

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

Mit Beginn der 1980er Jahre gewann ein neues Ordnungsmodell weltweit an Wirkungskraft, das generell als Neoliberalismus bezeichnet wird. Dieses Modell führte insbesondere in den Entwicklungsländern zu tiefgreifenden Transformationen, die sich nicht nur in der Implementierung ökonomischer Reformen erschöpften. Vielmehr wurde zusätzlich ein Regulationsmodell mit neuen politischen Legitimations- und sozialen Integrationsmustern geschaffen. In diesem Kontext begannen in den letzten Jahren wichtige Protagonisten des Neoliberalismus neue Politikfelder jenseits der Ökonomie zu besetzen: Von wachsender Bedeutung ist hier neben der Debatte über Staatsreformen die Neu-Konzeptionierung der internationalen Armutsbekämpfung.

Im folgenden werden einige Aspekte dieser Sozialpolitik diskutiert. In einem ersten Schritt werden ihre Prinzipien und theoretischen Prämissen beschrieben sowie ihre Wirksamkeit in der Praxis untersucht. In einem weiteren Schritt wird analysiert, ob und inwieweit diese neue Politik ihrem Selbstverständnis auf Armutsbekämpfung gerecht wird und der Frage nachgegangen, ob es bereits Ansätze gibt, die darüber hinausweisen.

Als geografischer und empirischer Referenzpunkt wurde eine Region ausgewählt, die eine profunde Transformation durch neoliberale Politiken durchlaufen hat, in der extreme Armutsverhältnisse unter anderem aufgrund der größten Einkommensstratifikation weltweit herrschen und Sozialpolitik somit besonders relevant ist. Sie ist außerdem die Wiege und das Experimentierfeld der neuen internationalen Armutsbekämpfungspolitik: Die Rede ist von Lateinamerika.

1. Die neoliberale Sozialpolitik des Post-Washington-Consensus

Das Versagen der Strukturanpassungspolitik des »Washington Consensus« (Williamson 1990), die nirgendwo zu einer ökonomischen Stabilisierung, dafür aber zu einer dramatischen Verschlechterung der sozialen Lage geführt hatte (Morley 1995; Ocampo 1998), bewirkte eine schrittweise Modifizierung des orthodoxen Neoliberalismus. Neben der Evidenz der ökonomischen Fakten hatte daran auch eine verstärkte internationale Kritik und die Befürchtung, dass aus der sozialen Krise für die Anpassung destabilisierende Konfliktpotentiale heranwachsen könnten, erheblichen Anteil. Spätestens ab Mitte der 1990er Jahre setzte sich die Erkenntnis durch, dass das Paradigma Markt *versus* Staat sich als kontraproduktiv erwies, um die Herausforderungen des präferierten marktorientierten

Strukturwandels zu bewältigen. In der Folge wurden Positionen entwickelt, nach denen der Staat den Markt nicht ersetzen, aber steuern soll.

In der als »Post-Washington-Consensus« benannten neuen programmatischen Ausrichtung soll die makroökonomische Stabilisierung durch eine »zweite Generation« von Reformen, nämlich durch institutionelle, Rechts-, Steuer-, Sozial- und Bildungsreformen ergänzt werden. Staatliche Modernisierung und Effizienz sowie soziale Integration werden seither als eine wichtige Frage von Wirtschafts- und Produktivitätsentwicklung verstanden und zu neuen Leitbildern stilisiert. Investitionen in soziales Kapital wird dabei eine Schlüsselrolle zugeschrieben (Behrman 1993; World Bank 1997, 2001). Solche Modifizierungen machen deutlich, dass versucht wird, das neoliberale Paradigma zu einer gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsstrategie zu machen – die konzeptuelle Neuorientierung der lateinamerikanischen Sozialpolitik war einer der ersten Schritte in diese Richtung (Jäger 2002).

Propagiertes Ziel der neoliberalen Sozialpolitik war es, die Defizite der früheren lateinamerikanischen Sozialpolitik abzubauen. Diese hatte sich in der Region ab 1930 im Kontext der Binnenindustrialisierung und des sogenannten Entwicklungsstaates zu entfalten begonnen. Sie orientierte sich vor allem an europäischen Vorbildern. Soziale Sicherung konzentrierte sich weitgehend auf die damals expandierende Lohnarbeit, wirkte als Integrationsmechanismus der sich formierenden Arbeiterklasse und wurde von einer sozialen Aufwärtsmobilität begleitet. Sie garantierte in ihrer Blütezeit in den 1950er Jahren einem wachsendem Bevölkerungsanteil – der je nach Land bis zu 60% betrug – soziale Leistungen.

Eine starke Zentralisierung, exzessive Verwaltungskosten, minimale Umverteilungspolitiken wegen niedriger Steuereinnahmen, Fehlallokationen und institutionelle Fragmentierung machten diese Sozialpolitik aber zunehmend ineffizient. Ihre vertikale Integrationsstrategie der Leistungsverbesserung für schon Versicherte statt der horizontalen Erweiterung der Versicherungsbasis privilegierte über klientelistische und paternalistische Politiken besonders urbane Beschäftigte und Staatsangestellte, während sie die Einkommensstratifikation nicht verringern konnte, die Armen von Sozialleistungen ausschloss und im Grunde sozioökonomische Ungleichheit in der Region perpetuierte. Hervorzuheben ist hier noch ihre Gender-Zentriertheit auf den Mann als Ernährer, die ebenfalls an den realen – oft von Frauenarbeit geprägten – Arbeits- und Lebensbedingungen vorbeiging (Mesa-Lago 1985; Franco 1992; Dombois 1998; Jäger et al. 2001).

Gelang es dem lateinamerikanischen Entwicklungsstaat zwischen 1930-80 zwar, Armut und soziale Ungleichheit in der Region zu reduzieren, sank diese aber auch in Prosperitätsphasen niemals unter 35%. Mit anderen Worten: Die »Zwei-Drittel-Gesellschaft« – bei uns als Bedrohungsszenario beschworen – war in Lateinamerika Ausdruck wirtschaftlichen und sozialen Erfolges. Der Staat La-

teinamerikas war deshalb niemals ein Entwicklungsstaat in dem Sinne, dass er eine gesellschaftsumfassende Gesamtentwicklung förderte.

Genau an diesen Effizienz- und Verteilungsdefiziten knüpft die neoliberale Sozialpolitik an. Basierend auf dem Axiom der Marktallokation zur Erreichung von mehr Effizienz und Zielgenauigkeit soll erstens über die *Privatisierung* und *Dezentralisierung* von Sozialversicherungsleistungen die sozialpolitische Effektivität erhöht werden; hierbei soll eine Mischstruktur staatlicher und privater Akteure die traditionellen Versicherungssysteme über Wettbewerbsmechanismen dynamisieren (Mesa-Lago 1994). Zweitens soll die *Selektion* und *Fokussierung* von Sozialmassnahmen zu mehr Verteilungsgerechtigkeit beitragen. Denn über diese Instrumente sollen Sozialmittel direkt an die »wirklich Bedürftigen« weitergeleitet werden (CEPAL 1995; Franco 1996; Huber 1996). Mit anderen Worten: Während die bisherigen staatlichen und universalistischen Sozialversicherungsprogramme wie auch das Gesundheits- und Bildungssystem dereguliert werden, soll sich staatliche Sozialpolitik schwerpunktmäßig auf armutsorientierte Hilfe konzentrieren.

Die ersten wichtigen Initiativen dieser neuen Armutspolitik waren die aus sogenannten *Social Safety Nets* entstehenden internationalen Sozialfonds, die in den letzten 15 Jahren für die Konzeptionalisierung neoliberaler Sozialpolitik einen Kristallisationspunkt bildeten. Hierbei handelt es sich um spezielle Kreditlinien internationaler Organisationen, die seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre primär zur Armutsbekämpfung vergeben werden (Graham 1994; Vivian 1995).

