

Wolfram Jäckel ■

Durch Globalisierung und Good Governance Armut bekämpfen.

Der Weltentwicklungsbericht 2000/2001

Die Weltbank gehört zusammen mit dem Internationalen Währungsfonds (IMF) und der Welthandelsorganisation (WTO) für manche zu den drei globalen Institutionen, deren vornehmliches Ziel es sei, dem Kapitalismus weltweit als Wirtschafts- und Lebensform und dadurch den Interessen der führenden Industrienationen zum Durchbruch zu verhelfen. Unter dem Schlagwort „Globalisierung“ wird wohl eine in diesem Sinne integrierte Weltwirtschaft einschließlich der zugehörigen westlichen (bürgerlichen) kulturellen und politischen Wertvorstellungen und Handlungsmuster verstanden. Die in den Ländern der Dritten Welt zu beobachtende weite Verbreitung von Armut und Elend wird dabei vielfach direkt auf die zunehmende Globalisierung zurückgeführt, bei der, so die Argumentation, der Profit und nicht die Menschen im Vordergrund ständen (eine entsprechende Argumentation findet sich z. B. auch im Hinblick auf das Thema Umweltzerstörung). Hieraus speist sich die Entrüstung und der politische Aktionismus (z. B. anlässlich von Veranstaltungen obiger Institutionen) der sogenannten Globalisierungsgegner. Dass nun gerade eine dieser Institutionen, die Weltbank, meint, sie könne kompetent über das Thema Armutsminderung sprechen, und zwar ohne den Globalisierungsgedanken aufzugeben, ja, ganz im Gegenteil, weltwirtschaftliche Integration sogar als Voraussetzung für gelingende Armutsminderung anzupreisen, mag aus dieser Sicht nicht nur verwundern, sondern geradezu zynisch erscheinen. Es ist deshalb sinnvoll, die im Weltentwicklungsbericht 2000/2001 vertretenen Positionen, die die Weltbank im Kampf gegen Armut („Attacking Poverty“, so der englische Untertitel des Berichts) einnimmt, einmal etwas genauer zu beleuchten (im folgenden wird der Bericht nach der englischsprachigen Ausgabe, erschienen im September 2000, als WDR – World Development Report – zitiert).

Bereits die Weltentwicklungsberichte von 1980 und 1990 haben sich mit dem Thema Armut befasst. Dabei wird im Weltentwicklungsbericht 1990 (Untertitel „Poverty“) ein konzeptioneller Rahmen entworfen, der in den 1990er Jahren einigen Einfluss auf die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) schlechthin gehabt hat. Armutsminderung wird in diesen Jahren konzeptionell zur übergreifenden Orientierungsgröße, der sich im Prinzip andere Ziele wie wirtschaftliches Wachstum, ökonomische und politische Liberalisierung oder

intakte Umwelt unterordnen. Eckpunkte der Weltbankkonzeption von 1990 sind Marktwirtschaft mit Weltmarktorientierung und ein Staat, der trotz rigider Ausgabenpolitik (Sparhaushalte) Investitionen in Sozialleistungen für die Armen (Bildung, Gesundheit) tätigt und ansonsten für einen Privatinvestitionen fördernden institutionellen Rahmen sorgt (Stichwort: Good Governance). In diesem Szenario ist es die Aufgabe des Staats, Wirtschaftswachstum als Bedingung der Möglichkeit von Armutsminderung zu ermöglichen und mit direkt armutsmindernden Maßnahmen zu verbinden.

