

IWF und Weltbank entdecken die Armutsbekämpfung

Autor(en): **Unmüßig, Barbara**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **19 (1999)**

Heft 38

PDF erstellt am: **28.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-652456>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

IWF und Weltbank entdecken die Armutsbekämpfung

Das brisanteste Thema der IWF Weltbank-Jahrestagung Ende September 1999 war zweifellos die Umsetzung der Beschlüsse des G7-Gipfels zur Kölner Schuldeninitiative. Die G 7-Finanzminister haben im Sommer 1999 dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank zwei konkrete Aufgaben gestellt: Erstens die beschlossenen Schuldenerleichterungen (Gesamtvolumen ca. 70 Mrd. US Dollar) finanziell abzusichern. Zweitens sollten beide Finanzinstitutionen einen neuen Rahmen für eine verbesserte Armutsreduzierung vorlegen, um den Schuldenerlass wirksam für arme Bevölkerungsgruppen werden zu lassen.

Ein Großteil der Finanzierung des Schuldenerlasses im Rahmen der HIPC-Initiative (Highly Indebted Poor Countries) konnte nach langen Verhandlungen und mit Hilfe zahlreicher buchhalterischer Tricks (Neubewertung der Goldbestände des IWF) und unter Rückgriff auf weitere Reserven des IWF und der Weltbanktochter IDA sichergestellt werden. Vor allem beim Weltbank-Trustfund besteht noch eine größere Finanzlücke von ca. 400 Mio. US-Dollar, die jedoch über weitere Verhandlungen durch Weltbankpräsident Wolfensohn bald geschlossen werden soll. Im Gesamtpaket zur Finanzierung der erweiterten HIPC-Initiative ungeklärt ist, in welcher endgültigen Höhe und in welchem Tempo der Schuldenerlass aus früheren Entwicklungshilfekrediten erfolgen wird. Der von US-Präsident Clinton unmittelbar nach der IWF/Weltbank-Jahrestagung angekündigte hundertprozentige bilaterale Schuldenerlass und die Finanzierung der HIPC-Initiative sind im Haushaltsausschuss des US-Kongresses auf halber Strecke stecken geblieben. Statt der 320 Mio. US-Dollar, die Clintons Administration beantragt hatte, sind lediglich 110 Mio. US-Dollar bewilligt worden. Der US-Kongress hat im November 1999 ein weiteres Mal die Mittel für den HIPC Trust in Höhe von 50 Mio. US-Dollar verweigert. Er hat damit die Absprachen zur Lastenteilung unter den wichtigsten Gläubigerländern missachtet und die zügige Finanzierung durch die anderen Gläubiger gefährdet.

Die Wirkung der neuen HIPC-Initiative muss zu einem großen Teil danach beurteilt werden, ob wirklich neue Liquidität für eine armutsorientierte Politik entsteht. Ein Kriterium dafür ist unter anderem, dass die HIPC-Initiative durch *zusätzliche* Mittel finanziert wird. Dies ist jedoch bei den bislang beschlossenen Finanzierungsformen nur bis zu einem gewissen Grad der Fall. So fällt der Erlass der bilateralen Schulden nicht unbedingt in die Kategorie „Zusätzlichkeit“, da die meisten HIPC-Länder wegen Zahlungsunfähigkeit ihre Schulden gar nicht oder nur unvollständig bedient haben (Zins- und Tilgungsleistungen).

Auf der Basis der bisherigen Vereinbarungen ist davon auszugehen, dass die Finanzierung der neuen HIPC-Initiative zu Lasten bisheriger Entwick-

lungshilfezahlungen gehen wird. So werden nicht abgeflossene Gelder aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) umgewidmet. Der Großteil der 700 Mio. US-Dollar aus früheren EEF-Mitteln soll für die Entschuldung der AKP-Staaten verwendet werden, ein kleinerer Teil soll die Finanzlücke der Afrikanischen Entwicklungsbank decken, die über keine eigenen Reserven verfügt, um sich an der HIPC-Initiative finanziell beteiligen zu können. Auch wenn es zu begrüßen ist, dass die nicht abgerufenen Mittel des EEF nun in die Entschuldung fließen anstatt an die nationalen Haushalte der nördlichen Gläubiger, wo sie Haushaltslöcher der Finanzminister stopfen helfen würden, so ist doch unklar, welche Auswirkungen solche Umwidmungen für den Umfang der künftigen EEF-Budgets haben werden. Ab 2001 sollen gar diejenigen Finanzmittel, die die Weltbank an den HIPC Trust Fund transferieren muss, vor allem aus Mitteln der Weltbanktochter IDA bzw. aus IDA-Rückflüssen genommen werden, die ansonsten für konkrete Projekte und Armutsprogramme eingesetzt werden könnten.

