (The United Republic of Tanzania 2005: 35)

Damit die Lebensqualität und das soziale Wohlbefinden verbessert werden, muss der Zugang und die Erschwinglichkeit zu hochwertiger Nahrung und Leistungen wie Bildung, Gesundheit, Information, Wasser, HIV/AIDS-Vorsorge und Pflege sowie ein sozialer Schutz und eine saubere Umwelt gegeben sein. Um eine Sozial- und Krankenversicherung zu gewährleisten, muss ein Sozialschutzsystem geschaffen werden, welches auch den

verletzlichsten Gruppen, wie Menschen mit besonderen Bedürfnissen oder HIV/AIDS Betroffenen, zugutekommt.

Bewertung anhand der Analysegrundlage

Eine Verbesserung der Lebensqualität im Zusammenhang mit Zielen bezüglich des Zugangs zu Bildungs- und Gesundheitsleistungen sind in den Dokumenten der Analysegrundlage durchgehend zu finden. Der Aufbau von Sozialschutzsystemen wird in der NSGRP jedoch spezifischer deklariert, während die in der Analysegrundlage verwendeten Papiere dies nicht konkret bzw. eher sporadisch ausführen. (vgl. Kapitel 4)

Good Governance und Rechenschaftspflicht

Der dritte Hauptbereich der NSGRP behandelt folgende *broad outcomes*: „Good Governance and the rule of law“; „Accountability of leaders and public servants“; „Democracy and political and social tolerance“; und „Peace, political stability, national unity and social cohesion deepened“. (The United Republic of Tanzania 2005: 35)

Good governance wird als das Fundament beschrieben, auf dem die zwei anderen Bereiche aufbauen. Ohne dieses kann auch kein *broad-based growth* und soziales Wohlbefinden stattfinden. Folgende Zielsetzungen werden fokussiert: Die Wahrung der Menschenrechte, ein faires Justizwesen und Korruptionsbekämpfung, eine transparente Ressourcenverwendung und öffentliche Informationspflicht über Politiken und Gesetze, eine effiziente Verwaltung, verbesserte öffentliche Dienstleistungen sowie Demokratisierung.

Bewertung anhand der Analysegrundlage

Die hohe Bedeutung, die *good governance* zugeschrieben wird, findet sich in allen analysierten Dokumenten des Kapitels 4 wieder. Eine effektive und faire Regierungsführung ist als positive Grundlage zu werten, jedoch, und auch dies stimmt mit der Analysegrundlage überein, werden nur die schlechten politischen Handlungen und Folgen im Land selbst thematisiert. Dies lässt sich anhand aller dreier Hauptbereiche feststellen, in denen vor allem endogene Faktoren dargestellt werden. Damit wird eindeutig eine Ansicht der IFIs übernommen, denn in ihren Kriterien werden die exogenen negativen Auswirkungen, die durch eine „schlechte *governance*“ von außerhalb verursacht wurden, nicht benannt (z.B. die Kürzung der Gelder für soziale Leistungen im Kontext der SAPs).

Auch Reformen, die die Rechenschaftspflicht und Transparenz bezüglich Politikmaßnahmen und finanzpolitischer Ausgaben fördern sollen, werden in der Analysegrundlage groß geschrieben.

Bezüglich der Betonung sozialer Maßnahmen und Ziele bei jedoch kaum einer Veränderung des makroökonomischen Rahmens sowie die hohe Bedeutung, die wachstumsorientierten Politiken zugeschrieben wird, können ebenfalls Übereinstimmungen festgestellt werden. (vgl. Kapitel 4)

(vgl. The United Republic of Tanzania 2005: 23-35)

5.3.4.3 Strategien und Maßnahmen

Die strategischen Maßnahmen der drei Hauptbereiche bilden den Kern der Armutsbekämpfungsstrategie. Die dritte Frage des PRSP- Sourcebooks: *How are we going to get there?*, wird ebenfalls in den Kontext dieses Kapitels gestellt.

Wirtschaftswachstum und die Verringerung der Einkommensarmut („Growth of the economy and reduction in income poverty“)

Folgende Handlungen sollen in sechs Bereichen angestrebt werden:

- „- ein gesundes **Wirtschaftsmanagement**;
- die Förderung eines nachhaltigen und breiten **Wachstums**;
- die Verbesserung der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit zu **Nahrung**;
- die Verringerung von **Einkommensarmut** für Männer und Frauen in **ländlichen Gebieten**;
- die Verringerung von **Einkommensarmut** für Männer und Frauen in **städtischen Gebieten**;
- die Bereitstellung von zuverlässigen und leistbaren **Energien**.“ (The United Republic of Tanzania 2005: 35)

Die NSGRP benennt, dass ein „**gesundes Wirtschaftsmanagement**“ nur garantiert werden kann, wenn ein stabiles makroökonomisches Umfeld gegeben ist, welches Wirtschaftswachstum fördert, Marktsignalen effizient begegnet sowie private Investitionen anregt. Eine makroökonomische Stabilität mit einer niedrigen Inflationsrate [„to a level comparable to that of major trading partners“ (The United Republic of Tanzania 2005: 36)], einer tragfähigen Schuldenrate sowie der Senkung der Arbeitslosigkeit [von 12,9%

(2000/2001) auf 6.9% (2010)], soll durch folgende Maßnahmen erreicht werden: eine vernünftige Finanz- und Geldpolitik, die die Preisstabilität aufrechterhält, Verbesserung im Bereich der Banken, mehr Kreditmöglichkeiten für den privaten Sektor, Wechselkursstabilität und Devisenreserven sowie Produktivitätssteigerungen, die die Zahlungsbilanz durch Exporte verbessern. Außerdem wird eine Handelspolitik fokussiert, die sowohl die Gewinne der Globalisierung einfängt als auch die negativen Auswirkungen eindämmt und zugleich fairen Handel gewährleistet. Weiters wird eine geeignete Politikausrichtung forciert, die zur Förderung von Arbeitsmöglichkeiten beiträgt und Arbeitslosigkeit halbiert.

Ein nachhaltiges und ***broad-based*** Wachstum soll erreicht werden, indem das Bruttoninlandsprodukt (BIP/GDP) gesteigert sowie die wirtschaftliche Partizipation, vor allem des informellen Sektors und der Klein- und Mittelbetriebe, erhöht werden. Dadurch würden die Beziehungen der landwirtschaftlichen und industriellen Bereiche verbessert werden sowie nachteilige Folgen für die Umwelt und den Lebensbereichen der Menschen gehemmt werden. Außerdem werden neue Technologien sowie Infrastruktur (Straßen, Häfen, Zugverbindungen) gefördert und ausgebaut (durch z.B. *public-private partnership*). Um die Produktivität zu erhöhen und neue Arbeit zu schaffen, ist es bedeutend, in Produktions- und Dienstleistungssektoren zu investieren. Außerdem sollen inländische Sparmaßnahmen und Investitionen mobilisiert werden.

Damit eine **Nahrungssicherheit** garantiert werden kann, muss die pro Kopf-Produktionsmenge der Feldfrüchte erhöht werden und ein entsprechendes Einkommen sowie Nahrungsmittelvorräte im Fall von Schocks gegeben sein. Außerdem sollen Subventionen für bestimmte Lebensmittel, umweltfreundliche agrarwirtschaftliche Techniken und der Landwirtschaftsprodukte-verarbeitende Sektor gefördert, sowie das Straßennetz verbessert werden.

Um die **Einkommensarmut** für Männer und Frauen zu bekämpfen, soll der Anteil der ländlichen Bevölkerung bezüglich der *food poverty line* und der *basic needs poverty line* (siehe Armutsdimensionen) verringert werden. Maßnahmen bezüglich Produktions- und Produktivitätssteigerungen, nicht-landwirtschaftliche Aktivitäten (Forstwirtschaft, Fischerei), adäquate Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte und Erweiterung der Einkommensquellen sollen im Rahmen der NSGRP forciert werden (z.B. die Bereitstellung von leistbarer und alternativer Energie, die Begünstigung der

unternehmerischen Fähigkeiten, Mikrokreditzugang und Sparmaßnahmen auf der Gemeinschaftsebene, die Stärkung von Genossenschaften und Bauernbünden sowie die Förderung von Gemeinschaftsinitiativen).

Außerdem bedarf es Zugang zu Krediten und Bildung sowie der Vergrößerung der unternehmerischen Aktivitäten und Arbeitsmöglichkeiten. Dabei sollen vor allem Klein- und Mittelbetriebe sowie der informelle Sektor und berufliche Selbstständigkeit unterstützt werden. Außerdem müssen Leistungen wie Energie, Wasser sowie Abwasser- und Abfallentsorgung zuverlässig zur Verfügung gestellt werden.

Weiters wird in der NSGRP beschrieben, dass eine solide Elektrizitätsversorgung forciert wird. Die Erhöhung des Zugangs der ländlichen und städtischen Bevölkerung zu Elektrizität soll durch folgenden Handlungen garantiert werden: Umsetzung von Energieprojekten, Liberalisierung der Subsektoren, Privatisierung bezüglich Energieerzeugung und -distribution, die Förderung alternativer indigener Energieressourcen sowie die Erkundung von Erdölquellen. (vgl. The United Republic of Tanzania 2005: 35- 41)

Bewertung anhand der Analysegrundlage

Makroökonomische Stabilität in Verbindung mit einem niedrigen Inflationsniveau steht im Einklang mit der Analysegrundlage, die die Eindämmung der Inflation als bedeutenden Punkt konstatiert. Außerdem werden Maßnahmen bezüglich finanz- und geldpolitischer Reformen, Wechselkursstabilität, Kreditmöglichkeiten für Klein- und Mittelunternehmen sowie private Investitionen ebenfalls als wichtige Maßnahmen dargelegt. Liberalisierungsmaßnahmen bezüglich der Bereitstellung von Energie sowie Privatisierungen in der Energieerzeugung und Verteilung sind ebenfalls stimmig.

Ein nachhaltiges, *pro-poor* Wachstum wird in der NSGRP und auch in der Analysegrundlage betont. So werden übereinstimmende Maßnahmen fokussiert, wie z.B. wirtschaftliche Partizipation von Klein- und Mittelunternehmen, eine gerechte Bereitstellung von öffentlichen Leistungen und Ausgaben sowie Infrastruktur und landwirtschaftliche Reformen. Außerdem gleichen sich die durchzuführenden Handlungen im Bereich des Arbeitsmarktes, z.B. Investitionen in Produktions- und Dienstleistungssektoren, und der Überarbeitung von arbeitsmarkt betreffenden Regulierungen, die zu Armut beitragen können.

Die Bekämpfung von Einkommensarmut wird in Verbindung mit Produktivitätssteigerungen im landwirtschaftlichen Bereich oder Vergrößerung der Arbeitsmöglichkeiten im städtischen Bereich besprochen. In der Analysegrundlage als auch in der NSGRP werden auch Thematiken, wie Diskriminierungen von z.B. Frauen, bezüglich des Arbeitsmarktzugangs oder schlechten Arbeitsbeziehungen, genannt. Die Verbesserungen der Möglichkeiten (*opportunities*) und des *Empowerments* stehen vor allem in einem wirtschaftlichen, wachstumsrelevanten Kontext. Die Ursachen und somit auch die Bekämpfung von Geschlechter-Ungerechtigkeiten, regionalen Disparitäten oder ungleicher Verteilung werden in endogenen Faktoren festgemacht. Sowohl in der NSGRP als auch in der Analysegrundlage werden die negativen exogenen Folgen, wie z.B. der Strukturanpassungsmaßnahmen, die zu Ungerechtigkeiten erheblich beigetragen haben, nicht benannt. Die Politikausrichtung des jeweiligen Landes, in diesem Fall Tanzanias, muss laut Analysegrundlage zugunsten gerechterer Wohlfahrt geschehen, was auch als positiv zu erachten ist. Die gesamtwirtschaftspolitische Ausrichtung sowie internationale Zusammenhänge werden jedoch unzureichend hinterfragt bzw. finden in die strategischen Maßnahmen kaum Eingang. (vgl. Kapitel 4)

Verbesserte Lebensqualität und soziales Wohlbefinden („Improvement of quality of life and social well-being“)

Die durchzuführenden Maßnahmen werden anhand von fünf Zielen konkretisiert:

- „- Gerechter Zugang zu **Primär- und Sekundärschulbildung** für Buben und Mädchen, **Alphabetisierung** für Frauen und Männer, sowie die Erweiterung von höherer, technischer und berufsspezifischer Bildung;
- Verbesserte **Lebensqualität** und **Gesundheitsstatus** aller Kinder und Frauen, sowie der verletzlichsten Gruppen;
- Zugang zu sauberer, leistbarer **Wasserversorgung**, sanitäreren Leistungen, Unterkunft sowie die Förderung einer **nachhaltigen Umwelt** und Verringerung von umweltbezogenen **Risiken**;
- **Sozialschutz und Rechte**, sowie Grundbedürfnisse und Leistungen für verwundbare⁶⁵ und bedürftige Gruppen;

⁶⁵ Unter verwundbaren Gruppen werden vor allem HIV/AIDS-Waisen, Jugendliche, ältere Menschen, Frauen, Menschen mit besonderen Bedürfnissen oder Kinder in ärmlichen Lebensverhältnissen benannt.

