

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Wirtschaft und Entwicklung

Die Weltbank und die Krise Afrikas: Forderung nach Politikreformen — Bedeutung externer Krisenfaktoren jetzt anerkannt (33)

(Vgl. auch den Beitrag des Verfassers: Kontroverse um die Zukunft Afrikas. Die Entwicklungspolitischen Konzeptionen von OAU und Weltbank, VN 5/1982 S.153ff.)

I. Zwei Jahre nach Erscheinen des umstrittenen Weltbankberichts über eine »beschleunigte Entwicklung im Afrika südlich der Sahara« publizierte die Weltbank ihren ersten Folgebericht über die Veränderungen, die seitdem in Afrika zu verzeichnen waren (*Sub-Saharan Africa: Progress Report on Development Prospects and Programs*). In der im September 1983 vorgelegten, 32 Seiten umfassenden Studie ist allerdings von Entwicklungsfortschritten nichts zu finden. Die »Afrikanische Krise« habe sich vielmehr verschlimmert: Die Raten des wirtschaftlichen Wachstums seien niedrig, in einigen Fällen (so in Nigeria) sogar negativ; die weltwirtschaftliche Rezession habe vor allem die rohstoffexportierenden Länder getroffen, die noch weniger als zuvor in der Lage seien, Devisen zu verdienen, um damit Investitionsprogramme finanzieren und klaffende Lücken in der Zahlungsbilanz schließen zu können. Nur zwei Variablen wiesen durchweg Zuwachsraten auf: die Auslandsverschuldung und das Bevölkerungswachstum.

In der Diagnose der Krise Afrikas weiß sich die Weltbank einig mit zahlreichen anderen internationalen Organisationen. Ausdrücklich wird in dem Bericht auf die im April 1983 veröffentlichte (vorläufige) Perspektiv-Studie der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika (ECA) über die ECA und die Entwicklung des Kontinents (ECA and Africa's Development 1983–2008) Bezug genommen. In ihr heißt es, das Szenario für das Jahr 2008 gleiche einem »Alptraum«: »das mögliche Bevölkerungswachstum würde enorme Auswirkungen auf die physischen Ressourcen der Region haben, vor allem auf den Boden, aber auch auf soziale Dienste wie Erziehung, Gesundheit, Wohnung, Ernährung, Wasser und so fort.«

In diesem Punkt beruft sich der Weltbankbericht — listigerweise — auf den »Aktionsplan von Lagos«, in dem die afrikanischen Staatsmänner Ende April 1980 ihre Perspektivpläne für die zukünftige Entwicklung Afrikas niedergelegt hatten und der bei allen UN-Dokumenten zum Thema Afrika als wichtiges Bezugsdokument zitiert wird. Auch der Aktionsplan unterstreicht — vielleicht weniger dramatisch als dies Weltbankdokumente zu tun pflegen — die katastrophalen Auswirkungen des rapiden Bevölkerungswachstums auf Land und Leute: vor allem in Form von zunehmender Ausbreitung der Wüsten und Entwaldung der Savannen und Buschsteppen Afrikas.

II. Doch können auch die diplomatischen Kottaus vor den Programmen anderer internationaler Organisationen nicht den Dissens verbergen, der über die anzuwendende Therapie zur Bekämpfung der Misere zwischen diesen und der Weltbank noch immer besteht: Während erstere ständig den unzureichenden Ressourcenfluß von den industrialisierten Ländern zu den armen und ärmsten Staaten beklagen und angemessene Maßnahmen fordern (beispielsweise die Verpflichtung der OECD-Staaten, mindestens 0,15 vH ihres Bruttosozialprodukts als öffentliche Entwicklungshilfe für LLDCs, also für »am wenigsten entwickelte Entwicklungsländer«, zur Verfügung zu stellen), beharrt die Weltbank nach wie vor auf der Priorität von nationalen Politikreformen als Voraussetzung für weitere Auslandskredite, deren Erhöhung zur Unterstützung interner Maßnahmen durchaus wünschenswert sei.