Diese Auffassung wird, den aktuellen Diskussionsstand zusammenfassend, im WDR konzeptionell weiter ausgebaut. Der üblichen Struktur von Weltentwicklungsberichten folgend besteht der Bericht aus einem Überblickskapitel, einem Hauptteil (hier mit 11 Kapiteln, eingeteilt in fünf Teile: Framework – Kapitel 1 und 2, Opportunity – Kapitel 3 bis 5, Empowerment – Kapitel 6 und 7, Security – Kapitel 8 und 9, International Actions – Kapitel 10 und 11), einem ausführlichen bibliographischen Anhang (ca. 60 Seiten, davon 46 Seiten Literatur mit schätzungsweise an die 900 Titeln) sowie abschließend dem allgemeinen, thematisch nicht gebundenen Tabellenteil „Selected World Development Indicators“. Die Aufmachung ist, wie gewohnt, professionell. Häufige Einschübe (boxes) geben zusätzliche Hintergrundinformationen oder illustrieren Aussagen anhand von Beispielen. Klar aufgebaute Tabellen und Graphiken präsentieren wohl dosiert den Datenhintergrund. Die vielen Extrabeiträge informieren auch sehr gut über den allgemeinen Kontext aktueller Entwicklungsdiskussion und internationaler Hilfe, natürlich mit Schwerpunkt auf den beiden Institutionen Weltbank und IMF (man erfährt so z. B., was der „Washingtonkonsens“, der „Comprehensive Development Framework“ (CDF) und die „Armutsminderungsstrategie-Initiative“, aber auch was „soziales Kapital“ ist). Weitere Informationen lassen sich leicht über das Internet beschaffen. Der Bericht ist gut strukturiert. Man merkt stets, dass hier ein Konzept zielgerichtet vorgestellt wird. Aussagen und Darstellungen sind umfassend, erscheinen durchweg klar und wohlbegründet, was, wenn man die Vielzahl von Wissensquellen bedenkt, die zur Erstellung des Berichts eingesetzt wurden, nicht überrascht (die Entstehung des Berichts, auch die diversen Hintergrundpapiere, sind gut auf der Webseite www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty dokumentiert, in deren Umfeld auch weitere einschlägige Informationen zu finden sind, wie z. B. Informationen zu den Poverty Reduction Strategy Papers sowie Kommentare und Analysen von Weltbank-unabhängiger Seite).

Die Definition von Armut

Im Vergleich zum Vorläuferreport von 1990 erscheint das Gesamtkonzept, trotz der größeren Bandbreite von Ansätzen und angesprochenen Problemen, stringenter, klarer gegliedert. Der Bericht geht von einer umfassenden Definition von Armut aus:

„This report accepts the now traditional view of poverty [hier wird auf die im Bericht von 1990 dargelegten Vorstellungen Bezug genommen, W.J.] ... as encompassing not only

material deprivation ... but also low achievements in education and health. ... This report also broadens the notion of poverty to include vulnerability and exposure to risk – and voicelessness and powerlessness. ... This deeper understanding brings to the fore more areas of action and policy on the poverty reduction agenda ... Another important reason for considering a broader range of dimensions – and hence a broader range of policies – is that the different aspects of poverty interact and reinforce one another ...“ (WDR, S. 15).

Arme verfügen danach nicht nur über geringe Einkommen und sind ungenügend mit sozialen Leistungen versorgt, sie sind auch in besonderem Maße natürlichen Katastrophen, gesellschaftlichen Krisen, familiären Schicksalsschlägen ausgesetzt und unterliegen mehr als andere der Willkür von Behörden. Sie können ihre Rechte nicht geltend machen, ihre Stimme nicht einbringen. Sie sind marginalisiert. Armut ist also der umfassende Mangel an Kontrolle über Ressourcen (im weitesten Sinne), die sich andernfalls einsetzen ließen, um eigene, zunächst ganz grundsätzliche Interessen an ausreichender Nahrung, Wohnung, Sicherheit und Selbstbestimmung zu verfolgen. Im WDR wird diese Multidimensionalität des Armutsbegriffs als etwas Neues und Charakteristisches mit Implikationen für das empirische Erfassen und die Erklärung von Armut (Wann gilt jemand als arm? Wie kommt es zur Armut?) sowie die Umsetzung und Wirkungskontrolle von Armutspolitiken begriffen.

