

für die Menschheit ist; dazu werden freilich massive und konzentrierte Anstrengungen der Völkergemeinschaft erforderlich sein, und zwar gleichermaßen seitens der entwickelten wie der Entwicklungsländer. Der Teufelskreis, der die Verarmten auf der untersten Stufe der Gesellschaft gefangen hält, kann nur durch geduldige, fortlaufende Investitionen und Wirtschaftswachstum durchbrochen werden.

Von den armen Ländern ist lange und harte Arbeit gefordert, um grundlegende Fertigkeiten zu entwickeln, bessere Nahrungsmittel und Ernährungssicherheit zu gewährleisten, primäre und präventive Gesundheitsfürsorge einzurichten und das Bevölkerungswachstum unter Kontrolle zu bringen. Arme Menschen können nur dann weniger arm werden, wenn sie Zugang zu Ressourcen haben – durch ihre eigenen Anstrengungen, über den Staatshaushalt, durch Kredite, durch eigene Verfügung über Produktivkapital, durch verstärkte Beteiligung an Entscheidungen, die ihr tägliches Leben beeinflussen. Es geht nicht nur um wirtschaftlichen, sondern letztlich um politischen und sozialen Wandel. Die Weltbank trägt dazu bei, lebensfähige Programme zu entwickeln, mit denen diese Ziele erreicht werden.

Wir müssen zu Recht von den Regierungen der Entwicklungsländer erwarten, bei diesen Bemühungen die Führung zu übernehmen. Alle Partner aber müssen eine Rolle spielen. In der Weltbank glauben wir zum Beispiel, daß den Nichtregierungsorganisationen (einschließlich derjenigen, die in den Entwicklungsländern zu Hause sind) eine wachsende Rolle zukommt – sowohl dabei, arme Menschen mit kostengünstigen Dienstleistungen zu erreichen, als auch beim Organisieren der Hilfe zur Selbsthilfe. Wir sind entschlossen, unsere operative Zusammenarbeit mit diesen Organisationen in Partnerschaft mit den entsprechenden Regierungen zu verstärken.

Anpassungsmaßnahmen

Strukturanpassungen sind ein wichtiger und kontroverser Teil dieser Gesamtanstrengung. Ich habe bereits auf die zentrale Bedeutung der Bemühungen der Regierungen der Entwicklungsländer um die Förderung der Entwicklung und um den Strukturwandel hingewiesen. Die letzte Verantwortung für die Form, die Reichweite und die Geschwindigkeit der Strukturanpassung liegt bei den Gesellschaften, die zusammen mit ihren politischen Führern und ihren Bürgern die Reform durchführen. Die Weltbank bemüht sich darum, bei diesen Bemühungen ein hilfreicher Partner zu sein und ein Mittler zwecks Mobilisierung zusätzlicher Unterstützung von außen.

Manche sind der Ansicht, daß Strukturanpassungsprogramme den Armen schaden. Tatsächlich gibt es mitunter schmerzhafteste Auswirkungen, die gelindert werden müssen. Aber ich bin der Überzeugung, daß die Auffassung, die Anpassung sei die Quelle wachsender Armut, nicht nur irrig ist, sondern auch schädlich. Sie kommt denjenigen zupaß, deren privilegierte Positionen durch mutige Reformbemühungen in Gefahr geraten. Wir sollten die Kur der strukturellen Reform nicht mit der Krankheit der wirtschaftlichen Ineffizienz verwechseln, die häufig auf die Bemühungen bessergestellter Gruppen zurückzuführen ist, den eigenen Nutzen zu mehren. Die Korrektur ineffizienter Verfahrensweisen und damit die Steigerung des Wachstums ist eine essentielle Vorbedingung für den langfristigen Erfolg beim Kampf gegen die Armut.

Die Erfahrungen deuten darauf hin, daß der Strukturwandel erheblichen Nutzen mit sich bringt. Sie deuten auch darauf hin, daß ohne Strukturwandel die Armen erst recht zu leiden haben. Vor wenigen Jahren litt zum Beispiel Ghana unter vielen der wirtschaftlichen Verzerrungen, die – zusammen mit dem hohen Bevölkerungswachstum – zum Rückgang der Pro-Kopf-Einkommen überall im Afrika südlich der Sahara geführt hatten. Die Strukturreform hat nun den Produzenten und Exporteuren mit niedrigen Einkommen – statt den Konsumenten und Importeuren mit höheren Einkommen – Ressourcen an die Hand gegeben. Ein starker Anstieg der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise hat den Kleinbauern genutzt. Die Reformen haben die