Was versteht nun die Weltbank unter »domestic policy reforms«? Ausgehend von der Grundüberzeugung, daß die Afrikanische Krise »in erster Linie eine Produktionskrise« sei, die durch ungeeignete politische Rahmenbedingungen (wie zu niedrige Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse und ineffiziente Marktsysteme) bedingt sei, insistiert die Weltbank auf der Schaffung von Anreizen für die Produktion und den Export von Rohstoffen. Hierin lägen die eigentlichen komparativen Produktions- und Kostenvorteile afrikanischer Volkswirtschaften. Konkret empfiehlt der Report von 1983 folgende Reformen:

1. die Schaffung von mehr Möglichkeiten für die Erzielung von Arbeitseinkommen in den produktiven Sektoren im Unterschied zu den Dienstleistungssektoren (»speziell der Beschäftigung im Öffentlichen Dienst einschließlich der Beamten, der Lehrer und des Militärs«),
2. die Veränderung der internen Preisrelationen zugunsten der Landwirtschaft,
3. die Anpassung der einheimischen Preise an das internationale Preisgefüge und
4. die Beschränkung und Konzentration des Staates auf »einige wenige Aufgaben zur Lösung von Problemen des Wachstums der Produktion und der Linderung der Armut, zu denen die Marktkräfte allein nicht ausreichen würden«.

Hinzu kommt als fünfte Forderung die Reform der Außenwirtschaft: Eine Anpassung der Handels- und Wechselkurspolitik an reale Kosten, um nicht die nationalen Exporte zu diskriminieren, sei eine Maßnahme von entscheidender Bedeutung für die angestrebte Gesundung der Volkswirtschaften.

III. Diese Forderungen der Weltbank stellen im wesentlichen eine Wiederholung der bekannten — wenn auch nach wie vor bei afrikanischen Politikern unbeliebten — Forderungen dar. Neu hingegen ist die stärkere Berücksichtigung externer Krisenfaktoren: Während in den sechziger und siebziger Jahren die Schulden- und Devisensituation bei

fast allen Ländern gut bis erträglich gewesen sei (mit Ausnahme von Sudan, Zaire und Sambia), habe sich der negative Einfluß der Weltmarktkräfte seit Beginn der achtziger Jahre verstärkt bemerkbar gemacht; fallende Rohstoffpreise, Handelsprotektionismus und sinkende Nachfrage nach Produkten aus der Dritten Welt bildeten strukturelle Engpässe der Entwicklung.

Mit dieser realistischen Einschätzung der Situation bewegt sich die Weltbank zweifellos in Richtung auf das politische Credo afrikanischer Politiker, die der Konsens zu einen scheint, daß alles wirtschaftliche Unheil von außen komme und daher auch nur von außen, sprich mit Hilfe weiterer Kredite zu leichteren Konditionen seitens der industrialisierten Länder, behoben werden könne. Doch was Art und Modalitäten externer Hilfeleistungen angeht, existiert eine schwer überbrückbare Kluft zwischen der Weltbankpraxis und den Wunschvorstellungen der Politiker aus der Dritten Welt. So heißt es etwa in einem UN-Bericht vom Juni 1983 über Sondermaßnahmen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung Afrikas in den achtziger Jahren, daß die LLDCs Afrikas vor allem unter dem Ausbleiben von nicht-projektgebundener Hilfe leiden, »zum Beispiel von Zahlungsbilanzunterstützung, Budgethilfen, Krediten zur Finanzierung von Importen und Hilfe in Form von Waren« (UN-Doc.A/38/275, Ziff.13). Bekanntlich sind dies alles Formen der Unterstützung, die die Weltbank als für die Entwicklungsförderung ungeeignet verwirft. Daher ist es kaum verwunderlich, wenn der Folgebericht der Weltbank vermerkt, daß zwar von seiten zahlreicher afrikanischer Regierungen ein »ermutigender Beginn« zu verzeichnen sei, über eine Reform der bestehenden Agrar-, Preis- und Wechselkurspolitik nachzudenken, daß sich aber »die Verwirklichung von politischen und institutionellen Reformen als extrem langsam und schwierig« erwiesen habe, und zwar »aus administrativen, technischen und politischen Gründen«.