Lateinamerika bildet das Versuchslaboratorium für die Entwicklung dieser Fonds. Als Prototyp diente ein 1986 in Bolivien gegründeter *Social Emergency Fund* (Witt 1998). Entsprechend den damaligen Vorstellungen neoliberaler Sozialpolitik war dieser als kurzfristiger Kompensationsmechanismus konzipiert und hatte die soziale Abfederung der schockartigen Strukturanpassungspolitiken für besonders verletzliche soziale Gruppen zum Ziel (Glaessner et al. 1994). Im Anschluss an die ersten – meist positiv bewerteten – Erfahrungen veränderte sich in den 1990er Jahren die Zielsetzung der Sozialfonds. Sie wurden in sogenannte *Social Investment Funds* umgewandelt, die heute meist feste Institutionen der Armutsbekämpfung sind. In Lateinamerika sind sie zur Zeit in über 20 Ländern am Wirken; zusätzlich haben sie sich in einer bemerkenswerten Zahl von Ländern Afrikas, Asiens sowie auch in einigen Staaten Osteuropas verbreitet. Diese neuen Fonds bildeten den Grundstein der aktuellen neoliberalen Sozialpolitik.

Institutionell sind sie nicht auf die nationalstaatlichen Bürokratien ausgerichtet, sondern setzen auf privat organisierte und zivilgesellschaftlich kontrollierte Verwaltungen. Konzeptionell verfolgen sie Armutsbekämpfung über die erwähnten Instrumente der Selektion und Fokussierung. Dabei konzentrieren sie sich auf die Erstellung infrastruktureller Bauwerke wie Schulen und Gesund-

heitsposten, Wasserversorgung und sanitäre Anlagen sowie andere kommunale Einrichtungen (Stahl 1995; Blum 1998). Entsprechend den neoliberalen Prämissen sind die Vergabekriterien der Fonds marktkonform, nämlich dezentral und nachfrageorientiert (*demand driven*) angelegt. Die Mittelvergabe richtet sich prinzipiell nach »objektivierbaren« Kriterien wie der sektoralen Planung über developmentpolitische Förderschwerpunkte sowie der territorialen Planung durch Armutsregionen (*targeting*). Des weiteren wird die lokale Partizipationsförderung als Förderziel besonders hervorgehoben. Damit soll die Zielgenauigkeit der Projekte gesteigert, die Nachhaltigkeit der erstellten Infrastruktur durch eine höhere Identifikation gesichert und mittelfristig auch die lokale Förderung und Selbstorganisation von Fähigkeiten (*empowerment*) erhöht werden (World Bank 1994). Seitdem die internationalen Organisationen begannen, Armut als Barriere für demokratische Mitwirkung zu identifizieren, soll die Förderung von Partizipation gleichzeitig zu einem *democratic deepening* beitragen (Fuster 1997: 162ff.; World Bank 2001).

1999 wurden diese Ansätze verbreitert: Die IFI führten dazu die bisher aktuellste Maßnahme zur Armutsreduzierung ein, die sogenannten *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs). Diese Initiative verknüpft Kreditvergaben sowie die Qualifikation für einen Schuldenerlass mit der Umsetzung nationaler Armutsreduzierungsprogramme, wobei Armutsbekämpfung als eine Querschnittsaufgabe aller Politikfelder angesehen wird (World Bank 2001). Konzeptionell sind auch diese Strategien partizipativ angelegt. So soll die neue Sozialpolitik in einem »Comprehensive Development Framework« (CDF) von den Regierungen, der Zivilgesellschaft, internationalen Organisationen, privatwirtschaftlichen Akteuren und den Betroffenen in einen partnerschaftlichen Prozess entwickelt werden.

Ziel ist es, über eine solche Entwicklungsmatrix die Koordination, Transparenz und gegenseitige Information aller Akteure zu verbessern: Die internationalen Organisationen sollen hierüber ihre Projekte besser koordinieren können. Die Einbindung der Zivilgesellschaft und Betroffenen wiederum soll die lokale Partizipation erhöhen und damit die Erfolgchancen auf der regionalen und lokalen Ebene verbessern. Ebenfalls als Partizipationsgewinn wird das Prinzip der nationalen Verantwortung, das sogenannte »ownership«, angesehen. Danach soll die neue Sozialpolitik vom jeweiligen Land selbst und nicht mehr von IWF und der Weltbank entworfen werden (World Bank 2002).

2. Sozialliberalismus als Paradigmenwandel?

Die vielfältigen Neuerungen in der Armutsbekämpfung haben nicht wenige Beobachter veranlasst, von einem Paradigmenwandel in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu sprechen (Gilbert/Vines 2000). Doch Wandel lässt sich besser an Ergebnissen als an Konzepten messen, besonders da die Vergan-

genheit gezeigt hat, dass »die Weltbank ein Meister der Konzeptentwicklung ist, sich aber in deren Umsetzung große Lücken auftun« (Illy 1993: 15). Zu welchen Resultaten haben also die neuen Initiativen wie Sozialfonds und PRSPs geführt und wie sind diese zu bewerten?

Während über die Sozialfonds schon weiter reichende Analysen vorliegen (Goodman et al. 1997), sind der Evaluierung der PRSP-Prozesse Grenzen gesetzt, da sie im Grunde noch am Anfang stehen. Sehr wohl kann man aber Anlaufschwierigkeiten von konzeptionellen Problemen und theoretischer Inkohärenz unterscheiden. Erste Einschätzungen kommen zu dem Ergebnis, dass sich an den makroökonomischen Strukturanpassungsmaßnahmen durch die neue Armuts politik wenig geändert hat, diese jetzt aber durch eine stärkere Förderung der klassischen Sozialsektoren wie Gesundheit und Bildung sowie des Straßenbaus und der Wasserversorgung ergänzt werden (Oxfam 2001; Walther 2002).

Hierbei ist zu unterstreichen, dass die Instrumente der Selektion und Fokussierung prinzipiell ein effektives Mittel zu sein scheinen, die Armen mit sozialer Infrastruktur zu versorgen. Im Grunde wird damit eine Fundamentalkritik an der früheren internationalen Armuts politik stark relativiert: Nämlich dass die eingesetzten Ressourcen die Armen nicht im gewünschten Umfang erreichen, da armutsorientierte Projekte nicht an »den etablierten Interessen der Staatsklasse und der sie unterstützenden strategischen Gruppen vorbei lanciert werden können.« (Tetzlaff 1996: 159). Aus diesen Gründen werden die Instrumente der neuen Armutsbekämpfung für ihre relativ hohe Zieleffizienz, einer breiten Diffusion und simplen Projektrealisierung von nicht wenigen Experten gegenüber komplexen Programmen und traditioneller Armuts politik vorgezogen und als wichtige Innovation angesehen (Bustelo/Isuani 1991; Sottoli 1999).

Der generelle Beitrag zur Armutsbekämpfung hingegen wird wesentlich kontroverser bewertet. Ein zentraler Kritikpunkt ist das eklatante Missverhältnis zwischen dem Mittelvolumen der Programme und der oft dramatischen Dimension an Armut. Oft wird nur einen geringer Anteil an Armen – bestenfalls um die 20%, vor allem in kleinen Ländern wie Bolivien oder Nicaragua – erreicht. Dass internationale Hilfe in der nationalen Armuts politik dennoch eine signifikante Rolle spielt – beispielsweise in Peru, wo die internationalen Geber ca. 50% der sozialpolitischen Haushaltsmittel abdecken –, liegt weniger an der Höhe der verfügbaren Ressourcen, sondern an den meist minimalen staatlichen Sozialausgaben (Goodman et al. 1997: 18).

Wird Armutsbekämpfung mit Arbeitsbeschaffung und Einkommensverbesserungen gleichgesetzt, scheinen die neuen Programme kein geeignetes Instrument zu sein, da sie nur in marginalem Umfang und meist nur temporär zu mehr Beschäftigung führen. Als wichtigste Gründe werden dafür eine konsequent umgesetzte Niedriglohn politik und die Weigerung der Geldgeber, Mittel für pro-

duktive Investitionen (wie für Kleinstbetriebe, betriebsorientierte Minikredite, etc.) einzusetzen, genannt. Die häufige Konzentration auf Baumaßnahmen bei der Erstellung von sozialer Infrastruktur schließt Frauen – meist die ärmste soziale Gruppe – auch von kurzfristiger Beschäftigung fast völlig aus (Siri 1996: 76).

Auch unter Nachhaltigkeitserwägungen ist die Armutsbekämpfung ambivalent zu bewerten. Da nicht wenige Förderprojekte nur die Erstellung, aber nicht den Erhalt von sozialer Infrastruktur finanzieren, ist der Bestand der Projekte erheblich gefährdet. In Bolivien beispielsweise funktionierten anfangs 85% aller sozialen Infrastrukturprojekte nur zwei Jahre nach ihrer Fertigstellung (Goodman et al. 1997: 41). Zwar wurde über die Einbindung kommunaler und staatlicher Stellen in den letzten Jahren eine Verbesserung der Laufzeiten erzielt, aber solange die Projekte keine nachhaltigeren – und zeitaufwendigere und damit längerfristige Maßnahmen – umsetzen, entsteht der Eindruck, dass die internationalen Geber auf der Suche nach einer politischen Dividende hauptsächlich schnelle Realisierungserfolge anstreben.