Das adäquate Erfassen von Armut ist sicher kein marginales Problem empirischer Forschung, denn ein facettenreicher (theoretischer) Armutsbegriff ist nur sinnvoll, wenn er empirisch auch entsprechend greifbar ist, um zum einen im Sinne der Armutsminderung angemessenes Handeln anleiten, zum andern dessen Wirkung überprüfen zu können. Hier steht natürlich zunächst der Begriff der Einkommensarmut im Vordergrund, auf dem in der Gestalt des (an der Purchasing Power Parity normierten) 1- oder 2-Dollar-pro-Tag Kriteriums die bekannten quantitativen Analysen zur Entwicklung der Armutsgrenzen beruhen. So kann man auch diesem Bericht entnehmen, dass nach dem 1-Dollar-Kriterium in den 1990er Jahren die Zahl der in Armut lebenden Bevölkerung in den Entwicklungs- und Übergangswirtschaften konstant bei rund 1,2 Milliarden Menschen lag, dass sich aber aufgrund des allgemeinen Bevölkerungswachstums hieraus eine Armutsminderung von 29 auf 24 Prozent errechnet, die jedoch wiederum gemessen an dem in den 1990er Jahren formulierten Entwicklungsziel der Vereinten Nationen, nämlich bis 2015 den Anteil der in absoluter Armut lebenden Bevölkerung – weniger als 1 Dollar pro Tag – zu halbieren, zu gering ist. Üblicherweise werden die für solche Analysen benötigten Daten durch Haushaltssurveys gewonnen. Hier wie auch beim Erfassen des Zugangs zu sozialer Infrastruktur ist man in weitgehend informellen Ökonomien zwar mit erheblichen Problemen und Kosten konfrontiert (indirekt bestätigen dies übrigens die vielen Datenlücken in Tabelle 4 – Poverty – des Tabellenanhangs!), aber nicht mit prinzipiellen Hindernissen. Wirklich schwierig wird die Lage erst, wenn man sich den anderen Aspekten von Armut zuwendet: Wie misst und vergleicht man als Bestandteil einer multidimensionalen Beschreibung von Armut z. B. die Ausstattung mit sozialem Kapital, also den Ressourcen-

charakter, den soziale Beziehungsstrukturen für Individuen annehmen können (zum Begriff vgl. z. B. Coleman 1995 oder auch die entsprechende Web-Seite der Weltbank mit vielen weiteren Hinweisen)? Wie misst man Verwundbarkeit, Risikoausgesetztheit, Beteiligung an politischer Willensbildung? Soll internationale Hilfe, so wie es sich die Weltbank vorstellt (s. u.), von wirkungsvollen nationalen Armutspolitiken abhängig gemacht werden, so sind diese mit dem multidimensionalen Armutsbegriff zusammenhängenden Probleme zu lösen, denn Ausgangszustände sind entsprechend zu beschreiben, um Veränderungen und kausale Wirkungen von Maßnahmen, Konzepten, Politiken zu erkennen und bei Bedarf entsprechende Korrekturen vorzunehmen.