IV. In zwei Bereichen habe sich der politische Widerstand gegen die Empfehlungen der Weltbank hauptsächlich manifestiert: gegen eine Änderung des Systems der Agrarpreise zugunsten der Bauern und gegen die operative Einschränkung des öffentlichen Wirtschaftssektors zugunsten einer stärkeren Privatisierung.

Als konstruktiv ist die Einschätzung der Weltbank zu werten, daß der politische Widerstand gegen notwendige Wirtschafts- und Entwicklungsreformen nur dann überwunden werden könnte, wenn den staatlichen Reformmaßnahmen rasch eine Zunahme der Produktion und des realen Pro-Kopf-Einkommens sowie eine Abschwächung der Inflationsrate folgen würden. Um dieses Ziel zu erreichen, bedürfe es einer erhöhten und ständigen Finanzhilfe von außen. Ohne diese sei die Kluft zwischen den Politikreformen und ihren Konsequenzen für die Verfügbarkeit von Ressourcen nicht zu überwinden.

Man muß also schlußfolgern, daß nach der politischen Auseinandersetzung über den Bericht zur »beschleunigten Entwicklung im Afrika südlich der Sahara« von 1981 die Weltbank in ihrem Verständnis der »Afrikanischen Krise« konzilianter — und wohl auch realistischer — geworden ist: heute bewertet sie bei der Krisendiagnose die externen Verursachungsfaktoren stärker als noch gegen Ende

der siebziger Jahre. Bezüglich der Therapie empfiehlt sie eine Koppelung zwischen internen Reformen und externer Hilfe: Je mehr nationale Bereitschaft zur Befolgung einer »gesünderen« Wirtschafts- und Entwicklungspolitik bestehe, desto massiver sollte die Unterstützung von außen zur Erleichterung der internen Anpassungsprozesse an die Widrigkeiten des Weltmarktes sein.

Rainer Tetzlaff □

UNFPA zum Zusammenhang zwischen Bevölkerungszahl und Lebensqualität — Wachstumsrate der Bevölkerung Afrikas nimmt noch nicht ab (34)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 5/1983 S.164 fort.)

Die Lebensqualität erhebt der Exekutivdirektor des Fonds der Vereinten Nationen für Bevölkerungsfragen (UNFPA), Rafael M. Salas, in seinem »Bericht zur Lage der Weltbevölkerung« für 1984 zum maßgeblichen Kriterium der Bevölkerungspolitik. Die Kombination von raschem Bevölkerungswachstum, langsamer Zunahme des Einkommens und unzulänglicher Technologie führe, so der Jahresbericht, zu einer Überausbeutung des Bodens, der für die Produktion von Nahrungsmitteln und Brennstoffen zur Verfügung steht. Die Folge sei eine Verschlechterung der Umwelt. Dies verlange eine Überprüfung des Verhältnisses zwischen Bevölkerung und Lebensqualität. Es sei jetzt notwendig, Faktoren zu bestimmen, die die Lebensqualität verbesserten — trotz eines voraussichtlich niedrigen Einkommenswachstums.

Mit dieser Zielbestimmung der Bevölkerungspolitik versucht der UNFPA offensichtlich das Problem der Wirtschafts- und Schuldenkrise der Entwicklungsländer und sinkender Entwicklungshilfe zu umgehen und die langjährige Polarisierung abzubauen zwischen der einen Auffassung, Wohlstand hänge von Bevölkerungsplanung ab, und der anderen Position, das Bevölkerungswachstum reguliere sich mit wachsendem Wohlstand. Auch wird der in der Dritten Welt umstrittene Begriff der Grundbedürfnisbefriedigung durch den Begriff der Lebensqualität ersetzt.

Der Jahresbericht nennt vier demographische Variablen, die »unabhängig vom Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens« mit einer besseren Lebensqualität verknüpft seien: 1. eine höhere Lebenserwartung, 2. eine niedrigere Sterblichkeitsrate in allen Altersgruppen, 3. eine niedrigere Krankheitsziffer und 4. eine niedrigere Fruchtbarkeitsrate.