- Ein effektives System, welches den allgemeinen Zugang zu qualitativen und leistbaren **öffentlichen Dienstleistungen** garantiert.“ (The United Republic of Tanzania 2005: 35)

Im Bezug auf die Verbesserung im **Bildungsbereich** sollen politische Initiativen zu einem sicheren, kinderfreundlichen und geschlechtergerechten Bildungsumfeld beitragen. Maßnahmen bezüglich der Qualität des Unterrichts sowie bei Lernmaterialien und Erhöhung der Anzahl der LehrerInnen wurden bereits in dem *Primary Education Development Programme (PEDP)* thematisiert. Weitere Handlungen sollen im Hinblick auf eine adäquate LehrerInnenausbildung und Unterrichtsmethoden durchgeführt werden. Im Rahmen des *Secondary Education Development Programme (SEDP)* soll die NSGRP zu einer höheren Einschulung in der Sekundärschulstufe beitragen und auch ärmere Kinder sowie Kinder mit besonderen Bedürfnissen berücksichtigen. Spezielle Maßnahmen sollen außerdem bezüglich des Abschlusses der Primär- und Sekundärschule von Mädchen fokussiert werden, indem mehr Lehrerinnen eingestellt und Geschlechtergerechtigkeit gefördert wird. Auch der Erwachsenenbildung soll vermehrt finanzielle und handlungsorientierte Aufmerksamkeit geschenkt werden, vor allem bezüglich der Alphabetisierung von Frauen in ländlichen Gebieten.

Um eine höherwertige Lebensqualität zu erreichen, wird in der NSGRP dargelegt, dass die Regierung ihre finanziellen, technischen und personellen Mittel im **Gesundheitsbereich** intensivieren wird, um Maßnahmen effizient umsetzen zu können. Als zentrale Handlungen werden die Verbesserung einer qualitativ hochwertigen Pflege für Kinder und Frauen in ländlichen Gebieten sowie die Bedürfnisse der verletzlichen Gruppen benannt. Öffentliche kosteneffiziente Basis-Gesundheitsleistungen und Vorsorgemaßnahmen sollen implementiert werden und Krankheits- und Sterblichkeitsursachen thematisiert werden. Bezüglich HIV/AIDS werden im Rahmen der NSGRP z.B. Maßnahmen zur Senkung der Neuinfektionen sowie in der Pflege und Bereitstellung von Leistungen, Familienplanung, Prävention bezüglich Mutter- Kind- Übertragung (PMTCT+), Initiativen auf der Gemeinschaftsebene, Thematisierung von Geschlechterungerechtigkeiten und HIV-Infektionen von Frauen, fokussiert.

Um die **Verletzlichkeit** gegenüber umweltbezogenen **Risiken**, wie Dürre und Überflutungen, für die armen Bevölkerungsgruppen zu reduzieren, muss eine Überprüfung

und Kontrolle der Bodenerosion, Abholzung und Umweltverschmutzung sowie Ressourcenausbeutung durchgeführt werden. Maßnahmen, die die Folgen von Naturkatastrophen mildern, sowie die nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen (Management auf Gemeinschaftsebene), sollen außerdem etabliert werden.

Die Armutsanalyse in der NSGRP ergab, dass verwundbare Gruppen neben extremer Armut oft mit **Diskriminierung** und **Exklusion** zu kämpfen haben. Im Hinblick dessen werden politische Handlungen in folgenden Bereiche vorgenommen: die verschiedenen Sozialprogramme müssen kosteneffizient umgesetzt und aufeinander abgestimmt sowie laufend überwacht werden; Maßnahmen, die verwundbare Gruppen schützen sollen, z.B. Schutz für Kinder und Frauen vor Ausbeutung, Misshandlung und Gewalt; die Bereitstellung von sozialen Diensten, Krediten und Pensionen, sowie Sozialversicherung und -hilfe; und Unterstützung sowie Bekämpfung der Diskriminierung von HIV/AIDS-Betroffenen.

Außerdem müssen im Hinblick auf die Verbesserung öffentlicher Einrichtungen wie Schulen, Gesundheitsleistungen sowie Infrastruktur (z.B. Straßen) und Siedlungsplanungen Partnerschaften zwischen der Regierung, lokalen Behörden, zivilgesellschaftlichen Gruppen und dem privaten Sektor fokussiert werden. (vgl. The United Republic of Tanzania 2005: 35, 41-49)

Bewertung anhand der Analysegrundlage

Im zweiten Hauptgebiet der NSGRP sind Übereinstimmungen bezüglich der, in der Analysegrundlage benannten *low capabilities*, also der Verbesserung der Bildungs- und Gesundheitsindikatoren, festzumachen. Weiters decken sich Dezentralisierungsmaßnahmen bezüglich sozialer Leistungen und Übernahme von Bereitstellung öffentlicher Dienste durch den privaten Sektor.

In der Analysegrundlage wird vor allem die Erhöhung der Primäreinschulungsrate und Bekämpfung der Alphabetisierung hervorgehoben. In der NSGRP wird neben der Primärschulbildung auch verstärkt der Fokus auf die Verbesserung der Sekundäreinschulungsrate gelegt.

Maßnahmen bezüglich der Verringerung der Kindersterblichkeits- und Müttersterblichkeitsrate sowie Bekämpfung von HIV/AIDS sind grundlegende internationale Ziele. So benennt zum Beispiel der *World Development Report 2000/2001* im Hinblick auf HIV/AIDS die Senkung der Anzahl von Neuinfektionen, Vorsorge- und

Informationsmaßnahmen sowie Pflegeleistungen für Betroffene. Die NSGRP fokussiert diese Zielsetzungen ebenfalls. Weiters finden sich in der Analysegrundlage und in Tanzanias PRSP Handlungen bezüglich des Zugangs zu sauberem Wasser, gegenüber umweltbezogenen Katastrophen oder die nachhaltige Nutzung der Ressourcen.

Außerdem werden z.B. in den *World Development Reports* und auch in der NSGRP die Erhöhung der Sicherheit (*security*) und Verbesserung von Lebensbedingungen von besonders verwundbaren (*vulnerable*) Menschen konstatiert. Übereinstimmungen finden sich auch bezüglich der Bekämpfung von Diskriminierung durch rechtliche Maßnahmen, wie Schutz vor Ausbeutung und Gewalt, Sozialprogramme, und Bereitstellung von öffentlichen Basisleistungen und Grundbedürfnissen. (vgl. Kapitel 4)

Good Governance und Rechenschaftspflicht („Governance and Accountability“)

Die strategischen Maßnahmen bezüglich Armutsbekämpfung werden anhand von sieben Bereichen konkretisiert:

- „- Demokratische, partizipative, repräsentative, rechenschaftspflichtige und inklusive Strukturen des **governance** sowie der **Rechtsstaatlichkeit**;
- **Faire Verteilung** von öffentlichen Ressourcen und wirksame **Korruptionsbekämpfung**;
- Ein effektiver Rahmen der die **Bereitstellung öffentlicher Leistungen** garantiert;
- **Schutz der Rechte** von armen und verwundbaren Gruppen, und die Verankerung im Rechtssystem;
- **Bekämpfung** von politischer und sozialer **Exklusion**, sowie Intoleranz;
- **Verbesserung** der personellen und materiellen **Sicherheit** und Bekämpfung bezüglich Verbrechen, sexuellem Missbrauch und häuslicher Gewalt;
- **Förderung** nationaler kultureller **Identitäten**.“ (The United Republic of Tanzania 2005: 35)

In dem PRSP wird konstatiert, dass auf allen Ebenen repräsentative Regierungsbehörden und Einrichtungen bestehen sollten, die ihre Maßnahmen im Sinne der **Rechenschaftspflicht** durchführen. Dies soll im Rahmen des *National Framework on Good Governance* geschehen, indem die Leistungsfähigkeit aller Behörden, der lokalen Verwaltungen und Institutionen, sowie die **Partizipation** verbessert werden. Außerdem soll die Gewaltentrennung sichergestellt sein sowie die Politiken und Gesetze aufeinander

abgestimmt werden, z.B. bezüglich Land- und Ressourcennutzung. Weiters soll die Geschlechter- Thematik in allen politischen Reformen und Handlungen beachtet werden.

Öffentliche Ressourcen sollen gerecht, verantwortlich und transparent verteilt werden. Die NSGRP legt außerdem fest, dass die Verwendung und Umsetzung der finanziellen Mittel bundesweit unter einem „single national process“ stehen sollen, dessen begleitende Prinzipien Gleichheit, **Transparenz** und Rechenschaftspflicht sind.

Durch bestimmte Regelungen und Instrumente wird die Aufdeckung und Bekämpfung von **Korruption** auf allen Verwaltungsebenen fokussiert. Medien und zivilgesellschaftliche Gruppen sollen in den Politikprozess eingebunden, sowie Informationen über die Verteilung und die Verwendung der finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Außerdem muss ein Rahmenwerk geschaffen werden, damit die Bereitstellung von Leistungen und eine transparente Verwaltung garantiert sind. In diesem Sinne soll das *Public Service Reform Programme* erweitert werden, welches moralische Richtlinien, institutionelle Regeln, Kosteneffizienz und Kundenservices forciert. Außerdem wird Dezentralisierung fokussiert, damit die „public ownership“ in der Armutsbekämpfung vorangetrieben wird. Dabei soll lokalen Regierungsbehörden die Bereitstellung von sozialen Leistungen übertragen werden.

Im Sinne des **Schutzes** armer und verwundbarer Gruppen wird eine Verankerung im **Rechtssystem** angestrebt. Dabei soll die gesetzliche Reichweite erhöht und Rechte die Kinder, Frauen, Mädchen, verletzte Gruppen und Menschen mit besonderen Bedürfnissen betreffen, z.B. Erbschaft- oder Ehegesetze, überprüft werden. Um politische und soziale Exklusion zu bekämpfen, müssen ein Staats- und Gesellschaftssystem sowie **Einrichtungen** und **Institutionen** aufgebaut werden, die die **Partizipation** aller BürgerInnen miteinschließen. Dies soll einerseits durch die Bereitstellung von Informationen über Rechte und Pflichten sowie der Thematisierung von Missbrauch, Intoleranz, Diskriminierung und Ausgrenzung geschehen. Andererseits müssen in den Bereichen der politischen Entscheidungsträger die Thematiken der Menschenrechte, Armutsbekämpfung und Frieden Eingang finden. Außerdem ist eine Gesetzgebung nötig, die eine faire Beschäftigungspolitik forciert.

Um die **Förderung** verschiedener nationaler, kultureller und ethnischer Identitäten zu gewährleisten, müssen bestimmte Politiken und Strategien etabliert werden, wie z.B. die

Fokussierung nationaler Sprachen oder die Unterstützung von Organisationen, die nationale Integrität thematisieren. Außerdem wird die Ausweitung von Swahili im Kontext der NSGRP unterstützt. (vgl. The United Republic of Tanzania 2005: 35, 49-54)

Bewertung anhand der Analysegrundlage

Dem dritten Hauptbereich der NSGRP, also *good governance* und Rechenschaftspflicht (*accountability*), wurde in allen Dokumenten der Analysegrundlage ebenfalls eine bedeutende Rolle bezüglich Armutsbekämpfung zugeschrieben. Im Hinblick auf Transparenz und Rechenschaftspflicht von Seiten der Regierungsbehörden, über die Verwendung von finanziellen Mitteln und politischen Handlungen sowie Korruptionsbekämpfung bestehen Übereinstimmungen. Vor allem in der Analysegrundlage wurde immer wieder die Stärkung von politischen Einrichtungen und Reformen benannt, die eine *good governance* fördern. Demokratische und inklusive Richtlinien sowie Partizipation bezüglich politischer Prozesse und die gerechte Verteilung von öffentlichen Ressourcen sind ebenfalls konform.

Empowerment und Partizipation aller Bevölkerungsgruppen, vor allem der ärmsten und verwundbarsten, bezüglich Teilnahme an sozialen und politischen Handlungen, sowie Abbau von gesellschaftlichen und rechtlichen Barrieren, werden ebenfalls von einer *good governance* in der Analysegrundlage und in der NSGRP erwartet. Weitere Übereinstimmungen sind die Thematisierung des Abbaus von sozialer Exklusion sowie das Adressieren von Gesetzeswidrigkeiten und Abstimmung von politischen Maßnahmen und Gesetzen. In der NSGRP wird dies vor allem im Hinblick auf Landrechte thematisiert. Außerdem wird die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Gruppen und sozialer Organisationen sowie ein ständiger Kommunikationsprozess, der dabei helfen soll Armut zu adressieren, ebenfalls in der Analysegrundlage genannt. (vgl. Kapitel 4)

Finanzierungsstrategie

Der Finanzierungsplan wird folgendermaßen ausgerichtet: „Overall projected resources for the implementation of NGRSP –related interventions and other government commitments is based on the Medium Term Plan and Budget Framework for 2005/06 – 2007/08 while ensuring consistency with macroeconomic targets.” (The United Republic of Tanzania 2005: 71)

Die finanziellen Mittel werden vor allem durch inländische Ressourcen mobilisiert, jedoch wird ein Großteil durch fremde Finanzierung bereitgestellt. Im PRSP wird konstatiert, dass die Gebermittel im Rahmen der NSGRP, und darüber hinaus, wesentlich sein werden – „The government will continue to urge donors and other stakeholders to direct their support to poverty-reducing interventions.“ (The United Republic of Tanzania 2005: 69) –, die Verringerung der Abhängigkeit von diesen jedoch fokussiert wird. Neben Regierungsgeldern werden eine effektive Steuerverwaltung, finanzielle Beiträge des privaten Sektors und zivilgesellschaftlicher Gruppen benannt.

Die Finanzierung der Armutsbekämpfungsstrategie soll sich vor allem auf die zu erreichenden konkreten Ziele und Auswirkungen konzentrieren (*outcome based approach*). Da manche Ziele sich über Maßnahmen in mehreren Sektoren erstrecken, müssen die „cross- sectoral“-Verbindungen und die dafür benötigten finanziellen Mittel genau benannt werden. Außerdem werden das Budget sowie die Ziele und Maßnahmen bezüglich Armutsbekämpfung aufeinander abgestimmt.