Der WDR gibt einen guten Einblick in die Gesamtproblematik, und weiteres ist über die Web-Seite zu bekommen. Allerdings benennt in diesem Zusammenhang der Hinweis auf die Rolle von Nichtregierungsorganisationen (NRO), von denen man annimmt, sie hätten aufgrund ihrer jahrzehntelangen Arbeit an den Grassroots einen direkteren Zugang zu den nicht so einfach zu durchschauenden und vergleichbaren (eben qualitativen) Dimensionen von Armut, oft eher Lücken als dass er eine Lösung darstellte. Die Weltbank bemüht sich, diese Probleme theoretisch gründlich zu erörtern und mit praktikablen Prozeduren und Indikatoren anzugehen; aber der Versuch, über die multidimensionale Definition von Armut Organisationen zu vereinnahmen, die der Weltbank eher kritisch gegenüberstehen, hat beinahe den Charakter eines politischen Schachzugs, dem man auf Seite der Adressaten deshalb auch distanziert gegenüber steht. Hinter dem Schlagwort „listening to the poor“ verberge sich laut Brock et al. (2001) die Einladung zur Teilnahme an einem Diskurs und einem politischen Prozess, dessen Rahmen die Weltbank setze („framing of poverty policy“), und zwar auf der Basis des konventionellen „mainstream“, wie er etwa im Washingtonkonsens ausgedrückt sei (s. u.). Auch die Tatsache, dass im WDR, über das gesamte Werk verstreut, immer wieder Zitate von Armen aus der Weltbankstudie *Voices of Poverty* (60.000 Menschen kommen hier buchstäblich zu Wort, s. Narayan et al. 2000a,b) erscheinen, sei nicht Ausdruck eines neuen qualitativen Ansatzes innerhalb der Weltbank; denn im Vergleich zu den quantitativen Daten (Einkommensarmut, Schulbesuch etc.) erfüllten die Zitate in erster Linie illustrative Zwecke. Obwohl zugestehen sei, dass die Weltbank hinsichtlich der Definition und Ausgestaltung von entwicklungspolitischen Diskursen gegenwärtig vermutlich der mächtigste und kompetenteste Akteur sei (davon scheint auch die Weltbank selbst überzeugt zu sein, wie sich am hohen Grad der Selbstreferentialität zeigt, indem hauptsächlich Studien aus eigener Produktion oder ihrem Umfeld zitiert werden), käme es deshalb darauf an, alternative Diskussionsräume zu öffnen, sprich: sich nicht vor den Karren der Weltbank spannen zu lassen.

Ungereimtheiten, die sich aus dem Zusammenfügen eines konventionellen Armutsbegriffs mit Aspekten von Partizipation und Gegenmacht ergeben, treten im weiteren Verlauf auch in den vier Hauptteilen – Opportunity, Empowerment, Security und International Actions – immer mal wieder zutage und zeigen damit an, dass der neue multidimensionale Armutsbegriff noch nicht wirklich verankert ist.

Opportunity

Trotz alternativer, partizipativer Einfärbung („listening to the poor“) ist im Bericht stets die Grundlage allen Erfolgs gegenwärtig, nämlich das neoliberale Entwicklungsmodell, seine dominierende Erklärungsmacht und seine Kapazität, entwicklungspolitisches Handeln anzuleiten. Danach ist eine kapitalistische Marktwirtschaft und das Wachstumsmodell wirtschaftlicher Entwicklung die Grundvoraussetzung für erfolgreiche Armutsminderungspolitik, ohne jedoch notwendig zu tatsächlicher Armutsminderung zu führen (denn hierzu bedarf es weiterer Bedingungen). Für eine Bank ist diese Position nicht gerade ungewöhnlich, und die Weltbank bestärkt sich und andere darin in jedem ihrer Weltentwicklungsberichte. Aber auch vor dem Hintergrund des weltweiten Scheiterns scheinbarer Alternativen, angefangen beim Versagen von Importsubstitutionspolitiken bis hin zu sozialistischen/kommunistischen Systemen, die entweder kollabiert oder in Auflösung begriffen sind oder in denen die Menschen in größter Armut leben, zeigt sich auf weiter Flur kein attraktives Szenario, das von grundsätzlich anderen Voraussetzungen ausginge.