Im direkten Kontext zur Projektnachhaltigkeit steht auch das neue Konzept der Partizipationsförderung. Durch die Stärkung von Selbsthilfekapazitäten ver armer Bevölkerungsgruppen sowie kommunaler Einrichtungen soll diesen eine stärkere Teilhabe an sozialen und politischen Entscheidungsprozessen ermöglicht werden. Gleichzeitig wird dabei die systematische Bedeutung sozialer Netze für die soziale Sicherung der Ärmsten entwicklungspolitisch anerkannt. Mit Blick auf den exzessiven Zentralismus Lateinamerikas kann diesem Förderschwerpunkt grundsätzlich ein hohes Innovationspotenzial bei der Armutsbekämpfung zugeschrieben werden (Bodemer 2000).

Allerdings stößt die Zielvorgabe Partizipations- und Demokratieförderung auf einige Probleme: Zum einen steht sie in Widerspruch zu den Erfolgskriterien der Programme, nämlich einer hohen Zeit-, Kosten- und Verwaltungseffizienz. Denn partizipative Ansätze können oft nicht flächendeckend angewandt werden, da sie zu personalintensiv sind und hohe Kosten provozieren. Außerdem sind sie zeitintensiv und wirken erst mittelfristig; ein zu enger Zeitrahmen bei der Entwicklung der Programme blockiert dann von vorneherein partizipative Prozesse (Thomson 1995). Weiterhin beziehen sich »Ownership« und Partizipation der PRSP-Prozesse nicht auf die makroökonomischen Kernfelder der Strukturanpassungspolitik, die bei der Armutsbekämpfung weiter auf die alte exportorientierte Wachstumspolitik und Privatisierungen setzt. Damit wird Partizipation von vorneherein stark begrenzt und reduziert sich nicht selten auf eine reine Informationsweitergabe zur Herstellung von mehr politischer Transparenz und auf unverbindliche Konsultationen. Die beabsichtigte demokratische Politikentscheidung aller Involvierten wird somit nicht selten ausgeschlossen. Und schon mehrfach war – wie in Mexiko oder Peru – zu beobachten, dass die neuen Armutsbekämp-

förderungsprogramme weniger die Demokratie förderten, sondern vielmehr für ökonomische Ziele instrumentalisiert wurden (Braig 1996; Weyland 1999). Denn sie wurden als Legitimationsstrategie eingesetzt, um die mit der Demokratisierung der Region gewonnene neue politische Ressource der Armen – die Wahlstimme – zu gewinnen. Getragen von einer neopopulistischen Politik wurden dabei zwischen den Ärmsten und den Eliten »Quasi-Allianzen« (Boris 2001) angestrebt, die letztlich die Weiterführung der makroökonomischen Anpassung und sozialen Deregulierung wahlpolitisch absicherten.

Sollten sich in Lateinamerika aufgrund dieser Dilemmata die Hoffnungen auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen durch Partizipation bald als ein unerfülltes Versprechen erweisen, könnte dies hochproblematische Auswirkungen haben: Denn es wird letztlich die Demokratieverdrossenheit begünstigen, die jetzt schon häufig in Lateinamerika zu beobachten ist und neuen autoritären Politikformen Auftrieb verleiht. Einige Indikatoren weisen schon heute in eine solche Richtung: Während z.B. die Minderheit der Lateinamerikaner, die sich als links von der Mitte einstufen, von 20% im Jahr 1996 auf 14% im Jahr 2001 abgesunken ist, ist der Prozentsatz jener, die sich rechts einstufen und autoritären Politikformen eine gewisse Sympathie entgegenbringen, von 24% auf 31% gestiegen (Nolte 2001).

Zum anderen gewinnen die internationalen Finanzorganisationen mit ihren neuen Armutsbekämpfungsstrategien an wachsender Bedeutung für nationale Politiken. Denn da die PRSPs Armutsreduktion als Querschnittsaufgabe aller Politikfelder und von vielfältigen Akteure verstehen, nimmt die Bedeutung der nationalen politischen Rahmenbedingungen bei der internationalen Kooperation zu und wird durch Forderungen wie Transparenz, *accountability*, *Good Governance*, *rule of law*, etc. drastisch beeinflusst. Das Stimmengewicht in Weltbank und IWF hängt aber von der Höhe des eingezahlten Kapitalteils ab – von einer formalen demokratischen Legitimation ist also nicht zu sprechen. Insofern diese Organisationen nationale Politiken massiv mitgestalten, muss eigentlich von einer Entdemokratisierung von Sozialpolitik gesprochen werden – selbst wenn diese sogar eine Partizipationsförderung anstrebt. Die internationalen Geberorganisationen beschränken sich in ihrer Selbstwahrnehmung zwar auf beratende Tätigkeiten, letztlich sind sie aber die Instanzen, die über die Armutsbekämpfungsprogramme entscheiden und die dafür nötigen Ressourcen bereitstellen. Die jeweiligen Regierungen sitzen zwar »in the driver's seat«, um es mit den Worten der Weltbank auszudrücken. Es ist aber nicht selten der Fall, dass die »driver's route« schon vorher von den Internationalen Finanzinstitutionen – sei es implizit oder explizit – festgelegt wurde. In Bolivien z.B. betonte der IWF mehrmals, dass die makroökonomischen Rahmenbedingungen der PRSPs vorher bereits in anderen Abkommen festgelegt worden sind (EURODAD 2000; vgl. ausführlich den Beitrag von Knoke im gleichen Heft).

Hier wird ein zentrales Defizit der neuen Armutsbekämpfungsprogramme, aber auch der internationalen Politik generell sichtbar: Nämlich das Fehlen einer demokratisch legitimierten Absicherung internationaler Entscheidungskompetenzen und -strukturen, da bis heute der Nationalstaat der Adressat von demokratischen Imperativen geblieben ist (Höffe 1999). Anregungen, auch für internationale Mehrebenenpolitiken demokratische Legitimation zu schaffen (Münch 1998), sind zwar ein richtungsweisender Ansatz, bleiben in der Regel »aber zu vage« (Meyers 1999: 26) und können bis heute kaum auf empirische Erfahrungen zurückgreifen.

Als ein vorläufiges Resümee der internationalen Armutsbekämpfung lässt sich also festhalten, dass diese im Grunde nur ein Ziel ihrer Konzeption erfüllt: Die partielle Versorgung der Armen mit sozialer Infrastruktur. Dabei bieten sie durchaus ein innovatives Instrumentarium sozialpolitischer Maßnahmen an. Prinzipiell sind sie statt integrativer Armutsbekämpfung aber eher als eine Form karikativer Hilfe zu verstehen, die soziale Härten abschwächt, aber nicht aus struktureller Armut herausführt (Siebold 1995).

3. Neoliberale Armuts politik: Bekämpfung oder Schaffung von Armut?

Wie ist die neue Armuts politik als ein Kernelement neoliberaler Sozialpolitik nun theoretisch zu verorten? Hier ist vor allem ein Rückgriff auf die Entwicklungstheorie dienlich, die sich intensiv mit Unterentwicklung beschäftigt hat. Dieter Senghaas weist in seinem Beitrag in diesem Heft völlig zu Recht darauf hin, dass die Gründe von Armut doch schon seit langem bekannt seien: Es handelt sich *erstens* um eine falsche Prioritätensetzung auf Industrialisierung bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Landwirtschaft; *zweitens* um eine erhebliche Verteilungsungleichheit von Ressourcen und Einkommen; *drittens* um ein defizitäres und falsch proportioniertes Bildungssystem; *viertens* um einen völligen Schutz oder eine völlige Öffnung von lokalen Märkten und *fünftens* um abgeblockte oder unterdrückte Partizipationschancen. Armuts bekämpfung kann danach nur effektiv sein, wenn sie diese Fehlentwicklungen integrativ korrigiert und aus diesen »offenkundigen Wahrheiten« entsprechende Konsequenzen gezogen werden.