In der NSGRP werden auch Problemstellungen im Zusammenhang mit dem Finanzierungsbedarf benannt, so wird im Hinblick auf die Umsetzung der Gelder folgendes überlegt: „Treatment of donor funds (how can these be aligned with government priorities)“ (The United Republic of Tanzania 2005: 72). Diese Feststellung zeigt, dass die Geber eine einflussreiche Position einnehmen. Weiters wird dargelegt: „The Tanzanian economy remains vulnerable to high aid dependency to the extent that a substantial amount of its budget will continue to depend on donor support over the immediate future.“ (The United Republic of Tanzania 2005: 72). Es werden Maßnahmen fokussiert, die eine effiziente Verwendung der Mittel im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sowie etwaige negative Einflüsse bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit und der finanzwirtschaftlichen Position, verhindern sollen. Die Regierung Tanzanias ist sich im Klaren, dass das Land von den finanziellen Ressourcen der Geber abhängig ist. Deswegen wird dargelegt, dass jene Handlungen fokussiert werden, die die wirtschaftspolitischen Vorstellungen dieser nicht untermauern. Vor allem die makroökonomische Ausrichtung muss aufrechterhalten werden, da dies ein bedeutendes Anliegen der Geber ist.

Außerdem werden auch exogenen Risiken, wie Krisen in der Weltwirtschaft oder unvorhersehbaren Naturkatastrophen, angesprochen. (vgl. The United Republic of Tanzania 2005: 68-73)

Bewertung anhand der Analysegrundlage

Die oben dargestellte Beschreibung in der NSGRP über den Beitrag von Gebermitteln zum Budget erscheint bezüglich des *ownership*-Prinzips als kontrovers. Tanzania strebt klarerweise die Unabhängigkeit von externen finanziellen Mitteln an, betont aber gleichzeitig, dass sie „continue to urge donors“ (The United Republic of Tanzania 2005: 69), da diese die Armutsbekämpfung finanziell unterstützen. Durch die finanzielle Abhängigkeit wird infolgedessen konstatiert, dass die wirtschaftspolitischen Interessen der Geber erfüllt werden: „In addition to seeking more foreign aid, the Government will ensure that the objectives of debt sustainability, and macroeconomic stability, are attained, and business- environment conducive to private sector development and foreign investments is in place.“ (The United Republic of Tanzania 2005: 3). Trotzdem wird andererseits auch wieder die Problematik dargelegt, wie die Gelder der Geber umgesetzt werden können, wenn bestimmte Interessen dieser mit denen der Regierung kollidieren. In dieser finanziellen Abhängigkeit beschreibt sich Tanzania selbst als verletzlich.⁶⁶

Weiters wurde in der Analysegrundlage konstatiert, dass es unumgänglich ist, dass die finanzielle Strategie und die Armutsbekämpfungsmaßnahmen in das makroökonomische Rahmengerüst passen. In der NSGRP wird makroökonomische Stabilität bezüglich der Kostenaufstellung großgeschrieben, diese beruht etwa auf der Annahme, dass die Wirtschaft im NSGRP-Prozess jährlich um 6-8% wachsen wird. Mit diesen Aussichten sollen die Handlungen der Strategie auch verfolgt werden.

Außerdem wird die Darlegung der Ausgaben für bestimmte prioritäre Maßnahmen in der Analysegrundlage als bedeutend angesehen. Die NSGRP benennt die prioritären Bereiche im Zusammenhang mit dem „*outcome based approach*“. (vgl. Kapitel 4)

Monitoring und Evaluierung

Die letzte Frage beschäftigt sich mit: ***How will we know we are getting there?***, und soll anschließend in den Kontext des Monitorings und der Evaluierung einfließen.

Die Durchführung der NSGRP wird im Rahmen des *Poverty Monitoring System (PMS)* (2001) überwacht, das auch eine laufende Evaluierung der umgesetzten Maßnahmen garantieren soll. Diese sollen auf die prioritären Ziele, Indikatoren und *cross-cutting issues*

⁶⁶ Siehe dazu auch Kapitel 3, vor allem Chavez Malaluan/ Guttal 2003; Bretton Woods Project 2003; Stewart/ Wang 2003; Van Waeyenberge 2006; Strickner/ Vögel 2003.

des zweiten Strategiepapieres und der MDGs abgestimmt werden, um dadurch effiziente Ergebnisse bezüglich des Prozesses zu liefern. „The PMS is a national system designed to meet information needs of different stakeholders [...]” (The United Republic of Tanzania 2005: 63). Diese InteressenvertreterInnen sind RegierungsbeamtInnen, Parlamentsmitglieder, lokale Autoritäten, zivilgesellschaftliche Gruppen, Forschungs- und Universitätseinrichtungen, Geber, Medien und die breite Öffentlichkeit.

Die Indikatoren werden im Hinblick auf die Zusammenhänge und Wechselwirkungen der einzelnen Sektoren ausgerichtet. Um eine Rückmeldung bezüglich politischer Maßnahmen liefern zu können, müssen die Ziele und Indikatoren verfolgt und angepasst werden. Bei der Datenbeschaffung werden vor allem qualitative Informationen, Erhebungen und Umfragen bevorzugt, die im Datensystem aufeinander abgeglichen werden sollen. Außerdem wird eine laufende Evaluierung durch *Participatory Poverty Assessments* Berichte über die Bereitstellung von Leistungen sowie über durchgeführte Maßnahmen und Reformen, z.B. öffentliche Sektorreform, etabliert. Am Ende des NSGRP - Prozesses wird ein umfassender Bericht mit Hilfe der *Annual Progress Reports* erarbeitet.

Die Monitoring- und Evaluierungssysteme der lokalen Behörden sollen aufeinander abgestimmt werden, damit Daten auf allen Ebenen, z.B. regional oder Dorfebene zur Verfügung stehen. Die Verbreitung der Informationen wird durch eine *Communication Strategy* verfolgt. Die Ergebnisse werden für nationale und regionale Regierungsbehörden, lokale Verwaltungen und zivilgesellschaftliche Gruppen veröffentlicht (z.B. über das Internet). (vgl. The United Republic of Tanzania 2005: 62-67)

Bewertung anhand der Analysegrundlage

Das Monitoring- und Evaluierungssystem, das in der NSGRP vorgestellt wird, kann in folgenden Bereichen an die Analysegrundlage angelehnt werden: eine laufende Evaluierung der Handlungen, die im Rahmen der Strategie umgesetzt werden, um damit die politischen Maßnahmen überarbeiten zu können; die Abstimmung des Überwachungssystems zwischen den prioritären Zielen und Indikatoren, *cross-cutting issues* sowie Einbindung der MDGs; Verbreitung der Daten und Partizipation durch bestimmte Mechanismen; Informationsveröffentlichungen der Monitoring- und Evaluierungsergebnisse z.B. zugunsten zivilgesellschaftlicher Gruppen, Medien, Stakeholdern und der internationalen Öffentlichkeit; jährliche Berichte; sowie Einbindung der Resultate in das Budgetmanagement. (vgl. Kapitel 4)

5.4 Joint Staff Assessment (JSA) und Joint Staff Advisory Note (JSAN)

In der Analyse der NSGRP konnten viele Übereinstimmungen mit den Armutskonzepten der internationalen Finanzinstitutionen festgestellt werden. Bevor eine zusammenfassende Conclusio gezogen wird, werde ich anschließend noch kurz Ausschnitte der *Joint Staff Assessment (JSA) 2004* sowie der *Joint Staff Advisory Note (JSAN)* von 2006 und von 2007 anführen. Durch die darin dargelegten wirtschaftspolitischen Vorstellungen der IFIs, sowie im Hinblick auf prägnante Formulierungen, soll die Analyse vertieft werden.

- Die *Joint Staff Assessment von 2004*, die sich um den *Progress Report* des ersten *Poverty Reduction Strategy Papers* Tanzanias dreht, thematisiert ebenfalls schon die Etablierung der NSGRP. Neben Evaluierungen des ersten PRSPs werden auch Empfehlungen für das zweite PRSP dargelegt. So wird bezüglich Einkommenssteigerungen folgendes konstatiert: „Progress in raising incomes more widely will depend on the composition of growth and require attention to rural and agricultural development. [...] *Staffs recommend* that this should include: (i) analytical work on growth-poverty linkages; (ii) deeper analysis of the geographic dispersion of poverty changes; (iii) better understanding of the transmission mechanisms (including rural-urban and farm/non-farm linkages), and how sector productivity changes affect incomes in some key sectors, especially agriculture; and (iv) assessment of the welfare impacts of liberalization and reform measures.“ (IMF/ IDA 2004: 2)

Die Formulierung, dass – „*MitarbeiterInnen vorschlagen, welche Maßnahmen fokussiert werden sollten*“ – impliziert, dass diese Vorgaben durchgeführt werden müssen, damit die NSGRP von Seiten der IFIs anerkannt wird. In der Analyse der NSGRP wurde ersichtlich, dass versucht wurde diesen genannten Empfehlungen gerecht zu werden. (vgl. IMF/ IDA 2004: 1-8)

- Im Rahmen der *Joint Staff Advisory Note 2006* sowie der *Joint Staff Advisory Note 2008* werden von MitarbeiterInnen der Weltbank (IDA) und des IWF, die Fortschritte im NSGRP- Prozess nach ihren Kriterien, eingeschätzt.

In der *Joint Staff Advisory Note 2006* werden thematische Stärken der NSGRP benannt. Dabei werden vor allem die positiven wachstumsfördernden Maßnahmen im Bereich des **privaten Sektors**, *pro-poor growth* sowie *good governance* betont. Diese inhaltlichen Schwerpunktsetzungen stimmen mit den Vorstellungen in den IFI- Dokumenten der

Analysegrundlage überein. „The MKUKUTA emphasizes accelerating private-sector led growth by building a competitive economy supported by efficient government.“ (IMF/ IDA 2006: 1)

Auch anhand der sprachlichen Formulierung kann verstärkt ein belehrender Part der IFIs und damit eine ungleiche „Partnerschaft“ festgemacht werden: „This Joint Staff Advisory Note (JSAN) provides staffs’ analysis and *advice* on *key priorities* for strengthening the MKUKUTA and for *ensuring* effective implementation.“ (IMF/ IDA 2006: 2). So stellen sich die IFIs mit der Formulierung „*advice*“ in eine erfahrene Position, von der aus ein „gut gemeinter Ratschlag“ erteilt wird. Durch die Verwendung des Wortes „*ensuring*“ wird dieser Ratschlag nochmal verstärkt und auf eine bestimmende Ebene gestellt. Die Vorstellungen der IFIs von ihren „*key priorities*“ sollen dadurch „sichergehend“ erfüllt werden. (vgl. IMF/ IDA 2006: 1-9)

- Die *Joint Staff Advisory Note von 2007* bezieht sich auf die Bewertung des *MKUKUTA Annual Implementation Report (MAIR)*. In der Abschlussbemerkung wird von Seiten der IFIs dargelegt, dass der NSGRP-Prozess im Hinblick auf Armutsbekämpfung als positiv einzuordnen ist. Dies kann im Hinblick auf die inhaltlichen Übereinstimmungen, die in der Analyse ersichtlich wurden, gesehen werden. Da sich viele dargelegten Zielsetzungen und Maßnahmen der NSGRP mit den Vorstellungen der IFIs gleichen, ist es nicht verwunderlich, dass sie zufrieden sind, wenn diese im Sinne ihrer Interessen umgesetzt werden.

Trotzdem werden einige Empfehlungen dargelegt, die im NSGRP-Prozess forciert werden sollten. „Focusing efforts on drivers of **economic growth**, notably by enhancing agricultural sector performance, addressing identified weaknesses in the investment climate – including public infrastructure -, and improving natural resources management; [...] Implementing *prudent* macroeconomic policies that achieve stated objectives for economic stability.“ (IMF/ IDA 2007: 7). Dass vor allem wachstumsfördernde Maßnahmen und die Stabilität der Wirtschaft verstärkt genannt werden und der Umsetzung von „*prudent*“ („vernünftiger“) makroökonomischer politischer Ausrichtungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden soll, benennt konkret die wirtschaftspolitischen Interessen der IFIs, die in den Dokumenten der Analysegrundlage ersichtlich wurden. Dabei sind die angesprochenen „vernünftigen“ makroökonomischen Maßnahmen, solche, die die Finanzinstitutionen als „richtig“ erachten. (vgl. IMF/ IDA 2007: 1-7)

- Die **JAS** sowie die beiden **JSAN** zeigen, wie auch schon in der Analyse des NSGRP ersichtlich wurde, Übereinstimmungen mit den Interessen der IFIs bezüglich thematischer Schwerpunktsetzungen und politischer Ausrichtungen auf. Denn die IFIs beurteilen den NSGRP- Prozess in diesen Papieren anhand ihres Armutsverständnisses und ihrer wirtschaftspolitischen Kriterien. Wenn ihre Vorstellungen erfüllt werden, ist der NSGRP-Prozess als positiv zu bewerten und auch förderungswürdig. Auch durch die sprachliche Formulierung wurde eine asymmetrische Partnerschaft zwischen Tanzania und den Bretton-Woods Einrichtungen ersichtlich. Es werden oft Redewendungen benutzt, wie auch schon im Sourcebook und in den Reden Wolfensohns ersichtlich wurde, die eine klare Anweisung darstellen. In der Literatur finden sich viele Beispiele, die diese Feststellungen untermauern.

