

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XIX, No. 2–2003

NEUE INTERNATIONALE ARMUTSPROGRAMME: Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht?

Schwerpunktredaktion: Hans-Jürgen Burchardt, Karin Fischer

Mandelbaum Edition Südwind

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber:

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

Redaktion:

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

Board of Editors:

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

Managing Editor: Karen Imhof

Mit Unterstützung der ÖFSE – Österreichische Forschungstiftung
für Entwicklungshilfe

Inhaltsübersicht

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

Vorwort

Den Ausgangspunkt für die in diesem Heft verhandelte Thematik bildet die Internationale Schuldenkrise Anfang der 1980er Jahre. In deren Folge wurden den hoch verschuldeten Ländern der Peripherie weitreichende Strukturanpassungsprogramme auferlegt, die den Schuldendienst absichern und die Volkswirtschaften ökonomisch dynamisieren sollten. Der so bezeichnete *Washington Consensus*, konzipiert und überwacht von den Internationalen Finanzinstitutionen (IFI), verlangte dabei nach einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik und einer drastischen Liberalisierung des Außenhandels, der Binnen- und der Kapitalmärkte. Die Rolle des Staates sollte durch Privatisierungen und die Förderung des Privatsektors zurückgedrängt werden. Mit diesen politischen Vorgaben hat seither ein Land nach dem anderen – freiwillig oder unfreiwillig – einen Politikwechsel vollzogen.

Mit diesem orthodoxen Wirtschaftsprogramm wurde allerdings nirgendwo eine dauerhafte makroökonomische Stabilisierung erreicht. Dafür begann das Ausmaß der sozialen Krise bereits in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre eine Dimension zu erreichen, die auch von den Internationalen Finanzinstitutionen nicht mehr ignoriert werden konnte. In den meisten Ländern sanken in den 1980er Jahren die Ausgaben für Sozialpolitik, wäh-

rend gleichzeitig die Einkommensdisparitäten und Armut anstiegen (u.a. durch den Abstieg der Mittelschichten). Sinkende Wachstumsraten und Einkommensverluste, verknüpft mit zunehmender internationaler Kritik und der Befürchtung, dass aus der drastischen Verschlechterung der sozialen Lage destabilisierende Konfliktpotenziale heranwachsen könnten, ließen die IFI ihre Politik schrittweise modifizieren.

Angeregt von einer 1987 veröffentlichten UNICEF-Studie mit dem Titel »Anpassung mit menschlichem Gesicht« begann die Weltbank erste Programme zu konzipieren, die als Kompensationsmechanismen die sozialen Anpassungskosten abfedern sollten. Diese ersten Maßnahmen wurden noch als komplementär zur Anpassung angesehen: Es überwog weiterhin das Verständnis, dass Armutsverringerung nur über Wirtschaftswachstum zu erreichen wäre. Als die weitere soziale und ökonomische Dynamik aber auch diese – sagen wir wohlwollend – Hoffnung widerlegte, wurden Positionen entwickelt, nach denen der Staat den Markt nicht ersetzen, aber steuern soll. In der auch als *Post-Washington Consensus* bezeichneten programmatischen Ausrichtung wurden institutionelle Reformen, staatliche Modernisierung und soziale Integration als eine wichtige Frage von Wirtschafts- und Produktivitätsentwicklung verstanden und zu neuen Leitbildern erhoben. Dabei begannen die IFI neue Politikfelder jenseits der unmittelbar ökonomischen

Sphäre zu besetzen: Neben der Debatte über Staatsreformen erhielt die Konzeption und Implementierung einer armutsmindernden Sozialpolitik wachsende Bedeutung. Die von den IFI propagierte Sozialpolitik folgt dabei den Leitlinien Effizienz und Treffsicherheit. Die Erbringung von Sozialleistungen soll dem Markt unterworfen werden, staatliche Sozialpolitik sich hingegen in erster Linie und »treffsicher« auf Arme konzentrieren.