Die hochverschuldeten Entwicklungsländer mittleren Einkommens (SI-MICs) befürchten gar, dass die Entschuldung der ärmsten hochverschuldeten Länder auf ihrem Rücken ausgetragen wird, sie von Entwicklungstransfers abgeschnitten werden und sie zusätzlich die neuen sozialen Konditionalitäten des IWF und der Weltbank übernehmen müssen. Die zahlreichen Umwidmungs- und Buchhaltungstricks machen deutlich, dass die HIPC-Initiative nach wie vor eine starke Refinanzierungskomponente aufweist, die gerade bei den multilateralen Gläubigern IWF und Weltbank deren Bücher bereinigen helfen wird. Die immer wieder gerade auch von der Weltbank geforderte Zusätzlichkeit der Mittel für den Schuldenerlass ist zu weiten Teilen bei der jetzigen Finanzierungsform nicht zur Zufriedenheit erfüllt worden.

Die finanziellen Wirkungen des Schuldenerlasses sind pro HIPC-Land genau zu betrachten. Für einige wird es durchaus attraktive Finanzspielräume geben, sie werden deutlich weniger für Zinsen und Tilgungen aufbringen müssen und können dieses Geld in eine Entwicklung investieren, die die Armut bekämpft. Die Schuldendienstzahlungen Mosambiks beispielsweise werden von 71 Mio. US-Dollar auf 48-62 Mio. US-Dollar zurückgehen. Länder wie Mali oder Sambia werden nach ersten Schätzungen auch nach einem Schuldenerlass nach den Kriterien der erweiterten HIPC-Initiative immer noch genauso viel Geld für ihren jährlichen Schuldendienst ausgeben wie für ihre staatlichen Bildungs- und Erziehungsprogramme zusammen.

Die isolierte Betrachtung des Schuldenerlasses im Hinblick auf die potenziell freigesetzten Mittel für die Armutüberwindung ist ohnehin irreführend. Zeitgleich mit dem Schuldenerlass kürzen zum einen die meisten nördlichen Geber weiter ihre Entwicklungshilfebudgets. Die Beschlüsse von Köln im Juni 1999 und Washington werden vor allem auch vom deutschen Entwicklungshilfeministerium (BMZ) zu einem Durchbruch für die HIPC und zu einem wichtigen Schritt für die Armutreduzierung hochstilisiert. Unter dem Strich dürften die in Köln angekündigten Milliardensummen über die Jahre verteilt tatsächlich Entlastung von der

Schuldenlast bringen. Ob es aber den großen Schub für neue Handlungsspielräume für Massnahmen der Armutüberwindung geben wird, ist zumindest für eine ganze Reihe der 41 HIPC-Länder zweifelhaft.

Zum anderen ist ein Schuldenerlass nicht das Allheilmittel, mit dem die riesigen strukturellen Probleme der ärmsten Länder (einseitige Abhängigkeit vom Weltmarkt, keine neuen Investitions- und Kapitalzuflüsse usw.) überwunden werden können. Hier ist der Norden mit ganz anderen Schritten vor allem in der Handelspolitik, vor allem durch den Abbau der protektionistischen Maßnahmen im Agrarsektor, gefordert. Vorsichtiger Optimismus ist durchaus angebracht, was die quantitativen Segnungen der erweiterten und beschleunigten HIPC-Initiative angeht. Die vom BMZ-Ministerium an den Tag gelegte Euphorie ist aber übertrieben und weckt eher den Verdacht, dass die spürbaren Kürzungen des BMZ nun mit dem Schuldenerlass bemäntelt und gerechtfertigt werden sollen.

Für die reformierte HIPC-Initiative können sich nun die Länder qualifizieren, die einen Schuldenstand aufweisen, der mehr als 150 Prozent oder mehr als 250 Prozent der Staatseinnahmen ausmacht. Damit kommt eine größere Anzahl von Ländern (bis zu 36 von den insgesamt 41 HIPC-Ländern) in den Genuss von Schuldenerleichterungen. Unabdingbare Voraussetzung für einen Schuldenerlass ist der Nachweis wirtschafts- und sozialpolitischer Reformen, die mit dem Internationalen Währungsfonds ausgehandelt und vereinbart sein müssen. Bislang war dies das IWF-ESAF-Programm (ESAF= Enlarged Structural Adjustment Program) des IWF. Die IWF/Weltbank-Jahrestagung hat nun beschlossen, dieses Programm umzubenennen. Es heißt nun *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF), zu dessen Kernstück künftig ein *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) gehören wird. Zentrales Qualifikationskriterium und damit konditional für den Schuldenerlass ist nun die Vorlage des Armutsstrategiepapiers. Umstritten ist derzeit noch, in welcher Phase des mehrjährigen Entschuldungsprozesses dieses Papier vorliegen muss. Jedenfalls sollen noch im Laufe des Jahres 2000 19 Länder einen Zwischenerlass erreichen (Erleichterungen beim Schuldendienst).