Theoretisch ergeben sich, laut neoliberaler Auffassung, aus dem Wachstum der Wirtschaft für jedermann – und damit auch für die Armen – neue ökonomische Chancen (z. B. aufgrund gesteigerter Nachfrage nach Arbeitskräften). Weltmarktöffnung begünstige wirtschaftliches Wachstum und stelle damit zwangsläufig eine bessere Umgebung für Armutsminderung her. Ganz entsprechend wird die Abschottung der Industrieländer gegenüber Einfuhren von Gütern, für deren Herstellung Dritte-Welt-Länder komparative Kostenvorteile aufweisen, kritisiert. Empirisch wird der Zusammenhang zwischen Wachstum und Armutsminderung mit einer Reihe von Indikatoren gezeigt (Vergleich des jährlichen Wachstums des Pro-Kopfverbrauchs der Gesamtbevölkerung mit dem der Armen, zunehmendes Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt und sinkender Anteil der in Armut lebenden Bevölkerung bzw. höherer Alphabetisierungsgrad von Frauen usw.), wobei soziale Ungleichheit Einfluss auf beides habe, auf das Wachstum selbst sowie auf dessen Armutsminderungseffekt. Mit der empirischen Erkenntnis, dass geringere Ungleichheit zu mehr Wachstum führe, wird eine alte entwicklungsökonomische Hypothese zurückgewiesen, nach der man, um eine höhere Spar- und damit Investitionsrate zu erreichen, zunächst ein größeres Maß an sozialer Ungleichheit in Kauf nehmen müsse, da in erster Linie die Reichen in der Lage seien, zu sparen. Was den Armutsminderungseffekt angeht, so heißt es: „For a given rate of growth, the extent of poverty reduction depends on how the distribution of income changes with growth and on initial inequalities in income, assets, and access to opportunities that allow poor people to share in growth“ (WDR, S. 52). Deshalb könnten Landreformen und andere Umverteilungsmaßnahmen Sinn machen.

Vor diesem Hintergrund sieht sich die Weltbank mit ihrem generellen wachstumsbasierten Konzept bestätigt, dem sog. Washingtonkonsens (S. 63), zu dem die bekannte Palette makroökonomischer Politiken gehört wie z. B. fiskalische Sparsamkeit, realistische Wechselkurse, Sparhaushalte usw. Die entsprechenden Reformen werden hier als „Refor-

men der ersten Generation“ bezeichnet; sie sind auch unter dem Begriff „Strukturanpassungsprogramm“ bekannt. Die Tatsache, dass dieses Konzept nicht immer zum gewünschten Resultat geführt hat, wird nicht dem Konzept, sondern seiner unzureichenden Umsetzung oder hemmenden sozialen und politischen Strukturen angerechnet. Also gehe es darum, die Märkte und Marktkräfte besser für die Armen wirken zu lassen, damit sich das in diesen Kräften enthaltene Potential für die Armen entfalten könne, ganz praktisch etwa dadurch, dass ihnen z. B. durch den Aufbau von Mikrofinanzinstitutionen der Zugang zu Krediten erleichtert werde. Mit andern Worten, die Weltbank plädiert für mehr, anstatt weniger Integration in marktwirtschaftliche und globale Zusammenhänge, um Armut zu überwinden.

Es ist auffällig, dass dem mit qualitativen Momenten angereicherten multidimensionalen Armutsbegriff hier der rein quantitative konventionelle Wirtschaftswachstumsbegriff gegenübersteht. Die Qualität des Wirtschaftswachstums, ob es sich also in frühkapitalistischen Sozialverhältnissen niederschlägt, sich für soziale Gruppen in der Zerstörung ihrer Produktionsgrundlagen äußert oder andere negativen Auswirkungen hat, wird im Bericht nicht systematisch erörtert. Wird der Partizipationsgedanke, das Listening-to-the-poor nicht zur reinen Makulatur, zur bloßen Rhetorik, wenn er dem alten Wirtschaftswachstumsgedanken schlicht beigegeben wird? Konkret: In Vietnam, einem in Auflösung begriffenen sozialistischen System, wird die Kaffeeproduktion für den Weltmarkt rücksichtslos in Gebiete ethnischer Minderheiten ausgeweitet, die dadurch ihr Land verlieren. Kann hier der schöne Partizipationsgedanke helfen? Werden solche Expansionsbewegungen, als Ergebnis der Reformen der ersten Generation, nicht auch durch Weltbankkredite gefördert? Überhaupt haben die Strukturanpassungsprogramme teilweise verheerende Auswirkungen auf die Armen gehabt: „For instance, the restructuring and privatization of state-owned enterprises do not only result in efficiency gains but also involve the layoff of people who cannot find new employment immediately and who are not protected by an adequate social safety net outside their family structures. The introduction of cost-covering tariffs for water, power and local transport also places a disproportionate burden on poor population groups“ (BMZ, S. 7). Auch bleibt außer Betracht, was die Weltmarktöffnung hergibt, wenn sie auf der Seite wichtiger potentieller Abnehmerländer nur halbherzig erfolgt und sich diejenigen Länder, die im Weltmarkt ihr Heil suchen, bei aller Diversifizierung in den gleichen attraktiven Marktsegmenten als Konkurrenten wiederfinden (z. B. Tourismus, Textilproduktion, tropische Agrarerzeugnisse). In den wenigen Fällen erfolgreicher nachholender Entwicklung (z. B. Korea) war jedenfalls nicht einfach die Weltmarktöffnung, sondern eher die Mischung aus zeitlicher und sektoraler Abschottung vom und Öffnung zum Weltmarkt wesentlich für den Erfolg.