Seit Jahren hatten NGOs aus Süd und Nord die Strukturanpassungspolitik kritisiert und diese maßgeblich dafür verantwortlich gemacht, dass die 1980er und 1990er Jahre als verlorene Dekaden in die developmentpolitische Geschichtsschreibung eingingen. Auch internationale Organisationen, vor allem die UN-Konferenzen, verstärkten ihre Kritik. So entfachte der Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 eine breit angelegte Debatte über Armutsbekämpfung, die durch die Haltung der IFI angesichts der Finanzkrisen weitere Nahrung erhielt. Die Internationalen Finanzinstitutionen reagierten mit einer abermaligen Neu-Justierung ihrer Politik: Seit Ende 1999 bilden die *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) das Herzstück ihrer Armutsbekämpfungspolitik. Den Ausgangspunkt dafür lieferte der Kölner Gipfel der G7, auf dem 1999 beschlossen wurde, die *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC) – die Schuldeninitiative für die ärmsten Länder – zu erweitern und zu beschleunigen und die Schuldenerlasse auf Armutsbekämpfung

auszurichten. Der IWF und die Weltbank wurden damit betraut, die konkreten Bedingungen dafür auszuarbeiten. Beide Institutionen legten auf ihrer Jahrestagung im Herbst 1999 die Papiere zu dieser neuen Strategie vor: Die IFI binden ihre Kreditprogramme und Schuldenerlasse nun an nationale Pläne zur Armutsbekämpfung. Der Geltungsbereich der PRSP blieb nicht auf die *Heavily Indebted Poor Countries* beschränkt: Mittlerweile müssen alle Länder, die von multilateralen und/oder von bilateralen Gebern Finanzmittel erhalten, ein PRSP vorweisen. Ein PRSP soll dabei kein einmaliger Akt bleiben, sondern zu einer kontinuierlichen Abstimmung über die besten Wege zur Armutsbekämpfung führen.

Im vorliegenden Heft wird diese neue Etappe in der internationalen Armutsbekämpfungspolitik einer grundlegenden Analyse unterzogen. Stellt die *Poverty Reduction Strategy* tatsächlich ein taugliches Instrument dar, mit dem das Ziel der UN-Millenniumsdeklaration, bis zum Jahr 2015 die Anzahl derjenigen, die in extremer Armut leben, die Hunger leiden und/oder keinen Zugang zu Trinkwasser haben, zu halbieren, erfüllt werden kann? Stellen PRSP einen Paradigmenwechsel in der von den IFI verfolgten Politik dar oder bleiben sie dem herkömmlichen Strukturanpassungsdenken verhaftet? Was können PRSP leisten, wo liegen die Grenzen des Konzepts? Und vor allem: Geben sie Impulse für eine gesellschaftliche Debatte über eigene Entwicklungswege und über die Ge-

samtausrichtung von Wirtschaftspolitik? Diesen Fragestellungen gehen die hier versammelten Beiträge nach.

Den Anfang macht *Dieter Senghaas* mit einem Plädoyer gegen den »entwicklungstheoretischen Gedächtnisschwund«, in dem er an Generationen von EntwicklungsforscherInnen und ihre Einsichten in die Gründe von Armut erinnert. Den PRSP-Schwerpunkt im eigentlichen Sinn eröffnen dann zwei Mitarbeiter des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, *Michael Hofmann* und *Ralf Schröder*, die die Zielsetzungen des Konzepts und zentralen Herausforderungen für die Geberseite erläutern. An sie schließen zwei Mitarbeiterinnen des NGO-Netzwerks *Focus on the Global South* (Bangkok) an. *Jenina Joy Chavez* und *Shalmali Guttal* formulieren im Namen ihrer Organisation eine grundsätzliche Stellungnahme zur neuen Armutspolitik der IFI.

Die daran anschließenden Artikel widmen sich jeweils bestimmten Aspekten der Thematik. Der Ökonom *Robert Kappel* stellt wirtschaftstheoretische Überlegungen vor, die nach seiner Ansicht geeignet sind, die Defizite der Washingtoner Konzepte zu überwinden und den unterschiedlichen Voraussetzungen in den betroffenen Ländern besser gerecht werden. *Hans-Jürgen Burchardt* unternimmt in seinem Beitrag eine Zusammenschau und Bewertung der sozialpolitischen Maßnahmen bis hin zu den PRSP, die im Rahmen des *Post-Washington Consensus* auf den Weg gebracht wurden. Ihre Wirksam-