Dieses – fast apodiktische – Postulat dient uns als interessanter Prüfstein, um die neoliberale Sozialpolitik als Ganzes zu beurteilen. Die Bereitstellung von sozialer Infrastruktur und im gewissen Umfang von Schulen ist hier durchaus als eine ausgleichende Reproportionierung des lateinamerikanischen Schulsystems, das bisher wenig breitenwirksam ist, zu werten. Die lokale Partizipationsförderung kann sich prinzipiell ebenfalls in einen positiven Beitrag verwandeln – je nachdem, wie weit sie ihre beschriebenen konzeptionellen Dilemmata überwindet.

Was die anderen drei Armutsursachen – marktradikale Liberalisierung, Vernachlässigung der Landwirtschaft und Verteilungsungleichheit – betrifft, so wer-

den diese von neoliberaler Politik vielmehr gefördert. Auf die Auswirkungen der Liberalisierung ist schon hingewiesen worden. Der Ruin der Landwirtschaft geht oft mit ihr einher: Zum einen konzentriert sich das exportorientierte Wachstum in der Regel auf agrarindustrielle Enklaven, welches für die Binnenlandwirtschaft kaum breitenwirksame Impulse auslöst. Auf der anderen Seite werden gerade kleine und mittelständische Bauern durch die hochsubventionierten Agrarprodukte der Industrieländer, die nach Liberalisierungen häufig auf die regionalen Binnenmärkte schwimmen, in den Konkurs getrieben.

Das bedeutsamste Defizit neoliberaler Armutsbekämpfung können wir aber in der Verteilungsfrage ausmachen, denn die Einkommensdisparitäten zugunsten der Reichsten sind in den letzten Jahrzehnten permanent gestiegen. Weltweit ist der Einkommensunterschied zwischen den reichsten und ärmsten Ländern bis zur Jahrhundertwende auf 37:1 gewachsen (World Bank 2000). Das Verhältnis zwischen dem Einkommen der reichsten und der ärmsten fünf Prozent der Weltbevölkerung beträgt sogar 114:1. Dementsprechend ist die Zahl der »am wenigsten entwickelten Länder« (LDC) von 24 Länder im Jahr 1971 auf 49 in unseren Tagen gestiegen (UNDP 2002). Für Lateinamerika hat die Interamerikanische Entwicklungsbank berechnet, dass bei der Übertragung der südostasiatischen Einkommensverteilung auf die Region die extreme Armut um 4/5 und bei der Übertragung der afrikanischen Einkommensverteilung immerhin noch um die Hälfte sinken würde (IBD 1998:22). Dennoch ist die Verteilungsungleichheit bis heute nicht Gegenstand neoliberaler Sozialpolitik geworden.

Ein signifikanter Ausdruck davon ist die regionale Steuerpolitik: Selbst der »Washington Consensus« forderte für Lateinamerika, das traditionell unter einer chronischen Unterbesteuerung leidet, implizit eine Verbesserung der steuerlichen Aufkommenseffizienz. Doch diese fand nie statt: Heute beträgt die durchschnittliche Steuerbelastung des BIP in Lateinamerika 20%, die anderer Entwicklungsregionen mit analoger Wirtschaftsentwicklung aber 30%. Dass das niedrige Steueraufkommen nichts mit fehlenden Ressourcen zu tun hat, ist weithin bekannt – schon mit einer minimalen Besteuerung der 10% größten Vermögen der Region würden ausreichend Staatseinnahmen erzielt werden, um umfassende Sozialprogramme zu finanzieren (Boeckh/Rubiolo 1999).

Nebenbei unterstreicht die weiter existierende Unterbesteuerung noch einmal den politisch-strategischen Charakter neoliberaler Politik: Denn konzeptionell hätte eine restriktive Fiskalpolitik sowohl über eine Einnahmensteigerung als auch über eine Ausgabensenkung erreicht werden können – das sich regional nur letzteres durchsetzte und besonders über Sozialabbau stattfand, privilegiert die einkommensstärksten Gruppen, da auf ihre Besteuerung weiter verzichtet wird.

Es bleibt also festzuhalten, dass die Armutsbekämpfung mit ihren neuen Strategien partiell die wirklich Armen erreicht und ansatzweise auch Partizipation

gefördert werden. Sie wirken hierbei aber eher im karikativen Sinne und machen Armut bestenfalls erträglicher, anstatt sie zu bekämpfen. Denn die Programme liefern in ihrer bisherigen Form noch keinen nachhaltigen Beitrag zur Armutsreduktion; und ihre durchaus vorhandenen positiven Effekte werden dann sogar durch andere Auswirkungen neoliberaler Politik aufgehoben.

Denn die Deregulierung und Privatisierung der Sozialversicherungssysteme lässt individuelle Einkommen zum wichtigen Zugangskriterium werden und forciert somit weiter die soziale Selektion. Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik werden vom neoliberalen sozialpolitischen Maßnahmenkatalog grundsätzlich als allokationsverzerrend angesehen und meist ganz gestrichen. Diese Politik provoziert zusammen mit den Effekten der ökonomischen Anpassung, die zu drastischen Lohnsenkungen und Informalisierung von Arbeitsbeziehungen führt, tendenziell stärker neue Armut, als sie alte bekämpft.

In Lateinamerika wird das besonders deutlich. Als zentrale Gründe für neue Armut werden hier genannt: *Erstens* offene Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und informelle sowie wenig produktive Arbeit, *zweitens* eine negative Reallohnentwicklung und ein rapider Rückgang der Mindestlöhne sowie *drittens* Ausgabenkürzungen bei den Sozialleistungen (BID/CEPAL/PNUD 1995). Diese Gründe sind alle mit der neoliberalen Politik in der Region in Verbindung zu bringen. Denn Neoliberalismus setzt gezielt auf eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und eine Deregulierung von Sozialleistungen, um für die Privatwirtschaft und insbesondere ausländische Direktinterventionen gute Standortbedingungen zu garantieren.

So stieg nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation ILO in der Region die offizielle Arbeitslosenquote (die sich nur auf den formellen Sektor bezieht, in dem nicht einmal die Hälfte aller Beschäftigten tätig ist), in den 1990er Jahren um fast ein Drittel. Ebenfalls gewachsen ist der informelle Sektor; hier haben sich die Beschäftigungszahlen im gleichen Zeitraum fast verdoppelt. Somit arbeitet in vielen Ländern der Region schon heute ein großer Teil der Bevölkerung in informellen – also in prekären, unterbezahlten und sozial wenig abgesicherten – Arbeitsverhältnissen. Die Löhne entwickelten sich ebenfalls nach unten: Nach 20 Jahren Neoliberalismus ist der Kontinent im Pro-Kopf-Einkommen vom zweiten auf den fünften Platz unter den Wirtschaftsregionen der Welt zurückgefallen (nach den Industrieländern, Ost- und Südostasien, dem Nahen Osten und Osteuropa) (Chrenko/Stier 2002: 41). Nach Berechnungen von UNRISD ging das Einkommen übrigens nicht nur in Lateinamerika zurück: In nicht weniger als 100 Entwicklungsländern sank das Pro-Kopf-Einkommen im Laufe der 1980-90er Jahre danach deutlich und lag im Jahre 1998 in allen Fällen unter dem Stand der 1970er Jahre (Mkandawire/Rodriguez 2000).

In diesem Kontext wird Sozialpolitik in Lateinamerika immer stärker zu einer abhängigen Variable ökonomischer Entwicklung (Hicks/Wodon 2001). Zwar

stiegen Dank des wirtschaftlichen Aufschwungs und internationaler Hilfe die Sozialausgaben in den 1990er Jahren wieder in vielen Ländern der Region an, worauf sich die Armutsanteile verringerten. Doch nach der brasilianischen Währungskrise 1999 sowie dem Zusammenbruch Argentiniens 2002 schnellten die Armutszahlen wieder dramatisch in die Höhe. So ist heute fast jeder zweite Lateinamerikaner arm und jeder fünfte extrem arm. In Zentralamerika, wo die Armutsrate in verschiedenen Ländern bei über 50% liegt, hungerten in den letzten Jahren sieben Millionen Menschen, ein Fünftel der Gesamtbevölkerung (CEPAL 2000).

