

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 Forschungsstiftung
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 |

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

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

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

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

Karin Fischer, Hans-Jürgen Burchardt

DIETER SENGHAAS

Die Auswege aus der Armut sind bekannt!

Alte Wahrheiten angesichts neuer Konzepte

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

»Wir halten die folgenden Wahrheiten für offenkundig:

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

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

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

- in der erheblichen Verteilungsungleichheit der Ressourcen und Einkommen, weshalb Massenmärkte nicht oder nur begrenzt entstehen können;
- in den falschen Prioritäten im Ausbildungssystem (beispielsweise zugunsten geisteswissenschaftlicher und zum Nachteil technischer Fächer);
- in einem völligen Schutz oder einer völligen Öffnung der lokalen Märkte gegenüber der Weltwirtschaft;
- in abgeblockten, repressiv unterdrückten Beteiligungschancen oder einer nur zögerlichen Öffnung der politischen Systeme trotz fortschreitender ökonomischer und gesellschaftlicher Modernisierung.

Die genannten »offenkundigen Wahrheiten« werden vielleicht als zu allgemein empfunden, um in Entwicklungspolitik von operativer Bedeutung sein zu können. Dem ist aber nicht so. In Wirklichkeit sind sie äußerst konkret, so konkret, dass sie in der politischen Praxis höchst umstritten sind, gestern genauso wie heute – nicht weil sie für unvernünftig gelten, sondern weil sie in aller Regel der Logik des gesellschaftlichen Status quo zuwiderlaufen: Die Landwirtschaft zu hegen und zu pflegen, sie rechtlich (Rechtssicherheit!) und technisch gut auszustatten, den Bauern gute Preise zu zahlen, um sie zur Produktion anzuregen, das widerspricht der Mentalität von Städtern, die das politische Schicksal von Entwicklungsländern bestimmen. Vor vielen Jahren schon wurde der »urban bias«, also die Schlagseite der Entwicklungspolitik zugunsten der Städter, als ein Grundübel gängiger Entwicklungspolitik erkannt, ohne dass daraus die erforderlichen Konsequenzen gezogen wurden. Man muss sich dann nicht wundern, dass der ländliche Raum weiterhin eine der chronischen Produktionsstätten ländlicher Armut geblieben ist. Eine weitere fatale Folge der Missachtung offenkundiger Wahrheiten besteht – sachlogisch konsequent – in der zunehmenden raum-, wirtschafts- und sozialgeografischen Zerklüftung der Städte, die durch Pole spektakulären Reichtums und Konsums sowie durch einen Pol sich verfestigender chronischer Armut geprägt werden.

Eine nur mäßige Ungleichheit in der Verteilung von Grund und Boden und bei den Einkommen setzt zum Beispiel eine Boden- und Agrarreform voraus. Sie bedeutet mehr als nur eine wirtschaftliche Umverteilungsmaßnahme, denn sie führt zu neuen politischen Gewichtungen: Mit ihr stellt sich in noch agrarlastigen Gesellschaften die Machtfrage. Aber auch als wirtschaftliche Maßnahme ist sie von entwicklungsstrategischer Bedeutung, denn sie ist der Ausgangspunkt für eine breitenwirksame Erschließung des Binnenmarktes. Spätestens seit Friedrich List den Sachverhalt korrekt beschrieb – und das war vor mehr als 160 Jahren –, hätte man ihn als entwicklungspolitischen Aktivposten berücksichtigen müssen.

Eine krass ungleiche Verteilung von Grund und Boden sowie der Einkommen bedeutet in einer Entwicklungsgesellschaft immer auch, dass Wissen und Fähigkeiten einer großen Zahl von Menschen brach liegen bleiben. Im Entwick-

lungsprozess ist jedoch von Anfang an die breite Mobilisierung von Kompetenzen ein entscheidender Faktor, um mit den vielfach beispiellosen Problemen vor Ort innovativ fertig zu werden. Wie will man erfinderisch sein, ohne vorher ausgebildet zu sein? Wie will man fremde Technologie durchschauen und an eigene Bedürfnisse anpassen, ohne selbst technologisch fit zu sein? Die ressourcenarmen Schwellenländer Ostasiens haben bewiesen, wie Ausbildungsbeflissenheit entwicklungspolitische »Wunder« bewirken kann. Und der Zusammenhang zwischen der Ausbildung von Frauen und dem Rückgang des Bevölkerungswachstums war offenkundig, lange ehe er auf der Kairoer Weltbevölkerungskonferenz thematisiert wurde. Aber werden aus solchen Erfahrungen wirklich entwicklungspolitische Konsequenzen gezogen?