Warum IWF und Weltbank die Armut entdecken

Unerwartet schnell haben der IWF und die Weltbank die von den G7 Ministern in Köln formulierte Vorgabe, einen „Rahmen für Armutsreduzierung“ zu schaffen, umgesetzt. Die vom IWF und der Weltbank auf der Jahrestagung präsentierte Strategie der Armutsbekämpfung in den HIPC-Ländern scheint – zumindest auf den ersten Blick – wie der wahr gewordene Traum aller NGO, die sich seit langem kritisch mit der Politik der Struktur-anpassung beschäftigen. Soll doch die Initiative für Strukturreformen diesmal von den Ländern des Südens selbst ausgehen. Die avisierten Armutsstrategiepapiere (*Poverty Reduction Strategy Paper*, PRSP) sollen nun unter umfassender Beteiligung der Regierungen und ihrer Zivilgesellschaften entworfen werden. Den wirtschaftlichen, politischen und sozialen

Bedingungen der Länder soll nun stärker entsprochen werden. Entwicklungsziele, -wege und Tempo sollen in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen von den nationalen Regierungen festgelegt werden; eine langjährige Forderung von Entwicklungs-NGOs. Dahinter steht die Überlegung, dass auf diesem Wege die Länder Einschnitte in ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik akzeptieren und selber auf die bislang vom IWF verordneten Maßnahmen kommen (Prinzip der „Ownership“).

Dieses geplante neue Vorgehen darf als verspätete Reaktion auf die 1998 vollendete interne sowie externe Evaluierung der ESAF-Anpassungsprogramme des IWF betrachtet werden. Beide Auswertungen der ESAF-Programme haben ein kritisches Licht auf die Strukturanpassungsprogramme (SAP) des Fonds geworfen und zeigten, dass die erwarteten wirtschaftlichen Stabilisierungserfolge mehrheitlich ausgeblieben waren. Weder stellte sich Wirtschaftswachstum ein, noch verbesserte sich die „Schuldendienstfähigkeit“ der Länder. Bei den untersuchten 36 Ländern mit ESAF-Programmen lag das durchschnittliche Wachstum des realen Bruttoinlandproduktes zwischen 1991-1995 bei 0 Prozent, bei den Ländern in Sub-Sahara-Afrika sogar noch darunter. Vergleichbare Länder ohne ESAF-Programme verzeichneten im gleichen Zeitraum ein Wachstum von 1 Prozent. Der Schuldenstand der ESAF-Länder verdoppelte sich nahezu zwischen 1985 und 1995! Beide Evaluierungen kamen zu der Einschätzung, dass die jeweiligen spezifischen ökonomischen, politischen und sozialen Gegebenheiten der Länder im Design der SAPs zu wenig beachtet worden seien.

Die Antwort des IWF auf die Tatsache, daß Dreiviertel seiner Programme unterbrochen worden sind und dies vor allem auf mangelnde politische Umsetzungsprobleme zurückzuführen ist, war zunächst äußerst dürftig und erstreckte sich lediglich auf Standardtechniken wie ein verbessertes Monitoring und auf verbale Bekenntnisse zu mehr Transparenz und Partizipation.¹ In Washington wurde die im Kreuzfeuer der Kritik stehende ESAF nun kurzerhand in die Poverty Reduction and Growth Facility umgewandelt. In ihrem Zentrum sollen die bereits beschriebenen Armutsstrategiepapiere stehen (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP). Sie sollen die traditionellen *Policy Framework Papers* (PFPs) des Fonds ersetzen. Neu ist vor allem, dass IWF und die Weltbank in der Phase der Entwicklung dieser nationalen Strategiepapiere nur beratend zur Seite stehen und erst nach Beendigung des Prozesses ins Spiel kommen sollen. Nach Fertigstellung der Strategiepapiere gehen diese an die Exekutivräte des IWF und der Weltbank, wo sie genehmigt werden müssen. Dieses neue Verfahren wird zunächst vor allem bei den HIPC-Ländern angewendet werden. Längerfristig soll das Vorgehen in allen Ländern, die sich für die günstigen Kredite der Weltbanktochter IDA qualifizieren, gelten. Gehofft wird auch, dass mit Hilfe der PRSP eine stärkere Geber-Koordination und damit größere Kohärenz in den Entwicklungsbemühungen möglich werden wird. Ob sich durch die neuen *Poverty Strategy Papers* für Regierungen und die Zivilgesellschaft Chancen eröffnen, sich stärker in die Strukturprogramme einmischen und sie mitbestimmen zu können, wird die nahe Zukunft zeigen.

Die hohen sozialen Kosten seiner Schockprogramme hat der IWF stets erfolgreich verteidigt. Mit der Asien- und Russlandpolitik ist der IWF jedoch heftig wie nie ins öffentliche Kreuzfeuer der Kritik geraten; er steht entsprechend unter Erfolgsdruck. Dies gilt umso mehr für die Anpassungsprogramme gegenüber den armen Ländern (ESAF-Programme), die er vor allem mit den immer knapper werdenden Mitteln öffentlicher Haushalte (nicht nur der Zentralbanken) finanziert.² Die Erfolgsbilanz von nahezu zwanzig Jahren Strukturanpassungsprogrammen insbesondere in Afrika sieht dürrig aus. Und letztlich ist die nun eingenommene Orientierung auf Armutsbekämpfung auch als Eingeständnis des IWF zu verstehen, mit seiner bisherigen Politik der Stabilisierung und Anpassung zumindest auch in dieser Hinsicht gescheitert zu sein.