keit in der Praxis analysiert er anhand der Zielvorstellungen, die ihre Erfinder selbst an die neue Politik geknüpft haben. Er geht abschließend der Frage nach, ob es bereits Ansätze gibt, die über den Sozialliberalismus hinausweisen. Die letzten beiden Beiträge im Heft widmen sich dem Thema Partizipation, das bei den PRSP-Prozessen eine der wichtigsten Neuerungen und eine wesentliche Säule darstellt. *Irene Knoke* resümiert die bisher feststellbaren Defizite bei der Einbeziehung der Betroffenen, der lokalen und überregionalen NGOs sowie der nationalen Regierungen und arbeitet die dafür ausschlaggebenden Gründe heraus. Auch sie stellt sich am Ende ihres Beitrags die Frage, ob es sich hierbei um Anfangsschwierigkeiten eines neuen *Procedere* handelt oder vielmehr strukturelle Gründe dagegen sprechen, dass die von den IFI vorgeschlagenen Prozesse die gewünschte Wirksamkeit entfalten. *Monika Vögel* und *Michael Obrovsky* liefern schließlich ein Meinungsbild der NGOs zu den neuen Armutsbekämpfungsstrategien. Ihr Beitrag ist das Ergebnis von Interviews mit südlichen und nördlichen NGOs sowie einer Auswertung ihrer öffentlichen Stellungnahmen. Das Heft wird abgerundet von einem *Glossar*, das die wichtigsten Begriffe rund um das Thema PRSP erläutert sowie mit einer Linkliste wichtiger Informationsquellen aufwartet.

Karin Fischer, Hans-Jürgen Burchardt

DIETER SENGHAAS

Die Auswege aus der Armut sind bekannt!

Alte Wahrheiten angesichts neuer Konzepte

Am Beginn der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von Amerika (1776) steht der einprägsame Satz: »We hold these Truths to be self-evident«. Angesichts der verbreiteten Ratlosigkeit in der derzeitigen entwicklungstheoretischen und entwicklungspolitischen Debatte ist eine »Erklärung zur Entwicklung« überfällig. Sie müsste gleichfalls lauten:

»Wir halten die folgenden Wahrheiten für offenkundig:

- dass ohne eine vorgängige und die Industrialisierung begleitende Produktivkraftentfaltung im landwirtschaftlichen Sektor eine gedeihliche Entwicklung nicht zu erwarten ist;
- dass Industrialisierung landwirtschaftsnah zu beginnen hat, ehe der Schritt in die große Industrie getan wird;
- dass es auf die Erschließung von Massenmärkten, die sich zunächst durch einfache Güter auszeichnen, ankommt;
- dass eine nur mäßige Ungleichheit in der Verteilung von Grund und Boden und bei den Einkommen einen positiven entwicklungsstrategischen Stellenwert besitzt, um Binnenmärkte zu erschließen;
- dass die Mobilisierung von Kompetenzen durch ein vielgliedriges Erziehungssystem geeignet ist, fehlende natürliche Ressourcen zu kompensieren und die Grundlage für Innovation zu legen;
- dass es darauf ankommt, angemessene Technologien zu schaffen und fremde Technologien an eigene Bedürfnisse anzupassen;
- dass ein solcher Entwicklungsweg der außenwirtschaftlichen Absicherung bedarf, um ihn binnenwirtschaftlich zu fördern und gegen nachteilige Einflüsse abzusichern;
- dass zu viel Schutz innovationshemmend wirkt und zu wenig Schutz Eigenanstrengungen entmutigt;
- dass es auf die Selektivität von Förderungs- und Schutzmaßnahmen ankommt;
- dass eine sozial mobil werdende Gesellschaft im Übergang von traditionaler zu sich modernisierender Gesellschaft erweiterter Möglichkeiten für politische Beteiligung bedarf.

Soweit die »essentials« der Erklärung. Sie lassen sich auch negativ formulieren. Denn erweisen sich entwicklungspolitische Anstrengungen als Fehlschläge, sind sie in einzelnen, meist jedoch kombinierten Sachverhalten begründet:

- in der falschen Setzung von Prioritäten auf Industrialisierung um der Industrialisierung willen bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Landwirtschaft;