An zwei Beispielen lassen sich diese Entwicklungen exemplarisch darstellen: Dem neoliberalen Musterschüler Chile, von der Weltbank gelobt für seine Demokratie sowie Effizienz und Gerechtigkeit kombinierende Wirtschafts- und Sozialpolitik, ist es bis zu Beginn dieses Jahrhunderts zwar gelungen, seinen von Armut betroffenen Bevölkerungsteil fast auf die Hälfte zu reduzieren. Was als erfolgreiche neoliberale Leistung erscheint, ist im historischen Rückblick allerdings weniger beeindruckend: Denn Chile hat nach dieser Armutsreduzierung noch genauso viele Arme wie vor dem Beginn von Pinochets Militärdiktatur und der damit verbundenen gewaltsamen Einführung des Neoliberalismus (Krumwiede 2002).

Der zweite Musterschüler Argentinien, bis zum Kollaps gelobt für seine neoliberale Politik bei der Währungsstabilisierung, den strikten Sparkurs des Staates und wegen seiner drastischen Marktöffnung und Privatisierungen, hatte 1975 22 Millionen Einwohner und weniger als zwei Millionen Arme. Von den heute 37 Millionen lebenden Argentinern waren Ende 2002 20 Millionen arm. In Argentinien ist also statt der Wirtschaft im letzten Vierteljahrhundert die Armut in absoluten Zahlen fünfmal so stark gewachsen wie die Bevölkerung (Lozano 2002).

Auf eine von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängige Sozialpolitik warten in Lateinamerika zu Beginn dieses Jahrhunderts wohl wenig rosige Zeiten. Denn auch in seinem Kernbereich – der Ökonomie – scheinen die Ergebnisse des Neoliberalismus immer fragwürdiger. Seine größten Erfolge erzielte er mit Sicherheit in der staatlichen Haushaltskonsolidierung und der Inflationsbekämpfung – letztere kam gerade den Ärmsten besonders zu Gute. Die jüngeren Finanzkrisen lassen aber auch hier einige schon erreichte Stabilitätsniveaus wieder verpuffen. Und für die ersten Jahre des 21. Jahrhunderts sind die ökonomischen Prognosen der Region verhalten bis düster (Sangmeister 2002). Denn von den drei einzigen Ländern der Region, die in den 1990er Jahren ein höheres Wachstum als in der Phase von 1950-80 erzielen konnten, ist schon eines heute wirtschaftlich, sozial und politisch völlig ruiniert: Argentinien.

In anderen ökonomischen Bereichen ist die neoliberale Bilanz ebenfalls zwiespältig: So haben sich die Direktinvestitionen in Lateinamerika in den 1990er

Jahren verdreifacht und machten rund 15% der weltweiten Direktinvestitionen aus; parallel dazu verdoppelten sich die Exporte. Diese Zahlen sind allerdings nur auf den ersten Blick eindrucksvoll: Denn im gleichen Zeitraum gelang es der USA, ihren Exportüberschuss nach Lateinamerika ebenfalls zu verdoppeln – damit sind die Importe in der Region stärker gestiegen als die Ausfuhren und ließen die lateinamerikanischen Handels- und Leistungsbilanzdefizite nach oben schnellen. So hat sich die Verschuldung Lateinamerikas ab 1985 fast verdreifacht, so dass heute rund die Hälfte der regionalen Exporterlöse in den Schuldendienst fließt.

Wir sehen also, weder die neoliberale Sozialpolitik im Allgemeinen, noch die neue internationale Armutsbekämpfung im Besonderen sind in Lateinamerika bisher Ausdruck eines Neoliberalismus mit menschlichem Antlitz. Und das Versagen des Neoliberalismus selbst in seinen ökonomischen Kernfeldern sollte an der Notwendigkeit, ihn abzulösen, eigentlich keinen Zweifel mehr lassen: »The main strike against neoliberalism is not that it has produced growth at the cost of greater poverty, heightened inequality, and environmental degradation, but that it has actually failed to deliver the economic growth that the world needs to better equipped to deal with its challenges.« (Rodrik 2002: 3).

Die Zeit scheint also reif für einen Paradigmenwechsel, der zwar regelmäßig angekündigt wird, aber faktisch noch nicht stattgefunden hat. Die scheinbar neue Weltbank-Idee des beginnenden 21. Jahrhunderts, wirtschaftliche Entwicklung sozial abzufedern und den Staat dafür als effizienten Moderator einzusetzen, ist dabei weniger originell als sie anfangs vielleicht wirkt. Denn sie basiert weiterhin auf einem liberalen Wirtschaftskonzept. Sie wird damit zu einer alten Idee, nämlich der des Sozialliberalismus. Ob sich dieser einer Ökonomisierung besser erwehren kann als vor 20 Jahren, ob also der Attributwechsel vom neo zum sozialen erfolgversprechend ist, scheint nach bisherigen Erfahrungen zweifelhaft. In Nicaragua z.B. verlangte der IWF nach einer Bankenkrise im Jahr 2001, dass für PRSP-Politiken vorgesehene Privatisierungserlöse aus dem Strom- und Telekommunikationsmärkten statt dessen für die Stabilisierung der Geldreserven und Vermeidung eines Haushaltsdefizits umgewidmet wurden (Oxfam 2001).

4. Armutsbekämpfung jenseits des Liberalismus

Die hier geäußerten Kritiken und Zweifel an der neuen Politik des Sozialliberalismus sollte gerade neoliberale Vertreter beunruhigen. Und zwar nicht nur, weil sie das Erreichen der Zielvorgaben der »zweiten Generation« von Reformen sehr in Zweifel stellen. Sondern auch aufgrund Studien, die sich mit den Beziehungen zwischen Globalisierung und Wohlfahrtsstaaten beschäftigen. Globalisierung ist – ebenso wie Neoliberalismus – für die Sozialpolitik heute ja ein zentrales Stichwort; sie scheint Ausgabenkürzungen und marktkonforme Reformen

zwingend vorzuschreiben und aufgrund der Standortkonkurrenz ein *race to the bottom* auszulösen. Datenauswertungen zeigen aber für Europa und die USA, dass erst der massive Ausbau des Wohlfahrtsstaates in den ersten drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg die westlichen Industrienationen in die Lage versetzte, eine außenwirtschaftliche Liberalisierung durchzuführen (Rieger/Leibfried 2001). Der Wohlfahrtsstaat übernahm hierbei die sozialen Funktionen des Protektionismus, der Sicherung von Beschäftigung und Einkommen und eröffnete dadurch der nationalen Handelspolitik neue Möglichkeiten. Das heißt, Sozialpolitik war und ist eine notwendige Bedingung für Freihandel – sozusagen als Rückversicherung einer offenen Volkswirtschaft.

Machen wir uns diese These zu eigen und wenden sie auf Lateinamerika an, müsste die aktuelle neoliberale Politik gerade den Ausbau einer universalistischen Sozialpolitik vorantreiben, wenn sie ihre Außenhandelsliberalisierung weiterverfolgen möchte. Bisher ist allerdings Kuba das einzige Beispiel in der Region, bei dem Außenhandelsliberalisierung und Sozialpolitik konvergieren. Zwar ist die Wirtschaftspolitik der Insel aus ganz anderen Gründen nicht nachhaltig – sie verhinderte aber, dass eine dramatische Wirtschaftskrise in einem politischen Zusammenbruch kulminierte (Burchardt 2002a, 2002b).

Da sich der Neoliberalismus mit seinem Dogma der Außenwirtschaftsliberalisierung also bei der Entwicklung einer integrativen Sozialpolitik selbst im Wege zu stehen scheint, ist es hohe Zeit, über Alternativen nachzudenken. Die letzten Entwicklungsdekaden haben hierbei klar gemacht, dass alternative Entwicklungs- und Armutsbekämpfungspolitiken nicht wie bisher auf der internationalen Ebene als Blaupausen entworfen werden dürfen, die dann allen Ländern gleichermaßen als Generalstrategie verordnet werden. Vielmehr müssen neue Konzepte an die Bedingungen der einzelnen Länder angepasst werden; unterschiedliche Voraussetzungen erfordern auch verschiedene Entwicklungswege.

So sollten makroökonomische Gleichgewichte und besonders Geldwertstabilität auch in Zukunft eine Priorität wirtschafts- und sozialpolitischer Konzeptionen sein. Inflationsbekämpfung ist auch Armutsbekämpfung – dies erklärt deshalb z.B. neben anderem, warum gerade viele Arme immer wieder für neoliberale Stabilitätspolitik stimm(t)en. Wenn diese aber wie im Neoliberalismus zum alleinigen Glaubenssatz wird, kann sie eben auch zur Stabilitätsfalle werden, die mit hohen Zinsen das Wirtschaftswachstum abwürgt und zu sinkenden Investitionsquoten, Deindustrialisierung sowie letztendlich zu weiterer Verschuldung und Verarmung führt.