Dies sind blinde Flecken, die von der „technologischen“, beratend auftretenden Harmonie im Bericht zugedeckt werden, die aber sofort ins Auge springen, wenn man nur für einen Moment die wirklichen Verhältnisse prüft.

Empowerment

Good Governance (Transparenz, Verantwortlichkeit, Gerechtigkeit, Partizipation) und die Stärkung sozialer Institutionen sollen Armen mehr Kontrolle über ihre Angelegenheiten verschaffen. Bekämpfung von Korruption, ein leistungsstärkerer öffentlicher Sektor und eine verbesserte Wirksamkeit des Rechtsrahmens (rule of law) gehören hierher. Wie können aber z. B. höhere und damit leistungsmotivierende Gehälter gezahlt werden, wenn gleichzeitig die Staatsausgaben stagnieren oder schrumpfen sollen? Vorgeschlagen wird, die Zahl der Gehaltsempfänger zu vermindern und Einstellung und Beförderungen strikt auf Leistung, auf Verdiensten (merits) anstatt auf Familien- oder sonstigen Klientelbeziehungen zu gründen. Das ist ja so schwer nicht einzusehen. Aber warum geschieht es dann nicht? Ist das nur ein Kapazitätsproblem der jeweiligen Regierungen? Wohl kaum. Ein verbesserter Rechtsrahmen führe im übrigen grundsätzlich zu besserer Wirtschaftsleistung und helfe schon damit implizit den Armen. Darüber hinaus sei das Rechtssystem speziell für die Armen wirksam zu machen, z. B. indem Hilfsorganisationen den Armen Zugang zum öffentlichen Gut „Schutz durch das Rechtssystem“ verschafften.

Politische Dezentralisierung, in vielen Ländern ganz oben auf der Tagesordnung, sei nicht per se, sondern nur in bestimmter Weise qualifiziert eine armutsorientierte Maßnahme, die den Armen mehr Partizipation an der Gestaltung ihrer eigenen Belange eröffne. Weitgehende fiskalische Unabhängigkeit von der Zentrale, verbesserte Rechenschaftslegung des öffentlichen Sektors gegenüber der lokalen Bevölkerung, zielgerichtete, auf lokale Situationen besser abgestellte Implementierung von Dienstleistungen und Entscheidungen müssten z. B. mit der politischen Aufwertung von Kommunen einhergehen, um Dezentralisierung pro-poor zu gestalten. Die Bildung von Koalitionen, der Aufbau von Gegenmacht, die Begründung und Stärkung der Zivilgesellschaft und die Förderung demokratischer Prinzipien könne diesem Ziel dienen, wobei hier dann wieder auf die Arbeit der NROs geblickt wird.