Berlin: Bauern oder Banken

Bemerkenswertes ereignete sich auf der Jahresversammlung der Bretton-Woods-Institute letztes Jahr in Washington: Mit kräftigen Strichen skizzierte der im Jahr zuvor ins Amt gelangte neue Präsident der Weltbank, Barber B. Conable, eine Strategie gegen die weltweite Armut, die den bäuerlichen Selbstversorgern in den ärmsten Ländern stärkere Unterstützung, der Bevölkerungsentwicklung und dem Umweltschutz größere Beachtung und den Frauen einen ihrer tatsächlichen Leistung entsprechenden Anteil verhieß. Sieben Monate später schlug die Weltbank in einem Sonderbericht vor, die Gläubigerbanken sollten bei den Ländern mit mittlerem Einkommen freiwillig auf etwa zwei Prozent der Schuldzinsen verzichten. Sind wir Zeugen eines eindrucksvollen Wandels in der Haltung der Weltbank? Zeichnet sich hier eine neue Entwicklungsstrategie ab, die von dem in den vergangenen Jahren eingeschlagenen verhängnisvollen Pfad fortführt? Und was können wir tatsächlich von der diesjährigen Tagung der Bretton-Woods-Institute erwarten?

In Berlin dürfte wohl neuerlich der Ruf nach Aufstockung der Mittel der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) – des Schalters, an dem die konzessionären Mittel der Weltbank ausgegeben werden –, und nach einer Erhöhung des Kapitals der Bank selbst erschallen. Vielleicht auch verkündet der neue Geschäftsführende Direktor des Internationalen Währungsfonds, Michel Camdessus, den Armen eine frohe Botschaft, die über die Predigt seines Vorgängers hinausgeht, der im letzten Jahr meinte, die Entwicklungsländer könnten ihr Wachstumsergebnis und ihren Zugang zu den Kreditmärkten mittels ihrer Entscheidung für die richtige Wirtschafts- und Strukturpolitik verbessern.

Aber gab es da nicht den wohlbekannteren Ökonomen Wassily Leontief, der die Vereinten Nationen darauf stieß, daß zur Erlangung beschleunigter Entwicklung eben zwei Dinge unerlässlich sind, nämlich ein radikaler Wandel in den sozialen, politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen der Entwicklungsländer und eine weitreichende Umgestaltung der internationalen Wirtschaftsordnung? Stehen Weltbank und Währungsfonds nunmehr bereit, solchen Wandel in Gang zu setzen – oder ihn wenigstens zu fördern?

Der IMF wird gewiß voller Optimismus auf die Expansion des Welthandels verweisen – allerdings nur den der Industrienationen, denn unseligerweise haben die Entwicklungsländer hier drastisch zurückstecken müssen. Ihr Anteil am Welthandel sank von 28 Prozent im Jahre 1980 auf ganze 19 (1986).

Und natürlich wird man sich in Berlin auch anläßlich der jüngsten Umschuldungsvereinbarung für Brasilien gegenseitig auf die Schulter klopfen. Umschuldung ist zum Zauberwort unserer Tage geworden – und bedeutet doch nichts anderes, als daß die Bedienung der Schulden immer wieder immer weiter in die Zukunft verschoben wird. In der Tat stehen viele Länder der Dritten Welt heute so tief in der Kreide, daß ihre neuen Darlehen samt und sonders der Tilgung alter Schulden geopfert werden, wenn sie nicht sogar nur für die Zinsen der alten Kredite aufgewandt werden müssen. Das Schuldenproblem ist natürlich etwas gelindert worden – aber für wen? Für den Weltmarkt. Und für die Bankiers. Meist vergeblich wird man in der Wirtschaftspresse Hinweise darauf suchen, daß durch die Umschuldungsmaßnahmen der letzten Zeit zugleich Armut und menschliches Elend in den Entwicklungsländern zugenommen haben.

Aber könnte der Internationale Währungsfonds mit dem Erscheinen eines neuen Geschäftsführenden Direktors nun nicht eine Möglichkeit ausfindig machen, das neue und erschreckende Phänomen des ständigen Kapitaltransfers von den armen Ländern zu den reichen durch eine entsprechende, bislang bloß noch nicht publik gemachte Strategie ins Gegenteil zu verkehren?