Auch Handelsliberalisierungen können durchaus wachstumsfördernd sein. Aber Exporterfolge hängen weniger von Rohstoffvorräten als von Produktionsstrukturen und von Marktzugang ab. Ein Heranreifen der dafür nötigen Potenziale wird durch die importierte Konkurrenz aus den Industrienationen und einer

Vermachtung von deren Märkten nicht selten völlig verhindert. Statt neoliberaler Liberalisierung empfiehlt sich deshalb eine selektive Industrie- und Handelspolitik, wie sie beispielsweise einige ostasiatische Länder praktiziert haben (Rodrik 1999).

Ökonomisches Wachstum ist zwar eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung für Entwicklung und Armutsbekämpfung. Es kann seine Wirkung nur dann umfassend entfalten, wenn es mit Binnenentwicklung, Umverteilung und Gleichheit verknüpft wird. Besonders die Korrelation zwischen Wirtschaftswachstum, Einkommensverteilung und Armutsreduzierung wurde empirisch deutlich nachgewiesen: In Ostasien, das ein vergleichsweise geringes Maß an Einkommensdisparitäten besitzt, beträgt das Verhältnis von Wirtschaftswachstum zur Reduzierung der Armenquote 1 zu 0,3%. Das heißt, bei einem Prozent Wachstum sinkt der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung um 0,3%. In dem von Einkommensdisparitäten zersplitterten Lateinamerika dagegen würde dieser Anteil nur um 0,08% sinken, also fast viermal langsamer (Oxfam 2000).

Nötig ist also eine aktive Arbeits-, Struktur-, Beschäftigungs- und nicht zuletzt eine neue Verteilungspolitik. Damit solche Programme nicht wieder in eine zu starke Staatsbelastung und –verschuldung münden, ist der Aufbau eines effizienten Steuersystems strategisch entscheidend – dessen Erfolg wiederum von der gesellschaftlichen Legitimität der staatlichen Institutionen und Leistungen abhängt. Boeckh (2002) unterstreicht völlig zu Recht, dass Armutsabbau nicht nur von bestimmten Wirtschaftsmodellen oder -politiken abhängt, sondern auch und gerade von der Bereitschaft der lokalen Eliten, die alten Verteilungsmuster zu durchbrechen und mehr soziale Verantwortung zu übernehmen.

Dies sind nur einige Ansätze, die das neoliberale Paradigma ersetzen könnten. Wirtschaftstheoretisch fundieren lassen sie sich durch die endogene Wachstumstheorie, die die Bedeutung von Institutionen und Sozialkapital für Wachstumsprozesse hervorhebt; die neue geographische Ökonomie, die auf wichtige Cluster-Effekte aufmerksam macht; oder das Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit, das versucht, Innovationsregime als Mehr-Ebenen-Systeme zu beschreiben (vgl. ausführlich den Beitrag von Kappel im gleichen Heft).

Diese neueren Denkansätze reichen zwar über den Neoliberalismus hinaus, basieren in ihren methodischen Annahmen aber noch häufig auf neoklassischen Paradigmen. Entsprechend der Kritik von Dani Rodrik am »Post-Washington-Consensus« (»what the world needs right now is less consensus and more experimentation«), sollte man sich aber nicht scheuen, noch weiter zu gehen – Zeiten des Wandels bieten sich dafür an. Bleiben wir in der Wirtschaftstheorie, scheinen hier insbesondere Überlegungen fruchtbar, die den Keynesianismus reaktivieren wollen. Womit sich die Mainstream-Wirtschaftswissenschaften noch schwer tun, ist in der Politik längst opportun: So haben sich die USA binnenwirtschaftlich be-

reits von neoliberaler Politik verabschiedet und verfolgt mit ihrer Aufrüstung einen Militärkeynesianismus, der mit Agrar- und Stahlsubventionen sowie einer generellen Wirtschaftsförderung jetzt auch in zivile Bereiche expandiert. Und wer genauer hinsieht, wird feststellen, dass auch die Staaten der Europäischen Union schon diskursiv den Boden vorbereiten, um eines Tages ihre neoliberalen Stabilitätskriterien aufzugeben. Auch wohlwollende Kritiker eines neuen Keynesianismus beklagen aber immer wieder seine nationalstaatliche Verbohrtheit. Die wissenschaftliche Entwicklung von Alternativen sollte sich also endlich intensiver damit beschäftigen, solche Verengungen zu sprengen – innovative Ansätze sind schließlich durchaus vorhanden (Elsenhans 2000; Huffscheid 2002).

Doch wird Neoliberalismus nicht nur als ein wirtschaftspolitisches Paradigma, sondern als ein gesamtgesellschaftliches Regulationsmodell begriffen, sind auch alternative Positionen jenseits der Ökonomie zu bestimmen. Die Theorie muss dazu nicht nur weiter gehen, sondern im Grunde einen substanziellen Sprung wagen. Die Geschichte dient hier wieder einmal als ein idealer Orientierungspunkt: Der größte Verdienst des abermals in Mode geratenen Wirtschaftshistorikers Karl Polanyi (1978) ist seine ideengeschichtliche Beweisführung, dass die Sozialwissenschaften erst über die fiktive Konstruktion von Axiomen eine soziale Normbildung herbeigeführt haben, die den liberalen Marktgesellschaften zur Hegemonialstellung verhalfen. Dazu mussten sich die Wirtschaftswissenschaften selbst beschneiden: »Die Ökonomie als Wissenschaft entbettet sich aus dem Kontext der Sozial-, Geschichts- und Kulturwissenschaften und reduziert sich auf ein Regelwerk rationalen Entscheidens von zeit- und raumlosen Individuen, die sich lediglich in Gestalt von Marktagenten, die alle den gleichen Regeln folgen, wahrnehmen können. Nirgendwo ist diese extrem reduzierte Rationalität ausgeprägter als im ökonomischen Denken, speziell in der heute weltweit dominanten Neoklassik, die dem Postulat des 'methodischen Individualismus' folgt und – mit entsprechenden Politikmustern versetzt – als 'Neoliberalismus' bezeichnet wird.« (Altvater 2002: 284) Die heute wieder aufkommende Forderung nach *Re-Embedding* ist somit weniger ein Imperativ an die Politik, sondern zuerst an die Wissenschaft, die der Politik erst einmal neue Handlungsvorgaben zu liefern hätte.

Aber Alternativen gewinnen nicht nur über gute Ideen an Wirkungsmacht. Vielmehr müssen neue Leitbilder entwickelt und strategische Begriffe neu besetzt werden, wenn ein Richtungswandel herbeigeführt werden soll. Niemand hat uns das besser gelehrt als der Siegeszug des Neoliberalismus selbst, dessen Protagonisten es gelang, aus einer Außenseiterposition eine universelle Etablierung kollektiver Vorstellung von sozialer Ordnung durchzusetzen (George 1999; Journal für Entwicklungspolitik 3/2002). Und es ist insbesondere die Weltbank, die sich bisher weniger durch die Produktion eigener Ideen auszeichnete, als durch die Auf-

greifung, Anreicherung, Weiterentwicklung und Diffusion fremder Ansätze (Gilbert/Vines 2000). Mit dieser Politik gelingt es ihr bis heute, ihre »intellectual leadership« im Entwicklungsdiskurs abzusichern und auszubauen.