Entwicklungspolitische Erfahrungen in dieser und anderer Hinsicht sind nicht neueren Datums. Nichts ist verhängnisvoller für die Entwicklungsdebatte als ihre tagespolitische Kurzatmigkeit und ihr Gedächtnisschwund hinsichtlich bleibender entwicklungstheoretischer Erkenntnisse. Positive und negative Lehren lassen sich aus der höchst unterschiedlichen Entwicklungsgeschichte europäischer Gesellschaften ziehen. Warum haben sich Teile Europas entwickelt und andere unterentwickelt? Die einschlägigen historischen Erkenntnisse sind weiterhin ebenso relevant wie die Debatte über die Frage, warum das östliche Asien in den vergangenen fünfzig Jahren eine andere Entwicklung durchlaufen hat als die übrige Dritte Welt. Die positiven und negativen Erfahrungen waren und sind immer noch die gleichen. Und schließlich gibt es auch noch die Lehren aus dem missratenen, weil reformunfähig gewordenen sozialistischen Entwicklungsweg, in dem eine der wichtigsten Entwicklungsressourcen, die freie Entfaltung von sozial mobil gewordenen Individuen und Gruppen, repressiv erstickt wurde.

Benötigen wir also neue Entwicklungsvisionen? Im engeren Sinne des Begriffes sind solche nicht vonnöten, denn die Lehren aus bisherigen Entwicklungserfolgen und -fehlern sind immer noch tragfähig. Nur muss man sie im positiven wie im negativen Sinne zur Kenntnis nehmen und aus den »offenkundigen Wahrheiten« entsprechende Konsequenzen ziehen. Keine der Neuheiten, die derzeit auf dem theoretischen Markt angeboten wurden, sind wirklich neu. »Neu« sind sie nur, weil mit dem Gedächtnisschwund derer gerechnet wird, die es eigentlich besser wissen könnten, oder weil auf die Leichtgläubigkeit jener gehofft wird, die sich, wie jede nachkommende Generation, mit den »essentials« neu vertraut machen muss.

In einem weiteren Sinne des Begriffes sind neue Entwicklungsvisionen erforderlich. Sie betreffen die Problematik »nachhaltiger Entwicklung«, also des pfleglichen Umganges mit Ressourcen, um der Menschheit insgesamt in der Zukunft überhaupt noch eine Entwicklungschance zu geben. »Nachhaltige Entwicklung« ist jedoch in erster Linie eine Herausforderung an die hochindustrialisierten Ge-

sellschaften der Welt, die Großverschwender von Energie und Ressourcen: Ohne deren eigene entwicklungspolitische Wende wird Entwicklungspolitik aus ökologischen Gründen in eine Sackgasse geraten. Aber auch eine ökologisch umsichtige Entwicklungspolitik wird nicht an den grundlegenden Lehren der Vergangenheit, den »offenkundigen Wahrheiten« vorbeikommen. Dieser in der Entwicklungsdiskussion wenig bedachte Sachverhalt wird selbst offenkundig, wenn man nur bereit ist, eine solche ökologisch weitsichtige Entwicklungspolitik operativ zu durchdenken: Keine der »offenkundigen Wahrheiten« widerspricht dem unabwendbaren Imperativ ökologischer Umsicht.