Für die Schuldnerländer heißt es: exportieren oder untergehen. Wird denn der IMF gemeinsam mit dem GATT die Konzeption eines Welthandels entwerfen, bei dem die Rohstoffexporte der Entwicklungsländer nicht mehr permanent dem Preisverfall (im Vergleich zu den importierten Fertigwaren) unterliegen werden? Und wenn das gefürchtete Austeritätsrezept einem Schuldnerland verschrieben wird — zu seinem Besten, wie man uns versichert —, welche Garantien kann der IMF dann gewähren, damit Hunger und Mangelernährung der Kinder möglichst vermieden werden? Wo ist das Polster für die Frauen und die anderen am stärksten verwundbaren Gruppen der Gesellschaft, wenn im Gefolge von Abwertungsmaßnahmen die Verbraucherpreise in die Höhe klettern?

Natürlich weiß jeder, daß die vom IMF verordnete Austeritätspolitik eine bittere Pille darstellt, doch ist — sagt der IMF — die Nicht-Anpassung das größere Übel. Freilich nicht für die Eliten in den Schuldnerländern, in deren Netzen in den letzten beiden Jahrzehnten mancher Brocken aus dem Transfer von Reichtum hängengeblieben ist, und die deshalb, Austerität hin oder her, ihren Lebensstandard aufs angenehmste aufrecht erhalten können.

Die Weltbank könnte in Berlin aus dem Erfahrungsschatz vergangener Fehler so manche Einzelheit Revue passieren lassen. In vielen Ländern spielte die Bank die Rolle des Förderers einer Art von Entwicklung, die von oben nach unten verlief, nicht auf die heimischen Bedürfnisse ausgerichtet war und von korrupten herrschenden Interessen in einer Art und Weise betrieben wurde, die Bauern wie Arbeitern nachhaltig zum Schaden gereichte. Nicht minder wichtig ist, daß in der Vergangenheit in Brasilien, Indien, Kolumbien, Peru, den Philippinen und Zaire tropische Regenwälder zugunsten von Wasserkraftwerken zerstört wurden. Das hat nicht nur die Entwurzelung von Stammesgesellschaften und die nichtwiedergutmachende Zerschlagung ihres Kulturerbes und ihrer Traditionen verursacht. Es hat auch den Verlust von Schlamm und fruchtbarem Boden stromabwärts bewirkt und dazu geführt, daß landwirtschaftliche Nutzflächen und Wälder überflutet, Wildtiere vernichtet, Böden verstärkt versalzt und Epidemien als Begleiterscheinung der Wasserverschmutzung verbreitet wurden.

Im Blick auch auf die diesjährige Tagung ist ein weiteres zentrales Problem dingfest zu machen: Die partizipatorische Demokratie der Vereinten Nationen mit ihrem Prinzip des »ein Staat, eine Stimme« erstreckt sich nicht auf die Bretton-Woods-Institute. Statt der Staatendemokratie besteht eine Art technokratischer Autoritarismus, wobei beim IMF ein einziger Staat über ein De-facto-Veto bei den wichtigsten Entscheidungen verfügt, während die Weltbank effektiv von den Industriestaaten (und insbesondere wiederum von den USA) kontrolliert wird.

Viel an Erwartungen gibt es somit nicht in das bevorstehende Berliner Treffen zu setzen. Aber Träumen ist erlaubt, und Träume gibt es. Ein nurzuschöner Traum wäre es, der IMF entschlösse sich eines Tages, bei der Festsetzung seiner Auflagen dem Bedarf aller seiner Mitglieder an einem Finanzsystem gemäß den Kriterien von Gerechtigkeit und Billigkeit Rechnung zu tragen und sich für die Grundbedürfnisse aller, auch der Ärmsten, empfänglich zu zeigen.

Mein letzter, schönster Traum ist der, daß eines Tages die ganze Welt wahrnimmt, daß die Schuldenkrise nicht so sehr ein Problem ist für die privaten Banken, die Regierungen der reichen Länder, die Weltbank und den IMF — sondern vielmehr für die Kinder, die an Mangelernährung zugrundegehen, für die Frauen, die auf den Straßen bei den Brotkrallen zusammengetrampelt werden, und für die Arbeiter, die aus ihrer Arbeitsstelle geworfen werden. Wir haben einen Traum: daß eines Tages die Schuldenkrise umschlägt — und dies dann echter Entwicklung und wahrer Demokratie dient.