Betrachtet man den »Post-Washington-Consensus« unter diesem Gesichtspunkt, folgt die Fokussierung auf Armutsbekämpfung noch einem anderen Ziel. Sie erlaubt der Weltbank aus der Krise des Neoliberalismus wie der Phönix aus der Asche zu steigen und das internationale Entwicklungsregime an ihrem neuen Ansatz auszurichten. Somit hat die Weltbank wieder einmal »die Defensive verlassen und ihre Rolle als Trendsetter und Meinungsführer zurückerobert« (Jacobeit 2000: 244). Dass Armut hierbei erstmals als globales Problem anerkannt wird, sichert der Weltbank als selbst ernannten Anwalt der Armen auch in Zukunft eine dominante Rolle in der internationalen Politik. Armut als globales Konfliktfeld und interdependentes Weltproblem zu bearbeiten – und sei es nur, weil sie vom reichen Norden verstärkt als Destabilisierungspotenzial wahrgenommen wird –, ist aber vielleicht die wirkliche Leistung des neuen Sozialliberalismus. Soll dieser mit anderen Inhalten aufgeladen werden, muss neben politischen Alternativen weiter darüber nachgedacht werden, welche Faktoren heute die diskursiven Kräfteverhältnisse der (Welt-)Gesellschaft beeinflussen und wie mit der Tatsache, dass Öffentlichkeit fast nur noch als medial vermittelte existiert, umzugehen ist. Mit anderen Worten: Es ist zu klären, wie Konsens- und Politisierungsprozesse im Zeitalter der Globalisierung ablaufen (z.B. mit oder gegen die Weltbank), um neue Handlungsfähigkeit im Sinne eines globalen Ausgleichs zur Bekämpfung von Armut zu erlangen. Ohne diese wird auch der neue Traum der Weltbank, in diesem Jahrhundert eine Welt ohne Armut zu schaffen, nur Wunschtraum bleiben.

Literatur

- Altvater, Elmar. 2002. »Kapitalismus. Zur Bestimmung, Angrenzung und Dynamik einer geschichtlichen Formation.« *EWE* 13 (2002), 281-292.
- Behrman, Jere R. 1993. *Investing in human resources*. In: Economic and Social Progress in Latin America, Hg. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.: International Development Bank, 187-255.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), CEPAL (Comisión Económica para América Latina), PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1995. *Informe de la Comisión Latinomericana y del Caribe sobre el desarrollo social*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Blum, Volkmar. 1998. »Die lateinamerikanischen Sozialfonds.« *Peripherie* 69/70 (1998), 88-103.
- Bodemer, Klaus, Hg. 2000. *Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und local government – Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.

Boeckh, Andreas. 2002. *Neoliberalismus und soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika*. In: Soziale Ungleichheit. Analysen zu Lateinamerika, Hg. Petra Bendel/Michael Krennerich, Frankfurt: Vervuert, 137-153.

Boeckh, Andreas, Monica Rubiolo. 1999. »Finanzkrisen, Steuerblockaden und Finanzreformen in Lateinamerika.« *Peripherie* 73/74 (1999), 53-76.

Boris, Dieter. 2001. *Zur Politischen Ökonomie Lateinamerikas. Der Kontinent in der Weltwirtschaft des 20. Jahrhunderts*. Hamburg: VSA.

Braig, Marianne. 1996. *Populistische Politik im Wandel: Auf der Suche nach neuen Legitimationsstrategien in Mexiko*. In: Weltsystem und kulturelles Erbe, Hg. Hans-Peter Müller, Berlin: Dietrich Reimer Verlag, 288-318.

Burchardt, Hans-Jürgen. 2002a. »Contours of the Future: The New Social Dynamics in Cuba.« *Latin American Perspectives* 3 (2002), 59-76.

Burchardt, Hans-Jürgen. 2002b. »Kuba nach Castro. Die neue Ungleichheit und das sich formierende neopopulistische Bündnis.« *Internationale Politik und Gesellschaft* 3 (2002), 67-89.

Bustelo, Eduardo S., Ernesto A. Isuani. 1991. *El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina*. Documentos de trabajo del CIEPP Nr. 5, Buenos Aires.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2000. *Panorama Social de América Latina 2001*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 1995. *Focalización y pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.

Chrenko, Helma, Peter Stier. 2002. *Halbierung der globalen Armut bis 2015? Für eine nachhaltige Entwicklungspolitik*. Hamburg: VSA.

Dombois, Rainer. 1998. »Wohlfahrtsmix und kombinierte Strategien sozialer Sicherung.« *Peripherie* 69/70 (1998), 7-24.

Elsenhans, Hartmut. 2000. »Globalization in a Labourist Keynesian Approach.« *Journal of Social Studies* 89 (2000), 1-66.

EURODAD. 2000. *Poverty Reduction Strategies: What have we learned so far?* September 2000. <http://216.239.37.100/search?q=cache:YnmeEdqc-gwC:www.sti.ch/pdfs/swap090.pdf+EURODAD.+2000.+Poverty+Reduction+Strategies:+learned+&hl=de&ie=UTF-8>, 21. März 2003.

Franco, Rolando 1996. »Social policy paradigms in Latin America.« *CEPAL Review* 58 (1996), 9-23.

Franco, Rolando. 1992. *Nuevas orientaciones de la política social en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Fuster, Thomas. 1997. *Die »Good Governance« Diskussion der Jahre 1989 bis 1994*. Bern: Haupt.

George, Susan. 1999. *Eine kurze Geschichte des Neo-Liberalismus: Zwanzig Jahre einer elitären Volkswirtschaftslehre und Chancen für einen Strukturwandel*. Vortrag auf der Konferenz über die wirtschaftliche Souveränität in einer globalisierenden Welt, Bangkok, 24.-26. März 1999.

Gilbert, Christopher L., David Vines, Hg. 2000. *The World Bank – Structure and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Glaessner, Philip, D. Lee, A. Sant' Anna, J. de St. Antoine. 1994. *Poverty alleviation and social investment funds: The Latin American experience*. World Bank Discussion Paper Nr. 261. Washington D.C.: World Bank.

Goodman, Margaret, Samuel Morley, Gabriel Siri and Eliane Zuckerman. 1997. *Social Investment Funds in Latin America. Past Performance and Future Role*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Graham, Carol. 1994. *Safety Nets, Politics and the Poor. Transitions to Market Economy*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Hicks, Norman, Quentin Wodon. 2001. »Protección social para los pobres en América Latina.« *Revista de la CEPAL* 73 (2001), 95-116.

Höffe, Otfried. 1999. *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München: Beck.

Huber, Evelyn. 1996. *Options for social policy in Latin America: Neoliberal versus social democratic models*. In: Welfare States in Transition, Hg. Gösta Esping-Andersen, London: Sage, 141-191.

Hufschmid, Jörg. 2002. *Politische Ökonomie der Finanzmärkte*. Hamburg: VSA.

Illy, Hans. 1993. *Die Weltbank und Armutsbekämpfung in der Dritten Welt*. Bonn: Germanwatch.

Jacobeit, Cord. 2000. »Das Konzept der Weltbank für die Länderplanung.« *E+Z* (41) 9, 242-244.

Jäger, Johannes. 2002. *Politökonomische Transformationsprozesse und Sozialpolitik in Lateinamerika*. In: Soziale Ungleichheit. Analysen zu Lateinamerika, Hg. Petra Bendel/Michael Krennerich, Frankfurt a.M.: Vervuert, 154-176.

Jäger, Johannes, Gerhard Melinz, Susan Zimmermann. 2001. *Sozialpolitik in der Peripherie. Zugänge und Entwicklungen in globaler Sicht*. In: Sozialpolitik in der Peripherie, Hg. Johannes Jäger/Gerhard Melinz/Susan Zimmermann, Frankfurt a.M.: Brandes & Apsel, 9-36.

Journal für Entwicklungspolitik. 2002. Neoliberalism at work: Netzwerke, Wissensproduktion und neue Eliten in der Peripherie (Schwerpunktredakteurin Karin Fischer). *JEP* 3 (2002).

Krumwiede, Heinrich-W. 2002. *Soziale Ungleichheit und Massenarmut in Lateinamerika*. SWP-Studie 18. Berlin: SWP.

Lozano, Claudio. 2002. »Argentinien ist nicht pleite.« *Lateinamerika-Nachrichten* 342 (2002), 11-14.

Mesa-Lago, Carmelo, Hg. 1985. *The Crisis of Social Security and Health Care. Latin American Experiences*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.

Mesa-Lago, Carmelo. 1994. *Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Social Costs of Economic Reform*. Boulder: Rienner.

Meyers, Reinhard. 1999. *Internationale Organisationen und global governance – eine Antwort auf die internationalen Herausforderungen am Anfang des Jahrhunderts?* In: Internationale Organisationen in der Reform, Hg. Wichard Woyke, Schwalbach: Wochenschau-Verlag, 8-28.

Mkandawire, Thandika, Virginia Rodriguez. 2000. *Globalization and Development after Copenhagen: Premises, Promises and Policies*. Occasional Paper 10. Genf: UNRISD.

Morley, Samuel. 1995. *Poverty and Inequality in Latin America. The Impact of Adjustment and Recovery in the 90s*. Baltimore: Hopkins University Press.