In allen Ländern mit ESAF-Programmen haben sich nämlich gerade die Sozialdaten verschlechtert. Der jüngste Bericht zur Situation in Afrika der *Economic Commission for Africa* (ECA) der UN von 1999 zeigt, dass Wachstum allein noch kein Erfolgszeichen ist. Denn trotz insgesamt in den letzten vier Jahren in Afrika steigender Wachstumsraten nahm die Armut zu. Der Bericht bezweifelt zudem die Nachhaltigkeit des Wachstums, da die Reformen der letzten Jahre genau die Bereiche vernachlässigt hätten, die eine notwendige Voraussetzung für dauerhaftes Wachstum wären wie die Förderung von Humankapital und von institutionellen Strukturen.

Die Zahlen für die afrikanischen ESAF-Länder sind erschreckend: Im Senegal stieg die Zahl der Arbeitslosen von 25 Prozent der Bevölkerung 1991 auf 44 Prozent 1996, nachdem das Land 1986 und 1995 zwei Strukturanpassungsprogramme mit dem IWF unterzeichnet hatte. Die Zahl der Hungernden stieg von 33 Prozent 1991 auf 40 Prozent der Gesamtbevölkerung 1992. In Tansania hatten die Menschen in absoluter Armut 1991 niedrigere Einkommen als 1983. Das Einkommen des reichsten Zehntels der Bevölkerung war 1991 1'454 mal höher als das des ärmsten Zehntels, 1983 war es „nur“ 24 mal höher gewesen.³ In 12 von 28 afrikanischen Ländern lag die Einschulungsrate nach Beendigung eines SAPs unter der vor Beginn des Programms.⁴ Bezogen auf die Region Sub-Sahara-Afrika insgesamt sanken die Pro-Kopf-Ausgaben für Erziehung zwischen 1986-1996. In Simbabwe gingen die Ausgaben für Grundschulziehung nach Unterzeichnung eines ESAF-Programms zwischen 1991-1994 um 29 Prozent zurück.

Ähnlich sieht es im Gesundheitswesen aus, obwohl die hohen Raten an Erkrankungen mit AIDS eigentlich höhere Ausgaben notwendig machen. Im Falle Simbawwes lagen die Pro-Kopf-Ausgaben für Gesundheit nach 1994 34 Prozent niedriger als vor Unterzeichnung eines ESAF-Programms 1991. Die Zahl von Frauen, die während der Geburt starben, verdoppelte sich im gleichen Zeitraum. Die Verteilung von Kondomen nahm um 43 Prozent ab, nachdem auch hierfür Gebühren erhoben wurden. In Ghana, das oft als gelungenes Beispiel eines sich anpassenden Landes zitiert wird, nahm die Zahl von Kindern, die bei ihrer Geburt zu wenig wiegen, von 5 Prozent (1988) auf 17 Prozent (1995) zu.⁵

Nach diesen negativen Bilanzen ist es positiv zu bewerten, dass die Reduzierung der Armut nun zum zentralen Ziel aller Reformbemühungen werden soll. IWF-Direktor Camdessus brachte sogar seitens des IWF zum ersten Mal die sogenannten 2015-Ziele ins Spiel. Dies sind die von der internationalen Gemeinschaft auf UN-Konferenzen (UN-Gipfel von Kopenhagen, Peking, Kairo, Istanbul) vereinbarten Entwicklungsziele, bis zum Jahr 2015 die Armut weltweit zu halbieren.⁶ Die Hinwendung zur Armutsproblematik ist nicht als reiner Akt zur Imagepflege zu verstehen, auch wenn die Umbenennung der heftig kritisierten ESAF in eine „Armutsfazilität“ zunächst ein cleverer Schachzug von PR-Strategen ist. Zumindest für die ärmsten Länder scheint es beim IWF Bereitschaft für ein Nachdenken über die Erfolgsbedingungen seiner Programme zu geben.