So stellen z.B. Driscoll und Evans in Bezug auf die Beurteilungen der IFIs durch diese Dokumente fest, dass nur der jeweilige PRSP-Prozess bewertet wird, jedoch wird nicht dargestellt, inwieweit Verpflichtungen von Geberseite nachgekommen wurde. „The government is asked to fulfil its part of the PRS bargain, without donors being required to do the same in return” (Driscoll/ Evans 2004: 8). Dass eine ungleiche Geber-Empfänger-Beziehung festgemacht werden kann, und vor allem die Vorstellungen der Geber in den Berichten zum Ausdruck kommen, wird auch in anderen Texten konstatiert.

De Renzio/ Mulley bemerken z.B., dass eine Asymmetrie ersichtlich bzw. verstärkt wird, weil die Geber ihre finanziellen Mittel an eine „gute“ oder „schlechte“ Bewertung binden. Damit sind die IFIs in einer „besser gestellten (mächtigeren)“ Position, weil sie Gelder im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit im Sinne ihrer Vorstellungen kontrollieren. Die Empfängerländer befinden sich in einer „benachteiligten“ Rolle in der „Partnerschaft“: „Recipient countries, for their part, have little influence over donor policies, in particular at the global level, and few mechanisms for monitoring and sanctioning (or rewarding) donor performance.” (de Renzio/ Mulley 2006: 4). (vgl. Driscoll/ Evans 2004: 1-20; Küblböck 2006: 1-23; Driscoll/ Christiansen/ Booth 2005: 25-29; de Renzio/ Mulley 2006: 1-6)

Auch das Festhalten an der wirtschaftspolitischen Ausrichtung in den Bewertungen wird in der Literatur dargelegt. Wirtschaftliche Stabilität und eine Integration in den Weltmarkt sowie offene Märkte sind explizite Vorgaben, die laut Küblböck alternative politische Ausrichtungen nicht zulassen. Damit stellen die PRSPs jedoch noch immer stark ein „Donor driven instrument“ dar. (vgl. Küblböck 2006: 3-4)

6 Zusammenfassende Bewertung und Beantwortung der Forschungsfragen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Analyse von Tanzanias zweitem PRSP viele thematische und inhaltliche Übereinstimmungen mit der Analysegrundlage aufweist. Dabei werden einerseits viele idente Ziele und Maßnahmen genannt, die im Rahmen einer Armutsbekämpfungsstrategie fokussiert werden. Andererseits gleichen sich die Dokumente auch vielerorts im Hinblick auf Zusammenhänge, die zwischen bestimmten Handlungen und ihrer armutsmindernden Auswirkungen hergestellt wurden.

Abschließende Bewertung bezüglich des Armutsbegriffes

Im *World Development Report 2000/2001* haben die internationalen Finanzinstitutionen erstmals einen multidimensionalen Armutsbegriff angenommen. In diesem werden einerseits eine *materielle Armutsdimension*, im Hinblick auf niedriges **Einkommen** thematisiert, sowie mangelnde **Vermögenswerte**, um Grundbedürfnisse zu decken. Darunter fallen geringer Zugang zu **Ausbildung**, **Gesundheitseinrichtungen**, **Infrastruktur**, **Kreditmöglichkeiten** oder **Land**. Andererseits werden auch weitere *immaterielle Ursachen* von Armut benannt, wie eine **geringe Stimmkraft** („*voicelessness*„) und **Machtlosigkeit** („*powerlessness*“) in staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen und Einrichtungen sowie eine hohe **Verwundbarkeit** („*vulnerability*“) gegenüber Risiken. Es wurde jedoch in der Analysegrundlage im Kapitel 4 ersichtlich, dass die IFIs einkommensbezogene Armut trotzdem stark in den Vordergrund stellen. Zum Beispiel adressieren die Mängel an Möglichkeiten („*Lack of opportunities*“), die im PRSP- Sourcebook angeführt werden, besonders die materielle Seite der Armut. Auch mit der „*Low level of security*“ werden vor allem einkommensbezogene Risiken verbunden. In der Analyse von Tanzanias NSGRP wurde aufgezeigt, dass diese verschiedenen Dimensionen von Armut ebenfalls thematisiert werden [„**Einkommensarmut**, **Beschäftigung**, **Nicht- Einkommensbezogene Armut** und **Verletzlichkeit**“ (vgl. The United Republic of Tanzania 2005)]. Die Etablierung dieses Armutsbegriffes hängt auch mit dem internationalen Kontext der 1990er Jahre zusammen. Dieser wurde von bedeutenden entwicklungspolitischen Akteuren, wie z.B. der UNO und von der bi- und multilateralen Gebergemeinschaft angenommen. So wurde in Kapitel 2 aufgezeigt, dass z.B. auch die EU Armut nicht nur über rein materielle Faktoren definiert. Absoluter bzw. extremer Armut wird jedoch – im globalen Kontext gesehen – noch immer

die größte Aufmerksamkeit geschenkt (z.B. das erste MDGs- Ziel, das die Halbierung extremer Armut bis zum Jahr 2015 benennt). Dieser Schwerpunkt bezüglich der Bekämpfung **einkommensbezogener Armut** in Verbindung mit dem hohen Stellenwert, der der Ankurbelung des Wirtschaftswachstums eingeräumt wird, kann sowohl in den IFI-Dokumenten als auch in Tanzanias NSGRP festgestellt werden.

Außerdem thematisiert die NSGRP, dass sich die verschiedenen Dimensionen von Armut gegenseitig beeinflussen, bzw. dass Einschränkungen in bestimmten Bereichen armutsfördernd wirken. Dies wird vor allem anhand einkommensbezogener Armut und Hemmung von Wachstum illustriert. Dieselben Zusammenhänge thematisieren auch die WDRs, Wolfensohn und das PRSP- Sourcebook. Laut diesem müssen politische, soziale, demographische und institutionelle Faktoren, die Einfluss auf die wirtschaftlichen Möglichkeiten und das Humankapital armer Menschen haben und somit eine effektive Armutsbekämpfung behindern können, benannt werden. Tanzanias NSGRP hält sich dabei an die Dokumente der Analysegrundlage, in denen der Fokus vor allem auf **endogene Faktoren** gelegt wird. Es werden zwar negative Auswirkungen durch politische Maßnahmen der Industrieländer oder Verschlechterung der *terms of trade* genannt, jedoch werden diese nicht genauer konkretisiert. Anstattdessen wird vor allem eine *poor governance*, die keine adäquaten wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen ermöglicht, ins Zentrum gestellt.

Das PRSP-Sourcebook schlägt vor, dass die Einschätzung der mikroökonomischen Armutssituation neben Daten über geringes Einkommen auch über die Beschäftigungssituation erfolgen sollte. Die NSGRP benennt ebenfalls die Armutsdimensionen **Arbeitslosigkeit** und **Unterbeschäftigung**. Die meisten Menschen in Tanzania sind in einer selbständigen Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft oder im informellen Sektor tätig. Der informelle Sektor wird auch in den IFI- Dokumenten erwähnt, jedoch ohne konkrete Erklärung. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass eine Erfassung dieses Bereiches kaum möglich ist. Schwierigkeiten bezüglich adäquater Daten werden in Tanzanias PRSP im Hinblick auf das Messen von Arbeitslosigkeit festgestellt, weil oft von Unterbeschäftigung gesprochen werden kann und viele Menschen mehrere Einkommensquellen haben. Das Sourcebook spricht zwar Probleme bezüglich der Datenlage an, erwartet jedoch trotzdem, dass eine Analyse von Seiten der Länder vorgenommen wird. Dies ist auch im makroökonomischen Bereich ersichtlich, wo Auswirkungen vergangener politischer Maßnahmen im Hinblick auf das

Wirtschaftswachstum hergestellt werden sollen. In dieser Hinsicht werden jedoch wieder die exogenen Zusammenhänge ausgeblendet und vor allem endogene Ursachen, wie eine *poor governance* genannt, die z.B. die Produktivität einschränkt.

Die in Tanzanias PRSP dargestellten *immateriellen Armutsdimensionen* der **nicht-einkommensbezogenen Armut** („*non-income poverty*“) beziehen sich vor allem auf das Fehlen von Bildungschancen und schlechter Gesundheitsindikatoren. Diese Faktoren werden z.B. im Sourcebook unter den **geringen Fähigkeiten** („*Low capabilities*“) genannt. Dabei wird Armut vor allem über die Bereiche einer geringen Primär- und Sekundärschulbildung, des Analphabetismus, mangelndem Zugang zu Gesundheitseinrichtungen und Trinkwasser, HIV/AIDS sowie Umweltverschmutzung festgemacht. Die Betonung dieser sozialen Faktoren findet auch im internationalen Kontext große Aufmerksamkeit. So benennen etwa die Zielsetzungen der MDGs, z.B. das zweite Ziel, der Grundschulausbildung; die Ziele vier und fünf, der Senkung der Kinder- und Müttersterblichkeit oder das sechste Ziel, der Bekämpfung von Krankheiten wie HIV/AIDS oder Malaria; genau diese nicht- einkommensbezogenen Armutursachen. Die Thematisierung dieser sozialen Faktoren im Zusammenhang mit Armutsbekämpfung ist im entwicklungspolitischen Kontext, wie in den ersten beiden Kapiteln dargestellt (z.B. durch Etablierung des *Human Development Index (HDI)* des UNDP), keine neue Feststellung. Jedoch wurden die immateriellen Armutsdimensionen, vor allem von den IFIs, oft nur als Anhängsel zum monetären Armutsbegriff gesehen (siehe z.B. Strukturanpassungsprogramme). Obwohl in den Dokumenten der Analysegrundlage benannt wird, dass in dieser Hinsicht etwaige Barrieren erörtert werden müssen, wie z.B. ob bestimmte soziale Gruppen von sozialen Diensten ausgeschlossen sind, konnte folgendes festgestellt werden. Die IFIs sehen die „*Low capabilities*“, also den mangelnden Zugang zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, noch immer stark als Zusatzpunkte zu materieller Armut. Dies wurde z.B. im PRSP- Sourcebook ersichtlich, indem das Fehlen von diesen, vor allem über einkommensbezogene Messindikatoren, festgemacht wurde. Dabei werden jedoch andere Ursachen neben ungenügendem Einkommen ausgeblendet, z.B. wenn einem Mädchen aus anderen, familiär bedingten Gründen, Bildungsmöglichkeiten verwehrt werden.

Die letzte Armutsdimension, die in der NSGRP genannt wird – **Verletzlichkeit** (*vulnerability*) gegenüber Risiken – deckt sich ebenfalls mit der IFI-Analysegrundlage. Unter dem Punkt der „*Low level of security*“ des PRSP- Sourcebooks wird die Verwundbarkeit anhand derselben Faktoren festgestellt, wie in der Armutsanalyse des NSGRP. Die Feststellungen beziehen sich auf Daten der *Participatory Poverty Assessment Tanzania*, die fehlende Sicherheit und Verwundbarkeit gegenüber Risiken auf der mikroökonomischen-, Gemeinschafts-, und makroökonomischen Ebene konstatierten. Diese sind z.B. schlechter Gesundheitszustand und Krankheit; Marginalisation und Diskriminierung bestimmter sozialer Gruppen; Umweltrisiken, wie Wetterextreme und Ausbeutung der Ressourcen; wirtschaftspolitische Auswirkungen durch z.B. Privatisierung; Abbau von Subventionen oder geringer Zugang zu sozialen Leistungen; sowie schlechte *governance* durch Korruption oder politische Exklusion. Bezüglich der fehlenden Teilnahme in gesellschaftlichen und politischen Institutionen und Einrichtungen, die der WDR über „*voicelessness*“ und „*powerlessness*“ definiert, wurden in der NSGRP selbige Armutsdimensionen festgestellt. Der fehlende Einfluss von Armut betroffener Menschen, der z.B. im PRSP-Sourcebook dargelegt wurde und dahinter stehende (endogene) armutsfördernde Ursachen wurden in Tanzanias NSGRP ebenfalls übereinstimmend beschrieben, z.B. fehlende wirtschaftliche Möglichkeiten, Einkommensunsicherheit oder ungerechter Ressourcenzugang.

Die Armutsanalyse, die in der NSGRP durchgeführt wurde, benennt vor allem endogene Ursachen für das Vorherrschen von Armut. Auch alle untersuchten Dokumente sowie die Reden des ehemaligen Weltbank-Präsidenten Wolfensohn bestimmen die Armutsdimensionen vor allem über Problematiken im Land selber. Dabei werden besonders armutsverstärkende Handlungen, wie **Korruption** oder Elitenbereicherung, aber auch **HIV/AIDS** genannt. Der „politische Wille der Regierung“ (WB/ IMF 2010a: 13), der den Erfolg der Maßnahmen bestimmt, wurde in allen Dokumenten der Analysegrundlage verstärkt betont. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass in Tanzanias NSGRP *good governance* eine so große Bedeutung zugeschrieben wird, während eine *poor governance*, im Sinne armutsverstärkender Maßnahmen internationaler Akteure und Geber, nicht angesprochen wird.