Literatur

Alle wesentlichen »offenkundige Wahrheiten« finden sich schon in dem merkwürdigerweise immer noch kaum wiedergelesenen Hauptwerk von Friedrich List: Das nationale System der Politischen Ökonomie (1841), Tübingen 1959. Eine Zusammenfassung der List'schen Argumentation habe ich in zwei Aufsätzen vorgelegt: »Friedrich List und die moderne Entwicklungsproblematik«, in: Leviathan, Band 17, Nr. 4, 1989, 561-573 und in »Friedrich List (1789-1846)«, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Bd. 40, Nr. 6, 1999, 164-168. List argumentiert konfiguratativ, d.h. mehrdimensional mit argumentativen (= kausalanalytischen) Rückkopplungsschleifen: Die Dimensionen und deren indikative Faktoren werden durch Überlegungen über positive oder negative Rückkopplungen aufeinander bezogen. DurchschnittsökonomInnen von heute müssten angesichts der systematischen Breite von Friedrich List eigentlich erblassen. Gäbe es einen Nobelpreis für Gedächtnisatrophie, so wären die Wirtschaftswissenschaften als Disziplin ein erster und würdiger Kandidat.

Weiterhin: »Offenkundige Wahrheiten« erschließen sich nicht in isolierten, quasionadischen Einzelfallanalysen, sondern nur aus systematischer Reflexion, die historisches und aktuelles Material in vergleichender Absicht sichtet. So beispielsweise dokumentiert in Dieter Senghaas: Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen, Frankfurt a.M. 1982; Hartmut Elsenhans: Nord-Süd-Beziehungen, Stuttgart 1984; Ulrich Menzel: In der Nachfolge Europas. Autozentrierte Entwicklung in den ostasiatischen Schwellenländern Südkorea und Taiwan, München 1985; Ulrich Menzel und Dieter Senghaas: Europas Entwicklung und die Dritte Welt. Eine Bestandsaufnahme, Frankfurt a.M. 1986; Samir Amin: La déconnexion, Paris 1986; Ulrich Menzel: Auswege aus der Abhängigkeit. Die entwicklungspolitische Aktualität Europas, Frankfurt a.M. 1988; Cynthia Taft Morris und Irma Adelman: Comparative Patterns of Economic Development 1850-1914, London 1988; Paul Bairoch: Economics and World History. Myths and Paradoxes, London 1993; Hartmut Elsenhans: Das internationale System zwischen Zivilgesellschaft und Rente, Münster 2001; Samir Amin: Au-delà du capitalisme sénile, Paris 2002.

Abstracts

In response to the widespread perplexity over the current debate on development policies, the author expresses central insights to prevent »obvious truths« from being doomed by development amnesia, and, in the light of prevailing experiences, examines with higher precision, new ideas from the ideas-market. He draws positive and negative conclusions from prevalent explanations on development and underdevelopment and derives strategic recommendations, whereby showing, that current tenets on development-successes and -failures are valid and sustainable. He concludes that for the development debate and the current programs on poverty reduction there is nothing more harmful than political short sightedness. It is in fact appropriate to accept the teachings both, in a positive and a negative sense, and to expand development visions and ensure sustainability.

Der Autor formuliert als Antwort auf die verbreitete Ratlosigkeit in der derzeitigen entwicklungspolitischen Debatte zentrale entwicklungstheoretische Erkenntnisse, um »offenkundige Wahrheiten« nicht im entwicklungspolitischen Gedächtnisschwund untergehen zu lassen und das Neue auf den internationalen Ideenmärkten im Lichte der Erfahrungen genauer prüfen zu können. Er zieht dabei positive und negative Lehren aus den gängigen Erklärungen für Entwicklung und Unterentwicklung und den daraus abgeleiteten strategischen Empfehlungen und macht damit deutlich, dass die Lehren aus bisherigen Entwicklungserfolgen und -fehlschlägen immer noch tragfähig sind. Für die Entwicklungsdebatte und die gegenwärtigen Programme zur Armutsbekämpfung ist dem gemäß nichts verhängnisvoller als tagespolitische Kurzsichtigkeit. Vielmehr gilt es, diese Lehren im positiven wie im negativen Sinne zur Kenntnis zu nehmen und um neue Entwicklungsvisionen in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung zu erweitern.

Dieter Senghaas

Universität Bremen, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien,

Fachbereich 8 (InIIS)

Postfach 330440, D-28334 Bremen

E-mail: tmenge@zfn.uni-bremen.de