Skepsis bleibt angebracht

Die Umsetzung der neuen Strategie kann eine verbesserte Kooperation der Bretton-Woods-Organisationen einleiten. Doch der neue Ansatz könnte auch in eine Zunahme des Einflusses des IWF münden. Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigten eine stetige Ausweitung der Aufgabenbereiche des IWF. NGO haben diesen „mission creep“ (Aneignung, Übernahme immer neuer Kompetenzen) seit langem kritisiert. Zum Zeitpunkt der Jahresversammlung lagen drei Studien und Positionspapiere vor, die sich aus sehr unterschiedlichen Perspektiven und politischen Hintergründen allesamt mit der dringlichen Reform des IWF befassen (Genfer Zentrum für Geld- und Bankstudien, US Council on Foreign Relations, Oxfam International). Sie alle stimmen in dem Punkt überein, dass sich der IWF auf sein Kerngeschäft konzentrieren und deshalb redimensioniert werden soll. Von der Entwicklungsorganisation Oxfam wurde unter anderem die alte Forderung erhoben, der IWF solle sich aus dem langfristigen Entwicklungsgeschäft zurückziehen, da er dafür weder ein Mandat noch inhaltliche und technische Kompetenzen hat. Er soll sich stattdessen auf seine eigentliche Rolle, kurzfristige Zahlungsbilanzdefizite auszugleichen, beschränken.

Nun scheint es, als versuche der IWF seine eigene *Krisenanfälligkeit zu überwinden*, indem er sich neue Kompetenzen nun ausgerechnet für den Sozialsektor erstreitet (ohne über die nötige Expertise zu verfügen). Mit der umbenannten Poverty and Growth Facility (PRGF) behält der IWF seine tragende Rolle in der *HIPC-Initiative*. Das heisst, dass es ohne die Befolgung der Konditionalitäten des Fonds auch in Zukunft keine Schuldenerleichterung geben wird, ja dass eventuell sogar noch soziale Konditionalitäten hinzukommen. Der IWF behält damit seinen Hebel, auf die wirtschaftlichen und damit auch politischen und sozialen Bedingungen in den HIPC-Ländern starken Einfluss zu nehmen.

Es ist zu befürchten, dass sich der IWF nun auch noch mittels weiterer Auflagen direkten Zugriff auf den Sozialsektor in den HIPC-Ländern verschafft und ins Mikromanagement der Budgets der jeweiligen Länder hineinregiert; das könnte heißen: bislang weiche Auflagen würden zu

harten Konditionen. Nicht nur könnte es sein, dass der IWF von nun an über die Angemessenheit sozialpolitischer Maßnahmen zu entscheiden hätte, sondern auch über die Einbeziehung von Zivilgesellschaften in die Formulierung der Strategiepapiere. Vor dem Hintergrund, dass die bisherige Aushandlungspraxis der bisherigen Programme alles andere als demokratisch verlief – häufig nur unter Beteiligung des Finanzministeriums; andere Ministerien, Parlamente und die Betroffenen blieben außen vor –, erscheint diese Entwicklung fragwürdig. Obwohl in der Frage der Beteiligung gewisse Veränderungen zu bemerken waren: So drängte der IWF die brasilianische Regierung, dem Parlament das Programm zur Abstimmung vorzulegen, und im Fall Ecuadors und Indonesiens verlangte der IWF eine Veröffentlichung der Konditionen.

Weltbankchef Wolfensohn, der selbst seit einiger Zeit den Bedeutungsverlust der Weltbank in der Familie der globalen und internationalen Organisationen zu überwinden versucht, hat dem IWF diesmal geholfen. Kurzfristig kann sich Wolfensohn als der Gewinner der diesjährigen IWF/Weltbank-Jahrestagung sehen. Aber wird die neue Kooperation zwischen Weltbank und IWF den Armen nützen? In Wirklichkeit dürfte es sich um einen *Wettstreit um Kompetenzen* und zukünftige Finanzen der beiden Bretton-Woods-Zwillinge handeln, die nach wie vor in hohem Maße von öffentlichen Haushalten abhängig sind. Sie sind zwar noch immer mit viel Macht und Geld vor allem gegenüber den schwachen Dritte-Welt-Ökonomien ausgestattet, im Lichte der gigantischen privaten und spekulativen Finanzströme rund um den Globus werden sie dennoch ihren Einfluss in der Weltwirtschaft einbüßen.

Wie die konkrete Zusammenarbeit zwischen dem IWF und der Weltbank im sozialpolitischem Bereich im Kontext der neuen IWF-Armutsstrategie aussehen wird, muss die Praxis zeigen. Eine grundsätzliche Abkehr von der bisher praktizierten Arbeitsteilung ist jedoch nicht zu erwarten. Auch die offiziellen Dokumente der beiden Organisationen deuten darauf hin, dass der Fonds für fiskalische und monetäre Politikmaßnahmen zuständig bleiben wird und die Weltbank für „soziale Fragen“. Ironischerweise scheint aber auch die Bank über viel weniger Wissen über die sozialen Folgen klassischer Anpassungsmaßnahmen zu verfügen, als ihr gemeinhin zuge-
traut wird. Eine kürzlich vom Vice-President für Environmentally and Socially Sustainable Development, Ian Johnson, in Auftrag gegebene Studie hat gezeigt, dass die zu erwartenden sozialen und ökologischen Konsequenzen von Anpassungsprogrammen der Weltbank nur in den seltensten Fällen ausreichend geprüft und berücksichtigt werden.⁷