Auch in der IFI-Analysegrundlage kommt es zu keiner Kritik an vergangener wirtschaftspolitischer Ausrichtung, die im Zusammenhang mit den

Strukturanpassungsprogrammen, zu einer, von außen aufgedrängten Verschlechterung der Armutssituation geführt hat. Zum Beispiel zu einem Abbau von Nahrungsmittelsubventionen, öffentlichen sozialen Leistungen oder Arbeitslosigkeit. Exogene Faktoren, die ebenfalls Ursachen für Armut in Tanzania sein können, werden also überwiegend ausgeblendet oder ohne weitere Beachtung genannt. In diesem Zusammenhang lässt sich eine Widersprüchlichkeit in Tanzanias PRSP feststellen. Im Rahmen der Darstellung der Armutssituation in der NSGRP werden negative armutsfördernde Folgen durch zum Beispiel Handelsliberalisierung festgestellt. Die damit verbundenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen werden jedoch nicht kritisiert sondern weiterhin fokussiert (siehe Armutsbekämpfungsstrategie). Trotz der vorher deklarierten armutsverstärkenden Wirkung bestimmter wirtschaftspolitischen Maßnahmen wird kein alternativer Weg eingeschlagen, sondern dieselben makroökonomischen Handlungen forciert wie die der IFI- Analysegrundlage. Die Regierung Tanzanias hält also an Politiken fest, die sie selbst als Ursachen für Armut konstatiert. Entweder könnte dies bedeuten, dass die Regierung die immer wieder deklarierte Gerechtigkeit und ein *pro-poor* Wachstum doch nicht so ernst nimmt (dies kann im Rahmen dieser Arbeit nicht beantwortet werden. Dafür müsste man z.B. Interviews mit den entsprechenden Personen durchführen). Andererseits verfolgen die IFIs dieselbe wirtschaftspolitische Ausrichtung in ihren Dokumenten. Bezüglich der Beantwortung der Forschungsfrage bedeutet dies, dass übereinstimmende wirtschaftspolitische Maßnahmen zu finden sind, auch wenn diese eigentlich im Widerspruch mit Armutsursachen in Tanzania stehen.

Abschließende Bewertung bezüglich der Armutsbekämpfungsstrategie

Wie bereits oben dargelegt, benennen die untersuchten Papiere der internationalen Finanzinstitutionen die Dimensionen und Ursachen von Armut vor allem anhand endogener Faktoren. Im Hinblick darauf konstatieren sie, dass eine erfolgreiche Armutsbekämpfung durch die Verbesserung **sozialer** und **politischer Strukturen** sowie der Einbeziehung verschiedener Bereiche im Land selbst, z.B. des privaten Sektors, passieren muss. Änderungen der globalen wirtschaftspolitischen Ausrichtung, die ebenfalls bedeutend sind, um Armut nachhaltig zu bekämpfen, werden in Folge der konstatierten internen Armutsursachen nicht überdacht. Maßnahmen im internationalen Kontext, die zum Erfolg der jeweiligen Armutsbekämpfungsstrategien beitragen sollen, werden zwar genannt (siehe etwa WDR 2000/2001 oder Wolfensohn- Reden), z.B. der Erlass weiterer

Schulden oder Rechenschaftspflicht von Seiten globaler entwicklungspolitischer Akteure und multinationaler Konzerne. Jedoch, und diese Ausrichtung konnte in allen untersuchten IFI-Papieren festgestellt werden, wird das globale Wirtschaftssystem bzw. die wirtschaftstheoretische Ideologie der IFIs, die sich noch immer stark an die Prinzipien des *Washington Consensus* anlehnt, nicht hinterfragt bzw. keine alternativen Wege dargestellt.

Bezüglich der in der NSGRP formulierten Armutsbekämpfungsstrategie konnte in der Analyse festgestellt werden, dass Tanzanias zweites PRSP die prioritären Bereiche, die in der Analysegrundlage ersichtlich wurden, abdeckt: **Makroökonomische Maßnahmen**, die ein stabiles **Wachstum** fördern, das auch den ärmeren Menschen zugutekommt (*pro-poor growth*); Verbesserung von *governance*, **öffentliche Sektorreform** sowie Abstimmung der politischen Maßnahmen in verschiedenen Bereichen.

Makroökonomische Maßnahmen, die zu einer Steigerung und Stabilisierung des Wachstums führen, werden explizit im ersten Hauptbereich der NSGRP „*Growth and reduction of poverty*“, behandelt. In den Dokumenten der Analysegrundlage wird Wachstum in engem Bezug zu Armutsbekämpfung gesehen. Dass die IFIs ihren makroökonomischen Schwerpunkt noch immer nicht hinter die Thematik der Armutsbekämpfung stellen (obwohl dies dem PRSP- Ansatz unterliegt), sondern entweder beiden Bereichen eine gleiche Gewichtung zuweisen oder armutsbekämpfende Maßnahmen in den makroökonomischen Rahmen einbinden, konnte in allen Dokumenten der Analysegrundlage festgestellt werden. Die gesamtwirtschaftspolitische Ausrichtung der IFIs dreht sich in den untersuchten Papieren vor allem um **Handelsliberalisierung**, Ausweitung des **privaten Sektors** sowie **makroökonomische Stabilität**, die als Rahmen für Armutsbekämpfung angenommen wird. Es muss jedoch ein *pro-poor growth* fokussiert werden, d.h. die wachstumsfördernden Maßnahmen sollen auch den armen Menschen zugute kommen. Dies muss durch **politische Einrichtungen** gewährleistet werden, die z.B. die Nachteile einer Handelsliberalisierung im Sinne einer „pro-poor liberalization“ (IBRD/ WB 2000/2001: 8) kompensieren. So wird in den IFI-Dokumenten auch sozialen Maßnahmen, wie der Etablierung von Sozialschutzsystemen, Aufmerksamkeit geschenkt. Jedoch, wie schon oben festgestellt, werden diese bei Beibehalt der wirtschaftspolitischen Ausrichtung vor allem als ein Punkt im Bereich der Wachstumsförderung gesehen. Die im WDR 2000/2001 angesprochene Erweiterung der Möglichkeiten („*Promoting*

opportunity“) betont verstärkt die materielle Armutsbekämpfung über z.B. eine Einkommenssteigerung durch die Förderung privater Investitionen oder durch eine **liberale Handelspolitik**, die Einkommen und Arbeitsplätze erweitern soll. Die dargelegten Handlungen stehen in engem Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen Ausrichtung des *Washington Consensus*. Diese Feststellung wurde bereits anhand der zitierten Literatur ersichtlich und in den vorherigen Kapiteln erörtert.

Die NSGRP benennt genau dieselben Zielsetzungen im makroökonomischen Bereich, die zu einem nachhaltigen Wachstum führen sollen. Dabei sollen vor allem Reformen im **landwirtschaftlichen Bereich** zu einer Erhöhung der Produktivität und zu Wachstumssteigerungen beitragen. Weiters sind Maßnahmen im Handelsbereich wichtig, um im globalen Marktgeschehen wettbewerbsfähig sein zu können. Ein exportorientierter, offener Markt wird dabei angestrebt. Außerdem muss ein **Investitionsumfeld** geschaffen werden, das ausländische Investitionen, die zu einem schnellen Wachstum beitragen, anregen soll. Weiters wird der Ausbau von **physischem Kapital**, vor allem der ländlichen Infrastruktur, sowie die Verbesserung des Zugangs zu Versorgungsleistungen und z.B. **Privatisierung** von Energieerzeugung und –distribution fokussiert. Außerdem bekommt vor allem die Ausweitung des **privaten Sektors** vermehrte Aufmerksamkeit in der NSGRP. Dies kann auch explizit mit den Vorgaben im PRSP- Sourcebook in Verbindung gebracht werden, in denen konstatiert wurde: „Creating an environment conducive to private sector development will be an important element of the overall PRS“ (WB/ IMF 2010a: 10). Dabei sollen Klein- und Mittelunternehmen unterstützt werden, um am internationalen Markt wettbewerbsfähig sein zu können. Dass in der NSGRP von einem **broad-based growth** gesprochen wird, kann ebenfalls in Anlehnung an die IFI- Dokumente bzw. den internationalen entwicklungspolitischen Kontext gesehen werden. Außerdem wird dem Aufbau eines stabilen makroökonomischen Umfelds und einer niedrigen Inflationsrate eine hohe Bedeutung zugeschrieben. Dies soll unter anderem durch eine **vernünftige Finanz- und Geldpolitik**, sowie Wechselkursstabilität passieren. In den IFI- Dokumenten werden diese Maßnahmen verstärkt thematisiert, so wird des Öfteren von „prudent“ finanz- und geldpolitischen Reformen gesprochen.

Obwohl in der Armutsanalyse Tanzanias ersichtlich wurde, dass bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen Armut fördern, wird trotzdem daran festgehalten. Im Zusammenhang mit den, in der Analyse festgestellten Übereinstimmungen, kann ein Einfluss der wirtschaftspolitischen Interessen der IFIs festgemacht werden. Dies kann vor

allem auch bezüglich der kohärenten Verbindungen zwischen makroökonomischen Maßnahmen und ihrer Auswirkungen auf Armutsbekämpfung dargelegt werden. Denn auch soziale Thematiken, wie z.B. eine gerechte Bereitstellung von öffentlichen Leistungen, werden sowohl in der Analysegrundlage als auch in Tanzanias PRSP in den strategischen wachstumsrelevanten Kontext eingebunden. Außerdem werden vor allem endogene Faktoren benannt, die z.B. zu einer Verringerung von Einkommensdisparitäten oder Geschlechterungerechtigkeiten führen sollen. Genauso wie bei den Armutsursachen werden exogene Beeinflussungen und internationale Zusammenhänge nur unzureichend adressiert und nicht in die Thematisierung strategischer Maßnahmen eingebunden.

Der zweite Bereich der Armutsbekämpfungsstrategie benennt eine verbesserte Lebensqualität und soziales Wohlbefinden („*Improvement of quality of life and social well-being*“). Damit beschäftigt sich dieser Teil vor allem mit **Bildungs-** und **Gesundheitsthematiken**. Durch ein *broad-based growth* soll auch ein Zugang, der gerecht ist, zu effizienten sozialen Leistungen gegeben sein. Außerdem werden durch eine Verbesserung des **Humankapitals** auch wieder die wirtschaftlichen Möglichkeiten erhöht und somit ein Beitrag zum Wachstum gewährleistet. Wie schon anhand der Armutsdimensionen deklariert, werden vor allem Ziele angestrebt – Verbesserter Gesundheitsstatus von Kindern und Frauen oder Primär- und Sekundärschulbildung –, die im internationalen Kontext vermehrt thematisiert werden.

Maßnahmen in den Bereichen der **Dezentralisierung** und **Privatisierung** werden in der NSGRP als gewichtige Punkte der Strategie angeführt. Diese Handlungen fokussieren die Dokumente der IFIs ebenfalls. Genauso werden auch Ungleichheiten im Zugang zu sozialen Leistungen, denen zum Beispiel durch einen Ausbau von **Infrastruktur** begegnet werden kann, im WDR 2000/2001 unter „*Promoting opportunity*“ thematisiert. Außerdem wird festgehalten, dass finanzielle Mittel vor allem bezüglich der Bedürfnisse verwundbarer Gruppen eingesetzt werden sollen. Übereinstimmungen konnten auch bezüglich der Verantwortung von Institutionen festgemacht werden, die den Zugang zu Leistungen gewährleisten sollen. (z.B. unter anderem durch Privatisierungsmaßnahmen in der Wasserbereitstellung)

Good governance, welches in der NSGRP im dritten Bereich der Strategie behandelt wird („*Governance and Accountability*“), ist einer der wesentlichsten Punkte der IFI- Kriterien im Hinblick auf eine „gute“ Armutsbekämpfungsstrategie. Die NSGRP betont vor allem **Reformen**, die **transparente** politische Handlungen und Rechenschaftspflicht (*accountability*) fördern. Dabei sollen eine **gerechte Ressourcenverteilung**, **Korruptionsbekämpfung**, faire **gesetzliche Rahmenbedingungen** oder **Demokratisierung** fokussiert werden. Außerdem wurden in den Dokumenten der Analysegrundlage auch die **Partizipation** und Ermächtigung („*Facilitating empowerment*“) verwundbarer Gruppen in gesellschaftlichen Institutionen und staatlichen Einrichtungen sowie der Abbau von sozialen Barrieren thematisiert. Ein Rahmenwerk, welches eine transparente und gerechte Bereitstellung von sozialen Leistungen garantiert, muss außerdem geschaffen werden. Dabei können, wie bereits oben beschrieben, Dezentralisierungsmaßnahmen den armen Menschen zu einer verstärkten Kontrolle über diese behelfen. Die Verbesserung der Sicherheit, die im WDR unter „*Enhancing security*“ benannt wird, soll durch Maßnahmen, wie z.B. dem Aufbau von Sozialsystemen geschehen, die verstärkt die Sicherheitsbedürfnisse verwundbarer Gruppen adressieren. Diese müssen Risiken minimieren, dürfen jedoch die Förderung des Wachstums nicht beschränken.

Die Thematisierung von Problemen, die innerhalb gesellschaftlicher und politischer Strukturen vorherrschen können, sind bedeutende und als positiv zu betrachtende Übereinstimmungen, die durch die Analyse festgestellt werden konnten. Jedoch wird, wie bereits erörtert, in allen IFI- Dokumenten nur die Verbesserung der politischen Maßnahmen im Land selbst thematisiert. Dass eine *poor governance* neben interner Korruption oder ineffizienter Verwendung finanzieller Mittel auch durch exogene Handlungen gefördert wurde, z.B. durch die schon oft erwähnten wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Strukturanpassungsprogramme, blenden die Finanzinstitutionen aus. Dass auch viele Geber die genannten Auflagen nicht erfüllen können, bzw. selbst eine *poor governance* gegenüber den Empfängerländern vertreten, wird nicht thematisiert. Diese Feststellung gilt auch für die NSGRP.

Der Einfluss der IFIs auf die Ausrichtung der NSGRP sowie die hohe Abhängigkeit von finanziellen Mitteln der Geber wurde unter anderem auch anhand von Überlegungen seitens Tanzanias ersichtlich. So wurde einerseits konstatiert, dass eine gewisse

Problematik besteht, wenn die finanziellen Mittel entgegen den Interessen der Geber eingesetzt werden. Andererseits wird in der NSGRP dargelegt, dass deren wirtschaftspolitische Vorstellungen erfüllt werden, damit die Gelder weiterhin zur Verfügung stehen. Damit wird das *ownership*-Prinzip deutlich eingeschränkt und durch diese finanzielle Abhängigkeit Tanzanias auch die asymmetrische Beziehung zwischen dem Land und den IFIs sichtbar.