Münch, Richard. 1998. *Globale Dynamik, lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Nolte, Detlef. 2001. »Dunkle Wolken über den lateinamerikanischen Demokratien.« *Brennpunkt Lateinamerika* 18 (2001). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.

Ocampo, José Antonio. 1998. »Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina.« *CEPAL-Review* 65 (1998), 7-14.

Oxfam. 2000. *Growth with equity is good for the poor*. Oxfam, Juni 2000.
<http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/equity/fullequity00.htm>, 21. März 2003.

Oxfam. 2001. *Are PRSPs working? Oxfam's contribution to the World Bank/IMF PRSP review process*. Oxfam: Washington DC.

Polanyi, Karl. 1978. *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Rieger, Elmar, Stephan Leibfried. 2001. *Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaats*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Rodrik, Dani. 1999. *The New Global Economy and Developing Countries. Making Openness Work*. Washington, D.C.: ODC.

Rodrik, Dani. 2002. »After Neoliberalism, What?« Unveröffentlichtes Vortragsmanuskript der Tagung Alternatives to Neoliberalism, Washington, 23. Mai 2002.

Sangmeister, Hartmut. 2002. »Nur verhaltenes Wirtschaftswachstum in Lateinamerika.« *Brennpunkt Lateinamerika* 1 (2002). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.

Siebold, Thomas. 1995. *Die sozialen Dimensionen der Strukturanpassung – eine Zwischenbilanz*. Duisburg: INEF-Report.

Siri, Gabriel. 1996. »Social investment funds in Latin America.« *CEPAL Review* 59 (1996), 73-82.

Sottoli, Susana. 1999. *Sozialpolitik im Zeichen der entwicklungspolitischen Wende Lateinamerikas: Konzepte und Reformen im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.

Stahl, Karin. 1995. *Soziale Kompensationsmechanismen der Strukturanpassung in Lateinamerika: Die Einrichtung der Sozialfonds*. In: Politische Restriktionen der Strukturanpassung in Entwicklungsländern, Hg. Joachim Betz, Hamburg: DÜI, 85-107.

Tetzlaff, Rainer. 1996. *Weltbank und Währungsfond – Gestalter der Bretton-Woods-Ära*. Opladen: Leske + Budrich.

Thomson, John. 1995. »Participatory Approaches in Government Bureaucracies: Facilitating the Process of Institutional Change.« *World Development* 9 (1995), 1521-1554.

UNDP. 2002. *Bericht über die menschliche Entwicklung 2002*. Bonn: UNDP.

Vivian, Jessica. 1995. *Social Safety Nets and Adjustment in Developing Countries*. Genf: UNRISD.

Walther, Miriam. 2002. »PRSP: Umbenennung statt Neuanfang.« *Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung* 2 (2002), 5-6.

Williamson, John, Hg. 1990. *Latin American Economic Adjustment: How much Has Happened?* Washington D.C.: Institute for International Economics.

Witt, Matthias 1998. *Der Fondo de Inversión Social. Ein effizientes entwicklungspolitisches Instrument zur Bekämpfung der Armut Bolivien?* Frankfurt a.M.: Göttinger Studien in development economics.

World Bank. 1994. *The World Bank and Participation*. Operations Policy Department, The World Bank. Washington D.C.: World Bank.

World Bank. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford: World Bank.

World Bank. 2000. *Global Development Finance. Country and summary data*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank. 2001. *World Development Report 2000/ 2001: Attacking Poverty*. Oxford: World Bank.

World Bank. 2002. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Oxford: World Bank.

Abstracts

The article discusses the core elements of the new neoliberal policy of poverty reduction in Latin America developed and implemented by the International Financial Institutions since the mid 1980s, mainly the International Social Fonds and the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). The article analyses the practical effects of these instruments in regards to poverty reduction. The author comes to the conclusion that the new strategies partially reach the poor but show little success as far as longterm sustainable poverty reduction is concerned. According to the author the strategies positive effects are partially undermined or in the worst case reversed by the macroeconomic effects of neoliberal policy. He therefore concludes by presenting and discussing new ideas that go beyond the mere scope of social liberalism.

In dem Artikel werden die Kernelemente der neuen neoliberalen Armutspolitik, die die Internationalen Finanzinstitutionen ab Mitte der 1980er Jahre entwickeln und umsetzen, am Beispiel Lateinamerika dargestellt; im wesentlichen handelt es hierbei um die internationalen Sozialfonds und die Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). Anhand ihrer zentralen Säulen wird analysiert, ob und inwieweit diese neuen Instrumente in der Praxis wirksam sind und ihrem Selbstverständnis auf Armutsbekämpfung gerecht werden. Der Autor kommt zu dem Schluss, dass die neuen Strategien die Armen zwar parziell erreichen, aber in ihrer bisherigen Form keinen Beitrag zu einer nachhaltigen Armutsreduktion leisten. Dies liegt nach Ansicht des Autors vor allem darin begründet, dass ihre positive Wirkung durch makroökonomische Effekte einer neoliberal ausgerichteten Politik konterkariert oder sogar aufgehoben wird. Im letzten Teil werden deshalb

Denkansätze vorgestellt und diskutiert, die über den Sozialliberalismus hinausweisen.

Der Beitrag ist ein Teilergebnis eines Forschungsprojektes über die Perspektiven internationaler Sozialpolitik, das der Autor mit freundlicher Unterstützung der Volkswagen-Stiftung zur Zeit in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern durchführt.

Hans-Jürgen Burchardt
Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK Hamburg)
Alsterglaciis 8, D-20354 Hamburg
E-Mail: HJ.Burchardt@t-online.de

IRENE KNOKE

Politische Partizipation als Allheilmittel?

Theorie und Wirklichkeit der neuen Armutsbekämpfungsstrategie

Eine der wichtigsten Neuerungen bei der Erstellung nationaler Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (*Poverty Reduction Strategy Papers/PRSP*) ist die Forderung nach einer breiten Beteiligung der Zivilgesellschaft, von Nichtregierungsorganisationen und der betroffenen Armen selbst. Die PRSP werden dabei nicht nur zur Grundlage für die weitere Vergabe konzessionärer Kredite eingefordert, sondern insbesondere auch als Voraussetzung für einen Schuldenerlass im Rahmen der Initiative für hochverschuldete arme Länder (*HIPC – Highly Indebted Poor Countries*). Für diese Länder, die ihre PRSP im Rahmen der HIPC-Initiative erstellen, gilt ein ganz besonders enger Zeitrahmen, da der notwendige Schuldenerlass so schnell als möglich ausgesprochen werden soll. Die internationalen Finanzinstitutionen und die internationale Gebergemeinschaft sollen eine unterstützende Rolle bei der Vorbereitung der Strategiepapiere einnehmen.

In ihrem »Handbuch« (*Sourcebook*) stellt die Weltbank Leitlinien für die Erstellung der PRSP zusammen. Diese Leitlinien sind nicht zwingend vorgeschrieben. Angesichts der sehr unterschiedlichen Ausgangslagen in den einzelnen Ländern wäre dies auch wenig sinnvoll. Vielmehr betont die Bank, dass der Prozess zur Erstellung der PRSP sowohl für die Bank selbst als auch für die Länder, in denen sie erstellt werden, einen Lernprozess darstellen. Das Sourcebook soll selektiv verwendet werden (www.worldbank.org/poverty/strategies/sourcons.htm). Entsprechend umfassend sind die zahlreichen Kapitel und Aspekte des Sourcebook, das auf den Prozess als solchen, sowie auf praktische Umsetzungsaspekte (Analyse der Armutssituation, spezifische sektorale Herausforderungen etc.) eingeht. Als ein Querschnittsthema behandelt die Weltbank das Thema Partizipation, die sie folgendermaßen definiert: »Participation is the process through which stakeholders influence and share control over priority setting, policy-making, resource allocations and access to public goods and services. There is no blueprint for participation because it plays a role in many different contexts, different projects and for different purposes. However, in whatever context or reason they are used, participatory processes or civic engagement in the poverty reduction strategy process allows countries to begin exchanging information with other stakeholders and thereby increase the transparency of their decision making.« (Weltbank 2001: 3)

Als Stakeholders (»Interessengruppen«) benennt die Weltbank: die allgemeine Öffentlichkeit, die Armen und Marginalisierten, die organisierte Zivilgesellschaft (lokale und internationale Nicht-Regierungsorganisationen, Gewerkschaf-