Stellt der neue Ansatz eine wirkliche Abkehr von der alten, armutsproduzierenden Anpassungspolitik dar? Skeptisch stimmt, dass die Armutsprogramme auf einer makroökonomischen Politik aufbauen sollen („based on sound macroeconomic policies“, Interim Committee des IWF, 28. Sept. 1999), über deren Inhalte und Ziele auch weiterhin der IWF bestimmen will. Zwar hat der IWF in der letzten Zeit häufiger über die richtige Reihenfolge („sequencing“) der einzelnen Elemente von SAPs gesprochen,

eine grundlegende Bereitschaft, die Kernelemente zu überdenken, ist jedoch nicht zu verzeichnen. Der IWF sieht in der Ausrichtung seiner Programme auf Stabilisierung und Wachstum noch immer die wirksamste Methode, Armut zu bekämpfen.

Es steht zu befürchten, dass die makroökonomischen Kernvorgaben nicht in Zweifel gezogen werden. Zwar anerkennt der IWF nun ausdrücklich, daß mehr *Ownership* der Programme dringlich sei. Wie jedoch im Konfliktfall zwischen Konditionalität und Partizipation entschieden wird, ist unklar und bislang nicht geregelt. Sollen etwa aus einem etwas breiteren Menu Maßnahmen vorgeschlagen werden, aus dem Regierungen auswählen dürfen? Oder ist ernsthaft an ein neues Verhandlungssystem gedacht, das auf der Basis eines breiteren politischen Konsens in den jeweiligen Anpassungsländern Stabilisierungsprogramme diskutiert, entwirft und sie umsetzt? Den Zielkonflikt benennt der IWF schon früher: „Es ist wichtig, die richtige Balance zu finden, einerseits *Ownership* zu fördern und andererseits zu strikten Vereinbarungen zu kommen“.⁸

Es bleibt abzuwarten, inwieweit nationale Regierungen in Zukunft die Möglichkeiten haben werden, von den traditionellen Kernelementen der klassischen Strukturanpassungspolitik (Deflationspolitik, Ausgabenkürzungen, Privatisierung und Liberalisierung) abzuweichen. Es besteht ein eindeutiges *Dilemma* zwischen der Absicht, die Strategien der Armutsbekämpfung in den Länder entwickeln zu lassen, und der weiterhin bestehenden *Schiedsrichterrolle der Bretton-Woods-Organisationen*. Denn der IWF sowie Weltbank behalten sich das Recht vor, Kredite zu verweigern, wenn diese nicht ihren Standards von „sound macroeconomic framework“ und „good governance“ entsprechen. Was mit „sound policies“ gemeint ist, entscheiden weiterhin die beiden Organisationen ausschliesslich; eine Einbeziehung anderer Akteure, so zum Beispiel der UNDP, ist nicht vorgesehen.

Auch wenn es keinen Zweifel daran geben kann, dass exzessive Haushaltsdefizite und Inflation negativ wirken sowie Korruption und Vetternwirtschaft abzulehnen sind, scheint nach allen Erfahrungen mit traditionellen Strukturanpassungsprogrammen (SAPs) eine gründliche und unvoreingenommene Auseinandersetzung mit den grundlegenden makroökonomischen Konditionen von Strukturanpassungsprogrammen unausweichlich. Nach fast zwei Jahrzehnten der Politik der Strukturanpassung ist deutlich, dass es die Programme nicht geschafft haben, das Ausmaß von Armut einzuschränken. Zum Teil haben wesentliche Elemente von SAPs die Situation armer Bevölkerungsgruppen und besonders armer Frauen noch verschlimmert. Es ist daher dringend geboten, die monetären, handelspolitischen, finanzpolitischen, Privatisierungs- und Investitionsvorgaben des IWF und der Bank auf ihre Armutsfolgen hin zu untersuchen.

IWF und Weltbank müssen sich stärker mit Fragen der Verteilungsgerechtigkeit, mit regionalen Ungleichgewichten und den ethnischen und geschlechtsspezifischen Dimensionen von Armut beschäftigen, nachdem sich gezeigt hat, dass eine Fixierung auf Wachstum allein nicht ausreicht.

Wenn sie in diesen Bereichen nicht zu einem Umdenken bereit sind, steht zu befürchten, dass in den geplanten konsultativen Prozessen in den Ländern nur verhandelt werden kann, wie die negativen Folgen traditioneller SAPs abzufedern sind. Angesichts der unbefriedigenden Erfahrungen mit sozialen Abfederungsmaßnahmen ist dann zu bezweifeln, dass der neue Ansatz merkbare Vorteile für die Armen im Süden bringen wird.