Beantwortung der Forschungsfragen und Schlussbemerkung

Bezüglich meiner zentralen Forschungsfrage – ob Übereinstimmungen zwischen dem Armutsverständnis, den Zielen und Maßnahmen, die hinter der Armutsbekämpfungsstrategie in Tanzanias NSGRP stehen und den Armutskonzepten der IFIs, festgemacht werden können – konnte in der Analyse festgestellt werden, dass sowohl thematische und inhaltliche Gleichheiten wie auch Verbindungen und Wechselwirkungen zwischen Maßnahmen und Zielen bestehen. Damit wäre die Forschungsfrage beantwortet und eine Verifizierung der Hypothese gegeben. Dabei müssen folgende Punkte beachtet werden.

- Inhaltliche Übereinstimmungen und die politische Ausrichtung, die in der Formulierung sichtbar wurden, müssen natürlich nicht unbedingt bedeuten, dass die Interessen der IFIs in Tanzanias NSGRP vertreten sind und dadurch auch das *ownership*-Prinzip des PRSPs nicht erfüllt wird. Da im Rahmen dieser Arbeit keine empirischen Erhebungen, z.B. Interviews mit Beteiligten am Formulierungsprozess der NSGRP, durchgeführt wurden, kann natürlich nicht festgestellt werden, ob tatsächlich bewusst die Ausrichtung der Strategie angepasst wurde. Jedoch kann festgehalten werden, dass das PRSP-Konzept von den beiden Einrichtungen kreiert wurde und dadurch schon grundsätzlich bestimmte Prinzipien ihrer Interessen und wirtschaftspolitischen Ausrichtungen widerspiegelt. Das wird außerdem durch zahlreiche Darstellungen in der Literatur untermauert.

- Weiters ist die Bewilligung eines PRSPs mit der Erfüllung bestimmter Auflagen verbunden, die vor allem in den Empfehlungen des PRSP-Sourcebooks dargestellt wurden. Dass die darin enthaltenen Darstellungen mehr Vorgaben als Ratschläge sind, wurde nicht nur anhand der, oft belehrend wirkenden sprachlichen Formulierung,

ersichtlich. Auch die explizite Benennung, dass ein PRSP nicht bewilligt werden würde, wenn bestimmte wirtschaftliche und politische Ausrichtungen darin keine Beachtung finden, lässt nicht wirklich viel Spielraum für ein alternatives Konzept. So wurden die Richtlinien dargestellt, anhand deren die MitarbeiterInnen der Weltbank und des Währungsfonds im Zuge der *Joint Staff Assessment* beurteilen, ob eine PRSP förderungswürdig ist. Dass dabei die Kriterien und wirtschaftspolitischen Ausrichtungen, die die IFIs vertreten, als „richtig“ erachtet werden, ist offensichtlich.

- Außerdem wurde im Rahmen der Analyse festgestellt, dies bestärkt auch die Verifizierung der Hypothese, dass Widersprüchlichkeiten in Tanzanias NSGRP vorherrschen. Vor allem im Hinblick auf Armutsursachen, die in der Einschätzung der Armutssituation erörtert wurden und jedoch trotzdem in den Maßnahmen der Bekämpfungsstrategie weiterhin fokussiert werden. Auffällig ist, dass dies vor allem wirtschaftspolitische Maßnahmen betrifft, die von den internationalen Finanzinstitutionen vertreten werden.

- Überdies konnte in der Analyse weiters erörtert werden, dass überwiegend endogene Faktoren für das Vorherrschen von Armut in Tanzania festgemacht wurden. Auch im Hinblick auf die armutsbekämpfenden Maßnahmen dominieren vor allem interne politische Veränderungen. Internationale Zusammenhänge und exogene Faktoren wurden kaum berücksichtigt bzw. wenn sie thematisiert wurden, betrafen sie entweder keine Änderung globaler makroökonomischer Vorstellungen oder sie wurden im Rahmen der Strategie nicht näher beleuchtet. In allen Dokumenten der Analysegrundlage waren diese (fehlenden) Konstellationen ebenfalls ersichtlich.

- Außerdem kann konstatiert werden, dass eine wirtschaftspolitische Ausrichtung der Bretton Woods Institutionen, die sich noch immer stark an den *Washington Consensus* anlehnt, in den Papieren der Analysegrundlage vorherrschen ist. Dabei werden kaum negative Auswirkungen vergangener Maßnahmen adressiert, z.B. die von außen aufgedrängten wirtschaftlichen und sozialen Reformen im Zuge der Strukturanpassungsprogramme, die zu einer Verschlechterung der Armutssituation in vielen Ländern geführt haben. Die gesamtwirtschaftspolitische Ausrichtung wird sogar in vielen Bereichen beibehalten. Dies kollidiert jedoch mit dem PRSP- Prinzip, welches Armutsbekämpfung im Zentrum aller Maßnahmen stellt. Denn wachstumsfördernde

Handlungen werden häufig nicht hinter die Belange armutsbekämpfender Strategien gestellt, sondern als gleichwertige Zielsetzungen behandelt oder sogar des Öfteren als Rahmenbedingungen für armutsmindernde Maßnahmen gesehen. Dass auch makroökonomische Handlungen zur Armutsbekämpfung beitragen, ist nicht zu leugnen, jedoch wurde in allen Dokumenten der IFIs ersichtlich, dass die sozialen Belange auch im PRSP- Konzept oft nur Zusatzpunkte darstellen. Überdies werden genau diese wirtschaftspolitischen Ausrichtungen und Verbindungen auch in der NSGRP thematisiert, was einen starken Einfluss der Interessen der Finanzinstitutionen erkennen lässt.

- Obwohl Tanzania einen breiten Konsultationsprozess mit zivilgesellschaftlichen Gruppen, Stakeholdern und Regierungsmitgliedern durchgeführt hat, lehnt sich die Armutsbekämpfungsstrategie an internationale Vorgaben und vor allem an die Richtlinien der IFIs an. Damit kann die Hypothese weiters verifiziert werden.

- Das Vorherrschen einer hierarchischen Beziehung zwischen Tanzania und den IFIs wurde außerdem vor allem anhand der Thematik der Finanzierung festgemacht. Es wurde von Tanzania explizit dargelegt, dass die wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Finanzinstitutionen erfüllt werden würden, damit finanzielle Mittel weiterhin gewährleistet sind: „In addition to seeking more foreign aid, the Government will ensure that the objectives of debt sustainability, and macroeconomic stability, are attained, and business-environment conducive to private sector development and foreign investments is in place.” (The United Republic of Tanzania 2005: 3). Dass sich Tanzania dabei selbst als verletzlich beschreibt, weil das Budget des Landes Großteils von Gebermitteln abhängig ist, verdeutlicht die ungleiche „Partnerschaft“.

Diese wurde auch anhand der sprachlichen Formulierung ersichtlich. Vor allem in den Dokumenten der IFIs konnte vielerorts eine Bevormundung festgestellt werden. Die MitarbeiterInnen der Weltbank und des Währungsfonds sowie auch Wolfensohn verwenden oft eine beherrschende Sprache, die konkrete Vorgaben impliziert. Beispiele wurden im Laufe der Arbeit und im Zuge der Analyse der einzelnen Dokumente konkret dargelegt. Auch dadurch konnte die „mächtigere“ Position der Bretton-Woods Einrichtungen in der Geber-Empfänger Beziehung deutlich gemacht werden.

- Aufgrund der dargelegten Schlussfolgerungen kann festgehalten werden, dass das *ownership*-Prinzip bei der Formulierung von Tanzanias NSGRP nicht erfüllt wurde. Infolgedessen stellt dieses insofern kein „eigenes Konzept“ dar, weil es von „fremden“ Interessen, vorrangig der IFIs, beeinflusst wurde. Dabei möchte ich Tanzania und seiner Bevölkerung auf keinen Fall unterstellen, dass sie nicht in der Lage wären, ein „eigenes Konzept“ auf die Beine zu stellen bzw. sich absichtlich den Interessen IFIs unterzuordnen. Die Verifizierung der Hypothese muss viel mehr im Hinblick auf die wirtschaftliche und politische Asymmetrie, die im globalen Weltgeschehen als auch in der Entwicklungszusammenarbeit vorherrscht, gesehen werden. Denn diese lässt für „benachteiligte“ Länder viel weniger Spielraum zu als dies für „begünstigte Länder“ der Fall ist. Dass die finanzielle Abhängigkeit dabei eine gewichtige Rolle spielt und die ungleichen Beziehungen verstärkt, wird daran ersichtlich, dass jene Akteure die im Besitz finanzieller Mittel sind auch größtenteils bestimmen können.

- Was bedeutet das Fazit der Arbeit für die nahe Zukunft? Die Prinzipien, die dem PRSP-Konzept in der Theorie zugrunde liegen, stellen eine positive Basis für Veränderungen in Richtung einer gleichwertigen „Partnerschaft“ dar. Jedoch kann im Hinblick auf die Ergebnisse der Arbeit festgehalten werden, dass das gegenwärtige PRSP-Konzept in einem, vom „westlichen“ Geberdiskurs dominierten, Kontext steht. Um daher ein faktisches *ownership* der jeweiligen Strategien zu garantieren, müssen vor allem Asymmetrien und Werte der Weltordnung kritisch überdacht werden.

7 (Deutsche) Zusammenfassung

Armutsbekämpfung erlangte in den späten 1990er Jahren, vor allem durch die Deklaration der *Millennium Development Goals* (MDGs) auf dem UNO -Gipfel 2000 in New York, den zentralen Stellenwert im entwicklungspolitischen Kontext. Die Etablierung der *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) durch die internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) – Weltbank und Internationaler Währungsfonds – fällt ebenfalls in diesen Rahmen.

Diese Arbeit beschäftigt sich mit Armutskonzepten und Bekämpfungsstrategien von bedeutenden internationalen multilateralen Gebern. Der Fokus liegt dabei auf den IFIs, die einflussreiche Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) sind. Diese binden die Vergabe ihrer finanziellen Mittel an die Erstellung eines PRSPs, welches konkrete Maßnahmen für eine nachhaltige Armutsbekämpfung benennen muss. Die Formulierung eines Armutsbekämpfungsstrategiepapiers ist außerdem essentiell, weil auch die meisten anderen bi- und multilateralen Geber ihre Gelder im entwicklungspolitischen Rahmen an dieses Konzept binden. Den Grundlagen eines PRSPs liegt unter anderem das *ownership*-Prinzip zugrunde, welches eine eigene und selbständige Formulierung, Erarbeitung, Umsetzung und Evaluierung durch das jeweilige Land bedeutet. Da jedoch eine erfolgreiche Bewilligung eines PRSPs trotzdem an bestimmte Konditionalitäten der IFIs gebunden ist, wurde das *ownership*-Prinzip in den letzten zehn Jahren von KritikerInnen immer wieder bezweifelt. Außerdem entscheiden MitarbeiterInnen der Weltbank und des Währungsfonds in einer Bewertung, die sich an die Interessen der IFIs anlehnt, ob das jeweilige PRSP eine förderungswürdige Strategie darstellt. Die zentrale Frage dieser Arbeit beschäftigt sich mit dieser Kontroverse. Anhand eines konkreten Fallbeispiels, dem zweiten Strategiepapieres Tanzanias (*National Strategy for Growth and Reduction of Poverty* NSGRP) wird analysiert, ob die Armutsbekämpfungsstrategie die in dem PRSPs formuliert wurde, tatsächlich ein „eigenes Konzept“ darstellt. Oder sind die thematischen und politischen Schwerpunkte an die Vorstellungen der IFIs angelehnt, um sicherzugehen, dass finanziellen Mittel garantiert sind?

Die ersten beiden Kapitel beschäftigen sich mit dem Armutsbegriff selbst, d.h. wie Armut im entwicklungspolitischen Kontext von bedeutenden Akteuren definiert und gemessen wurde/wird. Die verschiedenen hinter der jeweiligen Armutdefinition angenommen Ursachen, bestimmen in Folge die Armutsbekämpfungsstrategie und damit die politischen Maßnahmen. In vielen Armutskonzepten wird ein einseitiger Armutsbegriff verwendet und

dadurch werden auch die armutsmindernden Handlungen sehr eingeschränkt und können den komplexen Armutsdimensionen nicht gerecht werden. Erweiterte Konzepte von Armut, die über den materiellen Armutsbegriff hinausgehen und auch immaterielle Faktoren, wie Bildung, Gesundheit, Verletzlichkeit, Stimmlosigkeit oder Machtlosigkeit benennen, wurden zwar vermehrt von vielen entwicklungspolitischen Akteuren angenommen, jedoch steht die einkommensbezogene Armut oft im Vordergrund. Neben der Benennung von Armutskonzepten der UNO, des DAC und der EU, werden die Schwerpunkte der Armutsbekämpfung der IFIs dargelegt. Die Weltbank und der Währungsfonds, die vor allem im Zuge der Schuldenkrise der 1980er Jahre zu einflussreichen Akteuren im entwicklungspolitischen Kontext wurden, verbanden die Bereitstellung von Geldern immer mit wirtschaftspolitischen Konditionalitäten. Der Fokus der beiden lag vor allem auf der Steigerung und Stabilisierung des Wirtschaftswachstums. Die im Rahmen der *Strukturanpassungsprogramme* (SAPs) von den Empfängerländern durchzuführenden makroökonomischen neoliberalen Maßnahmen brachten negative soziale Auswirkungen für die breite Bevölkerung mit sich.