Augusto Caesar Espiritu □

Landwirtschaft wiederbelebt, die Ladenregale in den Städten mit Waren gefüllt und dem ländlichen Raum einen größeren Wohlstand beschert.

In Mauritius haben mutige Reformen einen bemerkenswerten Fortschritt in Richtung auf die Industrialisierung ermöglicht, indem sie Tausende von Arbeitsplätzen für Menschen mit niedrigen Einkommen geschaffen haben. In vielen Ländern haben Programme zur Liberalisierung des Handels den Export stimuliert, der zur Schaffung von Arbeitsplätzen besonders viel beiträgt. Wir glauben, daß es kein Zufall ist, daß diejenigen Länder, die rasche Schritte zur Durchführung einer pragmatischen Politik ergriffen haben — so China, Korea (Republik), Indonesien und Thailand —, zugleich ein rasches Wachstum und einen Rückgang der Armut erlebt haben.

In vielen Ländern bedeutet die Umverteilung der Staatsausgaben mit dem Ziel, sie zu wirksameren Hebeln für das Wachstum zu machen, zur gleichen Zeit auch eine Umverteilung der Ressourcen in Richtung auf einen Personenkreis mit niedrigem Einkommen, für den die Erträge vergleichsweise am höchsten sein dürften.

Aber wir müssen auch anerkennen, daß Strukturanpassungsprogramme unter gewissen Umständen auf kurze Sicht den Armen besondere Bürden auferlegen können. Die Umverteilung der Ressourcen auf die Landwirtschaft über gesteigerte Erzeugerpreise kann die Armen in der Stadt infolge der höheren Lebensmittelpreise für die Verbraucher am härtesten treffen. Schritte zur Einschränkung der öffentlichen Haushalte können zwar zur Verbesserung der Effizienz und zur Schaffung eines soliden Rahmens für das Wachstum von entscheidender Bedeutung sein, aber sie können auch zur erheblichen Verringerung der Beschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst führen. Selbst wenn Staatsbedienstete nicht immer zu den Ärmsten gehören, können sie sich traumatischen Veränderungen ausgesetzt sehen und mit ihrem Einfluß auf die Entschlossenheit der Regierung zur Reform einwirken.

Aus all diesen Gründen ist es ganz besonders wichtig, daß wir eng mit den Regierungen beim Entwurf von Anpassungsprogrammen zusammenarbeiten, die die Armen während des Anpassungsprozesses deutlich sichtbar schützen. Dazu werden oft besondere ausgleichende und ergänzende Aktivitäten wie auch speziell auf den Schutz der Armen abzielende Veränderungen im Entwurf der Programme selbst erforderlich sein.

In Bolivien zum Beispiel genehmigte die IDA unlängst einen Kredit in Höhe von 27 Mill Dollar — den zweiten derartigen Unterstützungskredit — für den »Sozialen Notfonds«. Im ersten Jahr ihres Bestehens hat sich diese innovative bolivianische Agentur umgehend einer Quelle der Not an der Wurzel angenommen: der Arbeitslosigkeit. Gestützt von 42 Mill Dollar an zugesagter internationaler Unterstützung war der Soziale Notfonds in der Lage, für etwa 30 000 arbeitslose Arme zumindest vorübergehend Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Zusätzlich zum Bau oder der Instandsetzung wertvoller Infrastruktureinrichtungen in Bolivien haben die Operationen des Fonds direkte Gesundheits-, Ausbildungs- und Ernährungshilfe an fast 200 000 Menschen herangetragen, die von der Wirtschaftskrise des Landes und den korrigierenden Reformmaßnahmen betroffen waren.

In Ghana wird das Werk der Anpassung durch ein Sonderprogramm der Hilfe an die Armen ergänzt. Das Aktionsprogramm zur Linderung der sozialen Kosten der Strukturanpassung (Programme of Action to Mitigate Social Costs of Adjustment, PAMSCAD), für das die Weltbank geholfen hat, 85 Mill Dollar an Zusagen ausländischer Unterstützung zusammenzubringen, begann als eine kurzfristige Maßnahme gegen die Armut mit direkter finanzieller Unterstützung für öffentlich Bedienstete und Angestellte des öffentlichen Sektors, deren Arbeitsplätze eingespart wurden. Das Programm hat aber auch langfristige Ziele. Es wird Kredite für Kleinunternehmen sowie für den Bau und die Renovierung von Schulen, Ausbildungseinrichtungen und Straßen anbieten.