Unklar ist auch geblieben, in wieweit *bereits existierende Ansätze*, nationale Entwicklungsstrategien zu entwickeln und zivilgesellschaftliche Gruppen in solche Prozesse einzubinden, in den neuen Ansatz integriert werden sollen. Werden die in den letzten Jahren teilweise unter UN-Ägide entstandenen Armutsstrategiepapiere (z.B. im Rahmen des Weltsozialgipfels) jetzt in den Papierkorb geworfen, so wie es bei zahlreichen anderen mit partizipativen Mitteln erarbeiteten Strategien und Alternativen zu herkömmlichen Strukturanpassungsprogrammen zu befürchten ist? Derartige Strategiepapiere werden beispielsweise in einem selbst von der Weltbank mitbegründeten Netzwerk (SAPRIN) erarbeitet, das sich neben seiner Kritik an den SAPs auch mit Alternativen dazu beschäftigt. In dem Netzwerk, in dem Gewerkschafts-, Bauern-, Frauenorganisationen etc. vereint sind, herrscht mittlerweile der Eindruck vor, die Bank vernachlässige den Prozess, obwohl in rund zehn Ländern eine erfolgreiche Mobilisierung von zivilgesellschaftlichen Gruppen gelungen ist. Die SAPRIN-Veranstaltungen zusammen mit Vertretern der Weltbank am Rande der Jahrestagung scheinen diese Einschätzung zu bestätigen. Offenbar gibt es in der Bank keine Pläne, wohin der SAPRIN-Prozess gehen soll und in welcher Form die Ergebnisse der in den teilnehmenden Ländern durchgeführten Untersuchungen in die Abläufe (procedures) der Weltbank einfließen können.

Auch der in den letzten Monaten so aktiv von der Weltbank propagierte CDF stellt in Teilen einen Parallelprozess zur SAPRIN-Initiative dar, anstatt auf den gemachten Erfahrungen aufzubauen. Auch zwischen dem CDF und den neuen Armutspapieren wird es deutliche Überschneidungen geben. Wie die Prozesse zu integrieren sind, ist noch nicht abzusehen.⁹

Laufende Prozesse wie SAPRIN und die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen im Rahmen des CDF haben sich als sehr komplex und zeitintensiv erwiesen. Damit deutet sich eine weitere Schwierigkeit des neuen Armutsansatzes an. Bis Ende 2000 sollen drei Viertel aller HIPC Länder „on track“ sein. Das heisst, auch die nationalen Armutsstrategien müssen bis zu diesem Zeitpunkt ausgearbeitet bzw. maßgeblich auf den Weg gebracht sein, denn die Streichung von Schulden im Rahmen der HIPC-Initiative ist an diesen Prozess gekoppelt. (Zum Zeitpunkt des sog. *decision point* muss ein Plan vorliegen, wie eine Armutsstrategie entwickelt werden soll. Zum Zeitpunkt des *completion point* muss der Plan vorliegen. Im Falle Tansanias bedeutet dies zum Beispiel, dass für die Ausarbeitung des Papiers nur zwei Monate Zeit wäre. Ein wirklich partizipativer Prozess wird unter diesen Bedingungen nicht möglich sein). Sollen die Strategiepapiere aber wirklich aus demokratischen Prozessen hervorgehen und sich auf eine breite zivilgesellschaftliche Beteiligung stützen, bedarf es längerer

Zeitraumen. Es ist zu bedauern, dass sich die G7-Regierungen nicht auf die Forderung der internationalen Jubilee-Kampagne eingelassen haben, die Programme des IWF von HIPC zu entkoppeln.

Welche Herausforderungen ergeben sich im Jahr 2000?

Nichtregierungsorganisationen werden die Umsetzung des neuen Ansatzes in den nächsten Monaten aufmerksam verfolgen. Das Hauptaugenmerk wird dabei auf die Einbeziehung von Zivilgesellschaften gerichtet sein. Die neuen partizipativen Angebote von IWF und Weltbank sollten vor allem die Zivilgesellschaften im Süden nutzen; und NGO im Norden werden sie in diesen Prozessen unterstützen. Nicht nur die nationalen Regierungen, sondern vor allem demokratisch legitimierte Parlamente und Betroffene (stakeholder) müssen Einflussmöglichkeiten auf die Bedingungen erhalten, die ihre Lebensbedingungen unmittelbar prägen. Dass sie dabei makroökonomische Grundfragen antasten werden, steht nach nahezu zwanzig Jahren hautnaher negativer Erfahrung mit den Strukturanpassungsprogrammen von IWF und Weltbank letztlich außer Zweifel. SAPRIN und andere Mobilisierungsprozesse haben gezeigt, dass sich in vielen Ländern aktive und informierte Gruppen und Bewegungen etabliert haben, die nicht länger nur über den Sozialbereich reden, sondern direkt die ökonomischen Grundlagen von SAPs diskutieren wollen.¹⁰

Regierungen und Zivilgesellschaften im Norden und das UN-System sollten diese Prozesse aktiv unterstützen und sicherstellen, dass die Verantwortung für die Formulierung der Poverty Reduction Strategy Paper wirklich in den Ländern selbst liegt. Die Herausforderung ist, sicherzustellen, dass sich die neue Poverty Reduction Growth Facility von den alten Strukturanpassungsprogrammen nicht nur dadurch unterscheidet, dass zusätzlich zu den bekannten Konditionen nun noch weitere soziale Bedingungen und Wohlfahrtsmaßnahmen hinzugefügt werden.