Im Kontext des PRSP- Konzeptes soll, zumindest theoretisch, Armutsbekämpfung im Vordergrund stehen, und alle anderen Bereiche dieser untergeordnet werden. Dem makroökonomischen Rahmen wird jedoch in den Dokumenten der IFIs, die in dieser Arbeit als Analysegrundlage für Tanzanias NSGRP dienen, noch immer eine große Bedeutung zugeschrieben. Die Armutsdefinition und Armutsbekämpfungsstrategie der untersuchten Papiere der IFIs (*World Development Reports*, das PRSP- Sourcebook, sowie Reden des ehemaligen Weltbank- Präsidenten Wolfensohn) verdeutlichen, trotz eines multidimensionalen Armutsbegriffes, dass einkommensbezogene Armut verbunden mit Wirtschaftswachstum sowie vor allem endogene Faktoren überwiegen. Die in der NSGRP dargelegten Armutsdimensionen und die Maßnahmen der Armutsbekämpfungsstrategie, decken sich zum Großteil thematisch und inhaltlich, sowie auch in Bezug auf Wechselwirkungen zwischen den Handlungen und Zielen mit den Vorstellungen der IFIs. Die Formulierung der NSGRP wurde zwar von der tanzanischen Regierung in einem partizipativen Prozess mit Stakeholder und anderen Akteuren zivilgesellschaftlicher Gruppen vorgenommen, jedoch sind Übereinstimmungen vor allem mit der wirtschaftspolitischen Ausrichtung der IFIs festzustellen. Dass die Interessen der Finanzinstitutionen in die Formulierung der NSGRP Eingang gefunden haben, wird vor allem auch daran deutlich, dass dieselben Zusammenhänge zu finden sind wie in ihren Vorgaben. Außerdem werden paradoxerweise bestimmte wirtschaftspolitische Handlungen

die sich mit den Interessen der Bretton- Woods Institutionen decken, in der NSGRP fokussiert, obwohl diesen jedoch zuvor armutsfördernde Folgen bescheinigt wurden, z.B. Handelsliberalisierung. Der Einfluss der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds und damit die Unterbindung des *ownership*- Prinzips der Strategie sind deutlich erkennbar. Damit kann auch von einer „ungleichen Partnerschaft“ gesprochen werden, in der vor allem die IFIs aufgrund der Auflagen die sie mit der Vergabe der finanziellen Mitteln verbinden, ihre wirtschaftlichen und politischen Interessen durchsetzen können.

8 (English) Abstract

Poverty reduction became the major goal in context of development policy in the late 1990's. This was especially declared within the *Millenium Development Goals* (MDGs) during the UN-summit in New York 2000. The establishment of the *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) by the International Financial Institutions (IFIs) – World Bank and International Monetary Fund – can also be seen in this context.

This thesis deals with poverty reduction policies and strategies of major international multilateral donors. Thereby the emphasis lies on the IFIs, who are influential actors in development cooperation. The allocation of their funding is tied up to the preparation of a PRSP, which must identify specific measures for a sustainable poverty reduction. The formulation of a *Poverty Reduction Strategy Paper* is essential because most other bilateral and multilateral donors provide their money also within the framework of this concept. The foundation of a PRSP includes the principle of *ownership*, which means that each country has its own strategy by doing the formulation, implementation and evaluation by itself. However the *ownership* principle has been questioned by critics again and again in the last ten years because a successful endorsement is still tied to certain conditions set by the IFIs. Furthermore staff members of the World Bank and International Monetary Fund decide in an assessment, which follows the interests of the IFIs, if the respective PRSP represents a strategy worthy of support. The central research question of this thesis deals with this controversial issue. A specific case study – the second PRSP of Tanzania (*National Strategy for Growth and Reduction of Poverty NSGRP*) – is analyzed, to see if the formulated poverty reduction strategy in the PRSP is actually an “own concept”. Or in order to ensure a guaranteed funding, the thematic and political priorities are adapted to the ideas by the IFIs.

The first two chapters deal with definitions of poverty, particularly how poverty was and is defined and measured by major players in the development context. The different causes behind each specific definition, determine which poverty reduction strategy and political actions are adopted. In concepts which use a unilateral definition, consequently the actions for poverty reduction are limited and cannot meet the requirements for the complex dimensions of poverty. Many development actors had adopted wider concepts, which go beyond the material definition and include also intangible factors such as education, health, vulnerability, voicelessness or powerlessness. Nevertheless, they often give priority to the income poverty issue. The poverty concepts of the UN, the DAC and the EU are presented

and furthermore also the poverty reduction emphases of the IFIs. The World Bank and the Monetary Fund, who became powerful actors in the development aid context during the debt crisis of the 1980s, had constantly tied up the provision of their funds to economic conditionality. Mainly they always focused on the increase and stabilization of economic growth. Within the framework of the *Structural Adjustment Programs* (SAPs) the recipient countries had to imply neoliberal macroeconomic measures, which brought along negative social consequences for most of the population.

In the PRSP approach poverty reduction is the major goal, at least in theory, under which all other areas have to subordinate. Still the macroeconomic framework carries great weight in the papers of the IFIs, which are used in this study as an analytical basis for Tanzania's NSGRP. Despite the multidimensional poverty concept, which is applied in the definition of poverty and the poverty reduction strategy within the examined papers of the IFIs (*World Development Reports*, the PRSP Sourcebook, as well as the speeches by former World Bank President Wolfensohn), income poverty associated with economic growth and also endogenous factors predominate. The dimensions of poverty and the actions of the poverty reduction strategy which are expressed in the NSGRP, resemble for the most part the same thematic and content views, as well as the interactions between the goals of the IFIs. The formulation of the NSGRP was indeed undertaken by the Tanzanian government in a participatory process with stakeholders and other actors of civil society groups. Although many conformities can be noticed, particularly with the economic policies of the IFIs. As a result it is clear that the interests of the IFIs have been included in the NSGRP, especially because the same coherences are found in the PRSP as in their requirements. The PRSP paradoxically also focuses on economic actions that are consistent with those of the IFIs, for example trade liberalization, although those have been certified with poverty-promoting effects in the poverty evaluation. The influence of the World Bank and the International Monetary Fund is obvious and by association also the inhibition of the ownership principle. With that said, an asymmetrical "partnership" becomes apparent, in which especially the IFIs can enforce their economic and political interests, because of the conditions they tie up to the allocation of their financial support.

9 Literaturliste

Böhler, Thomas/ Sedmak, Clemens (2004): Armutsforschung und Armutsminderung – eine Bestandsaufnahme aus einem ethischem Blickwinkel. University of Salzburg, Poverty Research Group.

Bracking, Sarah (1999): Structural adjustment: Why it wasn't necessary & why it did work. In: Review of African Political Economy, Nr. 80, 207-226.

Bretton Woods project (2003): Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): A Rough Guide.

http://www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/prsp_roughguide/prsp_roughguide.pdf [Zugriff: 10.11.2009]

Cammack, Paul (2003): What the World Bank Means by Poverty Reduction. Conference Paper.

http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/CP_2003_Cammack.pdf [Zugriff: 8.11.2009]

Chavez Malaluan, Jenina Joy/ Guttal, Shalmali (2003): Poverty Reduction Strategy Papers: A Poor Package for Poverty Reduction. Focus on the Global South.

<http://www.cadtm.org/IMG/pdf/prsp.pdf> [Zugriff: 8.11.2009]

Copur, Burak/ Schneider, Ann-Kathrin (2004): IWF & Weltbank: Dirigenten der Globalisierung. AttacBasisTexte 12. Hamburg: VSA-Verlag.

De Renzio, Paolo/ Mulley, Sarah (2006): Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships. ODI Briefing Paper. London.

<http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/newsletters/mutual-accountability-synthesis.pdf> [Zugriff: 3.1.2009]

Deutsche UNESCO-Kommission/ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2007): Weltbericht. Bildung für alle. Kurzfassung. Solide Grundlagen: Frühkindliche Förderung und Erziehung.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001477/147785ger.pdf> [Zugriff: 20.9.2010]

Driscoll, Ruth/ Evans, Alison (2004): PRSP Annual Progress Reports and Joint Staff Assessments. ODI briefing note 9.

<http://www.prspsynthesis.org/brief9.pdf> [Zugriff: 3.1.2009]

Driscoll, Ruth/ Christiansen, Karin/ Booth, David (2005): Progress Reviews and Performance Assessment in Poverty Reduction Strategies and Budget Support. ODI.

http://www.odi.org.uk/publications/reports/JICA_report_web.pdf [Zugriff: 7.1.2009]

Eberlei, Walter (2009): Afrikas Wege aus der Armutsfalle. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel Verlag GmbH.

Enzi, Christine (2004): PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper) – Die neue Strategie der Armutsbekämpfung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Diplomarbeit. Universität Wien.

Europäische Union (2007): „Der Europäische Konsens“ für die Entwicklung. http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12_544_de.htm [Zugriff: 27.9.2010]

Fineder, Karin (2009): Strukturanpassungsprogramme des IWF und ihre Auswirkungen auf die Demokratien Lateinamerikas. Diplomarbeit. Universität Wien.

Fischer, Karin/ Hödl, Gerald/ Parnreiter, Christof (2004): Entwicklung – eine Karotte, viele Esel? In: Fischer, Karin (u. a.) (Hg.): Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien. Wien: Mandelbaum, 13-55.

Hirschfeld, Noreen (2007): Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der ökonomischen Globalisierung auf Tansania und die Demokratische Republik Kongo. Strukturanpassung versus Kriegsökonomie. Magisterarbeit. Justus-Liebig-Universität Gießen.

<http://www.grin.com/e-book/137500/die-wirtschaftlichen-und-sozialen-auswirkungen-der-oekonomischen-globalisierung> [Zugriff: 18.06.2010]

Humpert, Nicola (2005): *Poverty Reduction Strategy Papers* als neues Instrument der Armutsbekämpfung – am Beispiel Ghana. Diplomarbeit. Freie Universität Berlin.

International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank (2000/2001): World Development Report 2000/2001: „*Attacking Poverty*“. New York: Oxford Univ. Press.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,contentMDK:20194762~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html> [Zugriff: 20.10.2009]

International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank (2004): World Development Report 2004: „*Making Services Work for Poor People*“. New York: Oxford Univ. Press.

<http://econ.worldbank.org/external/default/main?menuPK=477704&pagePK=64167702&piPK=64167676&theSitePK=477688> [Zugriff: 25.5.2010]

International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank (2005): World Development Report 2005: „*A Better Investment Climate for Everyone*“. New York: Oxford Univ. Press.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2005/0,,menuPK:477681~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:477665,00.html> [Zugriff: 25.5.2010]

International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank (2006): World Development Report 2006: „*Equity and Development*“. New York: Oxford Univ. Press.

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2006/0,,contentMDK:20232680~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:477642,00.html> [Zugriff: 25.5.2010]

International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank (2007): World Development Report 2007: „*Development and the Next Generation*“. New York: Oxford Univ. Press.

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2007/0,,contentMDK:20601683~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:1489834,00.html> [Zugriff: 25.5.2010]

International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank (2008): World Development Report 2008: „*Agriculture for Development*“. New York: Oxford Univ. Press.

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2008/0,,menuPK:2795178~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:2795143,00.html> [Zugriff: 25.5.2010]

International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank (2009): World Development Report 2009: „*Reshaping Economic Geography*“. New York: Oxford Univ. Press.

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2009/0,,menuPK:4231145~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:4231059,00.html> [Zugriff: 25.5.2010]

International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank (2010): World Development Report 2010: „*Development and Climate Change*“. New York: Oxford Univ. Press.

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2010/0,,menuPK:5287748~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:5287741,00.html> [Zugriff: 3.9.2010]

International Monetary Fund/ International Development Association (2004): Tanzania: Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report. Washington D. C.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04283.pdf> [Zugriff: 10.12.2008]

International Monetary Fund/ International Development Association (2006): The United Republic of Tanzania. National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP - MKUKUTA). Joint Staff Advisory Note. Washington D. C.

[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/TanzaniaJSAN\(Mar24-2006\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/TanzaniaJSAN(Mar24-2006).pdf) [Zugriff: 10.12.2008]

International Monetary Fund/ International Development Association (2007): The United Republic of Tanzania. National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP - MKUKUTA). Joint Staff Advisory Note. Washington D. C.

[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/TanzaniaJSAN\(Mar24-2006\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/TanzaniaJSAN(Mar24-2006).pdf) [Zugriff: 10.12.2008]

International Monetary Fund (2010a): Overview.

<http://www.imf.org/external/about/overview.htm> [Zugriff: 25.6.2010]

International Monetary Fund (2010b): What we do.

<http://www.imf.org/external/about/whatwedo.htm> [Zugriff: 25.6.2010]

International Monetary Fund (2010c): Factsheet. Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP).

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm> [Zugriff: 10.3.2010]

Jäger, Siegfried (2004): Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung. Münster: UNRAST-Verlag.

Jäger, Siegfried/ Zimmermann, Jens (Hg.) (2010): Lexikon. Kritische Diskursanalyse. Eine Werkzeugkiste. Münster: UNRAST-Verlag.

Kakwani, Nanak/ Pernia, Ernesto M. (2000): What is Pro-poor Growth? In: Asian Development Review, Vol. 18, Nr. 1, 1-16.

Kakwani, Nanak (2001): A Note on Growth and Poverty Reduction. Asia and Pacific Forum on Poverty.

<http://www.adb.org/Poverty/forum/pdf/Kakwani3.pdf> [Zugriff: 10.12.2009]

Kanbur, Ravi (2001): Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements. Cornell University.