Die durchschnittliche Lebenserwartung in den Industrieländern wuchs von 1950 bis heute um 12 vH von 65 auf 73 Lebensjahre, in den Entwicklungsländern im gleichen Zeitraum um 40 vH von 41 auf annähernd 57 Jahre. Im Jahr 2000, so schätzt der UNFPA, wird die durchschnittliche Lebenserwartung in den Entwicklungsländern knapp 62 Jahre betragen gegenüber dem im Weltbevölkerungs-Aktionsplan von 1974 gesteckten Ziel von 74 Lebensjahren für die gesamte Weltbevölkerung.

Die mit der Lebenserwartung eng verknüpfte Sterberate sank im Weltdurchschnitt von 19,7 pro Tausend in den Jahren 1950–1955 auf 10,6 pro Tausend (1980–1985). Bis zum

Jahr 2000 soll sie weiter sinken, auf 9,1 pro Tausend. In den Entwicklungsländern betrug die Sterberate 1950–1955 noch 24,4 pro Tausend und liegt gegenwärtig bei 11 pro Tausend. In den entwickelten Ländern hat sie sich schon seit einigen Jahren bei 9 pro Tausend stabilisiert.

Auch bei der Krankheitsverteilung bestehen große Unterschiede zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Bei ersteren liegen Herz- und Kreislaufkrankheiten an der Spitze, bei letzteren Infektionskrankheiten.

Die Verminderung der Sterberate, so der Jahresbericht, sei nur dann ein wichtiger Faktor zur Verbesserung der Lebensqualität, wenn er nicht durch das Bevölkerungswachstum neutralisiert werde, die Fruchtbarkeitsrate also ebenfalls sinke. Hohe Fruchtbarkeitsraten beeinflussten auch den Status der Frauen, ihre Teilnahme am Arbeitsprozeß, die Gesundheit von Mutter und Kind und sogar die Möglichkeiten der Schulbildung. Studien zeigten auch eine enge Korrelation zwischen Fruchtbarkeitsrate und prä- und postnataler Kindersterblichkeit. Der UNFPA schätzt, daß die durchschnittliche Zahl von Kindern pro Frau seit 1970 weltweit um 22 vH von 4,5 auf 3,6 gesunken ist. In den Entwicklungsländern nahm die Fruchtbarkeitsrate um 26 vH von 5,5 auf 4,1 Kinder ab. Wesentlich trug dazu China bei, wo die Fruchtbarkeitsrate mehr als halbiert wurde.

Aufgrund dieser Trends kommt der Jahresbericht zu einer verhalten optimistischen Gesamteinschätzung der zukünftigen Entwicklung; während die Geburtenrate immer rascher zurückgehe, verlangsame sich auch die Abnahme der Sterberate. Der UNFPA schätzt, nachdem die Weltbevölkerung seit der Weltbevölkerungskonferenz von 1974 um 770 Mill auf derzeit 4,76 Mrd Menschen angewachsen ist, daß sie bis zum Jahr 2000 auf 6,13 Mrd Menschen steigen wird, wobei der jährliche Zuwachs von 1,72 vH für das Jahr 1980 auf 1,46 vH zur Jahrhundertwende abfallen soll.

Die Aussichten sind jedoch regional sehr unterschiedlich. Als bevölkerungspolitische Problemregion sieht der Jahresbericht vor allem Afrika. Dort wuchs in den vergangenen zehn Jahren die Bevölkerung doppelt so rasch wie das Sozialprodukt und die Nahrungsmittelproduktion. Daß die vom Weltbevölkerungs-Aktionsplan gesetzten demographischen Ziele nicht erreicht wurden, liege außer an Südasien besonders an Afrika, genauer West- und Mittelafrika. In Afrika insgesamt sei die Lebenserwartung von 1950 bis heute nur von 37,5 Jahren auf 49,7 Jahre angestiegen und erreiche auch im Jahr 2000 erst 56 Jahre. Die Sterberate liege weithin immer noch zwischen 20 und 25 pro Tausend. Die durchschnittliche Zahl der Kinder pro Frau betrage 6,43 und sei in den letzten 15 Jahren nahezu konstant geblieben. Dementsprechend nehme die jährliche Wachstumsrate der Bevölkerung Afrikas immer noch etwas zu und werde auch am Ende des Jahrhunderts noch über 3 vH liegen, was jegliche Aussicht für eine Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens verdüstere. Die Lücke zwischen Nahrungsmittelproduktion und Bevölkerung werde in Afrika immer größer. Zwar sieht auch der UNFPA in Afrika — ganz abgesehen von möglichen Produktivitätsverbesserungen — noch große Gebiete ungenutzten Landes. Viel davon sei aber für Ackerbau und Viehzucht ungeeignet. Die Aus-