Es bedarf einer offenen Diskussion darüber, wieviel Staatsdefizit und Inflation sozialverträglich sind, unter welchen Bedingungen (Geschwindigkeit, welche Bereiche) eine Öffnung einheimischer Märkte (Waren- und Finanzmärkte) sinnvoll ist oder welche staatlichen Förderungen in Anpassungsprozessen nützlich sind (Subventionen für Kleinbauern, Kleinproduzenten). Zudem sind Aspekte zu berücksichtigen, für die der Markt keine produktiven Lösungen findet (Verteilungsgerechtigkeit, ethnische, geschlechtsspezifische und regionale Ungleichgewichte). Die Auswirkungen traditioneller Anpassungsmaßnahmen auf die Umwelt sind statistisch bislang überhaupt nicht erfasst.

In den Armutsstrategiepapieren sollten die mittel- und langfristigen Entwicklungsziele und Erfolgsindikatoren festgeschrieben werden. Die Offenlegung der Entwicklungsziele und -strategien (und bspw. von Angaben über den Anteil von Sozialausgaben am Budget) ist notwendig und könnte in Zukunft verhindern, dass sich Regierungen hinter dem IWF und der Weltbank verstecken könnten. Auch können so der IWF und die

Weltbank nicht mehr ohne weiteres nationale Unterlassungen für das Ausbleiben erwarteter Erfolge verantwortlich machen.

Die neue Initiative könnte somit eine große Chance bieten, eine Orientierung auf wirkliche Armutsbekämpfung in den zukünftigen Reformprogrammen zu erreichen. Doch dafür bedarf es außer eines veränderten Prozesses der Formulierung von Strukturanpassungsprogrammen einer gründlichen Auseinandersetzung mit den Armutswirkungen neoliberaler Anpassungsmaßnahmen. Die offizielle Entwicklungsdiskussion muss sich öffnen und nicht mehr nur länger über soziale Zusatzmaßnahmen reden. Alle Effekte der klassischen makroökonomischen Elemente bisheriger Strukturanpassungsprogramme gehören im Sinne der Armutsbekämpfung deshalb dringlichst auf den Prüfstand.

Anmerkungen

- 1 Vgl. IMF: The ESAF at ten years. Washington, DC, 1997; External Evaluation of the ESAF. IMF 1998, IMF Annual Report 1998. Washington, DC 1998.
- 2 Die Finanzierung der ESAF durch bilaterale öffentliche Quellen war durchaus ungewiss geworden. Mit der Beteiligung des IWF an der HIPC-Initiative ist diese nun gesichert.
- 3 Vgl. Yassine Fall für Senegal und Ross Hammond für Tansania in Development Gap, 1999, a.a.O.
- 4 Vgl. ECA 1991, a.a.O.
- 5 Vgl. Yassine Fall in Development Gap, 1999, a.a.O.; Rose Gordon: Structural Adjustment and Women in Zimbabwe: Effects and Prospects. Canadian Journal of Development Studies, XVIII, no.2, 1997. Njoki Njoroge in 50 Years is Enough: Economic Justice News, vol.2, no.1, 1999.
- 6 Halbierung der extremen Armut, universelle Primärbildung, Reduzierung von Säuglings- und Kleinkindsterblichkeit um zwei Drittel, universelle Versorgung mit reproduktiver medizinischer Betreuung, Abbau der Geschlechts-Disparitäten im Primär- und Sekundärbereich bis 2015.
- 7 Social and Environmental Aspects: A Desk Review of SECALs and SALs Approved During FY98 and FY99. Washington, DC 1999.
- 8 IMF: Summing UP, by the Chairman of the Executive Board: Distilling the lessons from the ESAF Reviews, Executive Board Meeting 98/73.
- 9 Überschneidungen mit PRSP im Fall Boliviens, Elfenbeinküste, Kirgisien, Uganda. Überschneidungen zwischen geplanten PRSP-Prozessen mit SAPRIN-Prozessen: Bangladesch, Uganda? CDF-Prozess läuft seit 6 Monaten, Pilotphase soll im September 2000 abgeschlossen sein. 13 pilot study Länder wurden ausgewählt: Bolivien, Dominikanische Republik, Elfenbeinküste, Ghana, Jordanien, Kirgisien, Marokko, Rumänien, Uganda, Vietnam, Westbank u. Gazastreifen; ausgesetzt in Äthiopien und Eritrea.
- 10 Oder wie ein Sprecher von D-GAP es ausdrückt: „Der IWF hat gezeigt, dass er entscheidend weniger von Armut versteht, als die Armen in der Dritten Welt von klassischer Makroökonomie.“ Statement of the Development Gap on the Proposed Multilateral and G7 Debt-Reduction Plan. Washington, DC, Oktober 1999.