<http://www.ifad.org/poverty/lecture.pdf> [Zugriff: 10.11.2009]

Keller, Reiner/ Hirsland, Andreas/ Schneider, Werner (u.a.) (Hg.) (2008): Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kolland, Franz (2004): Zwischen Fortschrittsoptimismus und kritischer Gesellschaftsanalyse. Die klassischen Entwicklungstheorien. In: Fischer, Karin (u. a.) (Hg.): Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien. Wien: Mandelbaum, 81-105.

Küblböck, Karin (2001): PR: PUBLIC RELATION ODER POVERTY REDUCTION? Die Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) von Währungsfonds und Weltbank. In: ÖFSE (Hg.): Österreichische Entwicklungspolitik. Berichte, Analysen, Informationen. Wien: ÖFSE, 6-11.

<http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/PR.pdf> [Zugriff: 10.11.2009]

Küblböck, Karin (2003): Armutsbekämpfung - zur Umsetzung der Millennium Development Goals. In: ÖFSE (Hg.): Österreichische Entwicklungspolitik. Berichte, Analysen, Informationen. Wien: ÖFSE, 7-14.

<http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Armutsbekaempfung.pdf> [Zugriff: 4.3.2010]

Küblböck, Karin (2006): Hoffnungsträger PRSP. Eine Bilanz der ersten Jahre. Working Paper 12 / 2006. Wien: ÖFSE.

Levinsohn, Jim (2002): The World Bank's Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Good Marketing or Good Policy? Group of 24 research program.

<http://www.g24.org/levintgm.pdf> [Zugriff: 7.12.2009]

Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim, Basel: Beltz Verlag.

Michal- Misak, Silvia (2006): Die Europäische Union als Akteurin der Entwicklungszusammenarbeit. In: Gomes, Beatriz de Abreu Fialho (u.a.) (Hg.): Entwicklungszusammenarbeit: Akteure, Handlungsmuster und Interessen. Wien: Mandelbaum, 227-248.

Muwafaq, Abu-Hammoud (1997): Globalisierung, Global Governance und Demokratie. Dissertation. Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen.

http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=986843946&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=986843946.pdf [Zugriff: 31.08.2010]

Nastincova, Simona (2010): Good Governance in Tanzania. The political culture under pressure of the international organizations and donors. Diplomarbeit. Universität Wien.

Nuscheler, Franz (2005): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Bonn: Dietz.

OECD/ DAC (1996): Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation. Paris.

<http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf> [Zugriff: 10.3.2010]

OECD (2001): The DAC Guidelines. Poverty Reduction. Paris: OECD Publications.

<http://www.oecd.org/dataoecd/47/14/2672735.pdf> [Zugriff: 10.7.2010]

OECD (2005): Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht. (Deutsche Übersetzung)

<http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf> [Zugriff: 4.3.2010]

OECD (2005/2008): Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action.

<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> [Zugriff: 4.3.2010]

Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program (2005): Pro-Poor Growth in the 1990s. Lessons and Insights from 14 Countries.

http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1119450037681/Pro-poor_growth_in_the_1990s.pdf [Zugriff: 5.9.2010]

ÖFSE (2000): Länderprofil. Tansania. Jamhuri ya Muunganowa Tanzaniai; United Republic of Tanzania – EAT. Wien: Südwind.

Piron, Laure-Helene/ Evans, Alison (2004): Politics and the PRSP Approach: Synthesis Paper. ODI. London.

Ravallion, Martin (2004): Pro-Poor Growth: A Primer. Development Research Group, World Bank.

<http://web.usal.es/~bustillo/RavallionPPGPrimer.pdf> [Zugriff: 10.12.2009]

Robb, Caroline (2004): Changing Power Relations in the History of Aid. In: Groves, Leslie/ Hinton, Rachel (Hg): Inclusive Aid. Changing Power and Relationships in International Development. London, Sterling: Earthscan, 21-41.

Samji, Waheeda Shariff (2005): Tanzania. In: DFID/ IBRD: With the Support of Multitudes. Using strategic communication to fight poverty through PRSPs. London, 53-66.

<http://siteresources.worldbank.org/EXTDEVCOMMENG/Resources/withthesupportofmultitude.pdf> [Zugriff: 12.9.2010]

Schicho, Walter (2004): Tanzania. Handbuch Afrika - Band. 3: Nordafrika, NO-, Ostafrika und östliches Zentralafrika. Frankfurt, Wien: Brandes & Apsel, Südwind, 311-337.

Sehring, Jenniver (2003): Post-Washington Consensus und PRSP – Wende in der Weltbankpolitik? Working Papers Nr. 23. Mainz: Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität.

Siebold, Thomas (1995): Die sozialen Dimensionen der Strukturanpassung – eine Zwischenbilanz. INEF Report, Heft 13. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

<http://inef.uni-due.de/page/documents/Report13.pdf> [Zugriff: 25.4.2010]

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

Six, Clemens (2006): Der Europäische Konsens zur Entwicklungspolitik. Die EU als Geberin in veränderten internationalen Beziehungen. Working Paper 10. Wien: ÖFSE.

http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_EuropaeischerKonsens_zur_EPolitik_Maerz2006.pdf [Zugriff: 14.9.2010]

Six, Clemens (2008): Die Pariser Erklärung und ihre Umsetzung. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik, Nr.5., 24-27.

Stewart, Frances/ Wang, Michael (2003): Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way round? QEH Working Paper Series – QEHWPS108.

<http://www3.qeh.ox.ac.uk/RePEc/qeh/qehwps/qehwps108.pdf> [Zugriff: 8.11.2009]

Strickner, Alexandra/ Vögel, Monika (2003): „PRSP“ als Strategie zur Armutsbekämpfung. Eine Analyse. Working Paper 2. Wien: ÖFSE.

http://www.oefse.at/download/prsp_informationen.pdf [Zugriff: 29. 10. 2009]

Tetzlaff, Rainer (1996): Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära. Kooperations- und Integrations- Regime in einer sich dynamisch entwickelnden Weltgesellschaft. Analysen Band 55, Leske und Budrich, Opladen. Augsburg: Presse Druck.

The United Republic of Tanzania (2000): Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). Dar es Salaam.

<http://povlibrary.worldbank.org/files/TanzaniaPRSP.pdf> [Zugriff: 27. 03. 2009]

The United Republic of Tanzania/ Vice President`s Office (2005): National Strategy For Growth and Reduction of Poverty (NSGRP). Dar es Salaam.
[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/TanzaniaPRSP\(June-2005\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/TanzaniaPRSP(June-2005).pdf)
[Zugriff: 05. 12. 2008]

UNDP (1990): Human Development Report 1990: „*Concept and Measurement of Human Development*”.
<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/> [Zugriff: 28.7.2010]

UNDP (1997): Human Development Report 1997: „*Human Development to Eradicate Poverty*”.
<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1997/> [Zugriff: 28.7.2010]

UNDP (2009a): What is the human development index (HDI)?
<http://hdr.undp.org/en/statistics/faq/question,68,en.html> [Zugriff: 29.9.2010]

UNDP (2009b): Tanzania (United Republic of) - The Human Development Index - going beyond income.
http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_TZA.html [Zugriff: 29.9.2010]

UNDP (2010): Oxford and UNDP launch a better way to measure poverty
<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/news/title,20523,en.html> [Zugriff: 27.9.2010]

UNO – General Assembly (2000): United Nations Millennium Declaration.
<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf> [Zugriff: 28.7.2010]

UNO (2008): Netto Einschulungsquote.
http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/methodology_sheets/education/net_enrollment.pdf [Zugriff: 21.09.2010]

UNRIC – Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen für Westeuropa (2000): Millenniums Entwicklungsziele.
<http://www.unric.org/html/german/mdg/index.html> [Zugriff: 13. 5. 2010]

Van Waeyenberge, Elisa (2006): The Missing Piece: Country Policy and Institutional Assessments at the Bank. SOAS.
http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/events/workshops/2006ws/world_bank/papers/van_waeyenberge.pdf [Zugriff: 8.11.2009]

Von Massenbach, Arndt (2004): Kleine HIPCologie. Entstehen, Ziele und Schwächen der Kölner Entschuldungsinitiative. In: Entschuldung für die Armen? Fünf Jahre nach Köln – eine Bilanz der HIPC-Initiative. INKOTA Texte 21998/ 2. Berlin: INKOTA-netzwerk, 9-16.

Wolfensohn, James D. (2000a): Building an equitable world. Address to the Board of Governors at the Annual Meetings of the World Bank and the International Monetary Fund. Prague. September 26, 2000. In: Wolfensohn, James D. (2005): Voice for the World's Poor: Selected Speeches and Writings of World Bank President James D. Wolfensohn, 1995-2005. Washington: World Bank, 247-257.

Wolfensohn, James D. (2000b): We have embarked on a path of change. Message from the president and chairman from the 2000 World Bank *Annual Report*. October 2000. In: Wolfensohn, James D. (2005): Voice for the World's Poor: Selected Speeches and Writings of World Bank President James D. Wolfensohn, 1995-2005. Washington: World Bank, 258-260.

Wolfensohn, James D. (2001): Africans are ready for bold change, with help. With Horst Köhler, published in the International Herald Tribune. March 14, 2001. In: Wolfensohn, James D. (2005): Voice for the World's Poor: Selected Speeches and Writings of World Bank President James D. Wolfensohn, 1995-2005. Washington: World Bank, 269-271.

Wolfensohn, James D. (2002a): Creating better lives for poor people: PRSPs. Remarks at a townhall meeting at World Bank Group headquarters. Washington, D.C. January 14, 2002. In: Wolfensohn, James D. (2005): Voice for the World's Poor: Selected Speeches and Writings of World Bank President James D. Wolfensohn, 1995-2005. Washington: World Bank, 323-328.

Wolfensohn, James D. (2002b): A time to act. Address to the Board of Governors at the Annual Meetings of the World Bank and the International Monetary Fund. Washington, D.C. September 29, 2002. In: Wolfensohn, James D. (2005): Voice for the World's Poor: Selected Speeches and Writings of World Bank President James D. Wolfensohn, 1995-2005. Washington: World Bank, 365-370.

Wolfensohn, James D. (2003): A matter of passion and commitment. Remarks at the Bretton Woods Committee Annual Meeting. Washington, D.C. June 12, 2003. In: Wolfensohn, James D. (2005): Voice for the World's Poor: Selected Speeches and Writings of World Bank President James D. Wolfensohn, 1995-2005. Washington: World Bank, 402-408.

Wolfensohn, James D. (2005): World Bank Mission Statement. Voice for the World's Poor: Selected Speeches and Writings of World Bank President James D. Wolfensohn, 1995-2005. Washington: World Bank.

World Bank/ International Monetary Fund (2010a): The PRSP Sourcebook. Washington DC.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20175742~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201,00.html> [Zugriff: 5.1.2010]

World Bank (2010b): About us.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,pagePK:50004410~piPK:36602~theSitePK:29708,00.html> [Zugriff: 26.6.2010]

World Bank (2010c): International Bank for Reconstruction and Development.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTIBRD/0,,menuPK:3046081~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:3046012,00.html> [Zugriff: 26.6.2010]

World Bank (2010d): What is IDA?
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21206704~menuPK:83991~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html> [Zugriff: 24.5.2010]

World Bank (2010e): How we classify countries.
<http://data.worldbank.org/about/country-classifications> [Zugriff: 20.9.2010]

World Bank (2010f): What is our approach to governance?
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20678937~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html> [Zugriff: 10.9.2010]

Worldwide Governance Indicators (WGI) project (2010a): Indicators.
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> [Zugriff: 10.9.2010]

Worldwide Governance Indicators (WGI) project (2010b): Government effectiveness.

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/ge.pdf> [Zugriff: 10.9.2010]

Worldwide Governance Indicators (WGI) project (2010c): Regulatory quality.

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/rq.pdf> [Zugriff: 10.9.2010]

10 Lebenslauf

Persönliche Daten

Name: Carmen Teubl
carmen_t_@gmx.at

Geburtsdatum: 27. Juni 1985

Staatsbürgerschaft: Österreich

Ausbildung

1991-1995: Volksschule in Höflein a. d. Hohen Wand

1995-1999: Bundesrealgymnasium Gröhrmühlgasse in Wr. Neustadt

1999-2004: Höhere Lehranstalt für wirtschaftliche Berufe in Wr. Neustadt
Abschluss mit Matura

Seit 2005: Studium Internationale Entwicklung an der Universität Wien

Seit 2007: Studium Afrikawissenschaften an der Universität Wien

Berufliche Erfahrungen und Praktika

Juni 2002-September 2002: Praktikum im Service, Vitalhotel Tuxerhof

August 2004-September 2004: Praktikum BAWAG, Wien

Sommer/Herbst 2008: Tätigkeit im Office bei Vier Pfoten International, Wien

Juli 2009: Mitarbeit im Betrieb „Mochoritsch“ im Service

November 2009-Mai 2010: Praktikum in der Dokumentation und Recherche am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Wien

Juli und August 2010: Praktikum und Projektmitarbeit („Bewaffnete Konflikte und Kriege – Ohne Frauen kein Friede?“) am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Wien

Seit November 2008: Geringfügige Beschäftigung als Billeteurin im Burgtheater Wien.

Sprachkenntnisse und weitere Fähigkeiten

Englisch in Wort und Schrift

Französisch in Wort und Schrift

Grundkenntnisse Swahili

Grundkenntnisse Wolof

Betriebswirtschaftslehre

Rechnungswesen

EDV (Word, Excel, Power Point, Internet)

Textverarbeitung

Ausbildung im Hotel und Gastgewerbe