dehnung des Landbaus in solche Gebiete führe zur Wüstenbildung und zum Rückgang der Bodenfruchtbarkeit.

Diese Ursachenverkettung kann freilich einer umfassenden Analyse der Entwicklungsprobleme Afrikas kaum standhalten. Die trotz der Einführung des Ziels »Lebensqualität« im Jahresbericht 1984 fortgesetzte Ausklammerung der globalwirtschaftlichen, politischen und sozialstrukturellen Rahmenbedingungen von Entwicklung und auch von Bevölkerungsentwicklung setzt die vom UNFPA geförderte Bevölkerungspolitik immer wieder der Kritik aus, von den wichtigsten Problemen der Entwicklungsländer abzulenken.

Konrad Melchers □

Sozialfragen und Menschenrechte

Flüchtlinge in Afrika: ICARA II — Verbindung von humanitärer Hilfe und Entwicklungspolitik anvisiert (35)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 3/1981 S.96 fort.)

I. Über vier Millionen Flüchtlinge auf dem afrikanischen Kontinent stellen eine Herausforderung für die Völkergemeinschaft dar, der mit humanitären Hilfsleistungen allein nur unzureichend begegnet werden kann. Vielmehr erfordert das afrikanische Flüchtlingsproblem langfristige Lösungen, die bei seinen politischen wie auch sozialen und ökonomischen Ursachen ansetzen müssen. Einen entschiedenen Schritt in diese Richtung sollte nach dem in Resolution 37/197 vom 18. Dezember 1982 zum Ausdruck gebrachten Willen der Generalversammlung die zweite Internationale Konferenz über Hilfe für Flüchtlinge in Afrika (International Conference on Assistance to Refugees in Africa, ICARA) tun, die vom 9. bis 11. Juli in Genf stattfand. Gegenüber ICARA I, die im April 1981 angesichts der Zahl von damals rund fünf Millionen Flüchtlingen auf dem Kontinent zusätzliche finanzielle Ressourcen erschließen wollte (damit aber nur teilweise erfolgreich war), sollte auf der zweiten Konferenz die Verbesserung der sozialen und ökonomischen Infrastruktur der von Flüchtlingsströmen betroffenen Länder deutlicher im Vordergrund stehen.

So waren denn auch neben dem Flüchtlingskommissar (UNHCR), dessen Tätigkeit auf humanitäre Maßnahmen beschränkt ist, auch die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) und das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) maßgeblich an der Vorbereitung der Konferenz beteiligt.

Außer einem Überblick über die seit ICARA I erreichten Fortschritte standen an konkreten Problemen auf dem Programm:

- die Sicherung der für 1984 für Afrika vorgesehenen Haushaltsmittel des UNHCR (155 Mill US-Dollar)
- sowie des Zusatzbedarfs für einige 1984/85 beabsichtigte spezifische Projekte (10,9 Mill), und schließlich
- die Finanzierung von 128 vom UNHCR geprüften Entwicklungsprojekten mit längerer Laufzeit (366 Mill) in den vom Flüchtlingsproblem besonders betroffenen Staaten.

In Vorbereitung der Konferenz waren insgesamt 22 afrikanische Staaten aufgefordert worden, konkrete Projektvorschläge zu unterbreiten, wie die Flüchtlinge in den Ent-