Unter das Stichwort „Empowerment“ fallen aber auch (traditionellere) Themen wie die Überwindung der Benachteiligung von sozialen Gruppen, von Ethnien und Minoritäten, von Frauen. Auch hier kommt der Bericht wieder auf die speziellen Qualitäten von Grassroot-Organisationen zurück. Durch Koalitionsbildung (politische Allianzen) und die Stärkung sozialer Netzwerke könne den Belangen der Armen eine Stimme gegeben werden, auch im internationalen Raum.

„Empowerment“ klingt ja zunächst geradezu revolutionär und scheint gar nicht dem Bild zu entsprechen, dass man im allgemeinen von der Weltbank hat. Soweit es sich um die Verbesserung staatlicher Institutionen handelt, befindet man sich auf traditionellem Weltbankterrain. Hier erreicht man das Ziel, indem westliche zivilgesellschaftliche Normen und bürgerliche Errungenschaften wie z. B. eine funktionierende Gewaltenteilung übernommen werden. Wenn jedoch von der Notwendigkeit gesprochen wird, dass sich Gegenmacht von unten formieren müsse, dann treten Zweifel an der Ernsthaftigkeit der

Vorstellungen auf, und zwar sowohl in konzeptioneller Hinsicht (passt das zu den anderen Komponenten des Konzepts?) wie auch mit Blick auf die tatsächliche Weltbankpolitik. Immerhin heißt es realistisch: „Reaching consensus on strategies is essentially a political process, involving the same power relations that exclude poor people from discussions or discriminate against them“ (WDR, S. 198). Wie dieser Widerspruch praktisch zu überwinden wäre, erfährt man leider nicht. Die im Bericht implizit vertretene Auffassung, dass aus korrekter Analyse Einsicht erwachse und daraus dann richtiges politisches Handeln, nimmt sich in einer Umgebung, wo krasse Machtungleichgewichte bestehen, die einer kleinen Elite Kontrolle über fast alles geben und Normen, die Schwache schützen, im Zweifel bedeutungslos machen, ziemlich weltfremd aus. Sicher, durch wirkliche oder tiefe Dezentralisierung, durch Partizipation der Bevölkerung, insbesondere der Armen, ließen sich Probleme wie z. B. Korruption und Nepotismus zurückdrängen und am Ende würden vielleicht selbst diejenigen, die einen Vorteil von jetzigen Zuständen haben, ebenfalls gewinnen, weil die Wirtschaft insgesamt wüchse und den Führungsschichten damit erhöhte Einkommenschancen eröffnete. Wunderbar, aber leider spielen solche langfristigen gesamtgesellschaftlichen Zusammenhänge, aus deren Sicht heutige Widersprüche sich aufzulösen scheinen, für individuelle Nutzenerwägungen der jetzt Mächtigen nur eine untergeordnete Rolle, weshalb, wie der Bericht zutreffend feststellt, derartige Reformen der zweiten Generation viel schwieriger durchzuführen sind als die der ersten Generation, nämlich makroökonomische Parameter „richtig“ einzustellen. Die im Bericht gebrachten Beispiele von Empowerment von unten lesen sich zuweilen so, als ob sie dem übermächtigen Status quo irgendwie ebenbürtig wären. Tatsächlich wird man aber auch hier wieder eher den illustrativen und rhetorischen (ideologischen?) Charakter der Beispiele sehen müssen.

Security

Hier können längst nicht alle Aspekte des Berichts hinreichend gewürdigt werden. Deshalb muss ein kurzer Blick auf den Abschnitt Security genügen. Die Verwundbarkeit, die Ausgesetztheit der Armen gegenüber einer ganzen Reihe von Risiken ist eines der Hauptprobleme und einer der Hauptansatzpunkte der Armutsbekämpfung. Es wird seit langem viel von „Vulnerability“ gesprochen. Im Bericht findet man eine nützliche Typisierung von Risiken (Tabelle 8.1), die sich an ihrem jeweiligen Wirkungsbereich orientiert: Individuell oder auf den Haushalt bezogene Risiken (z. B. Krankheit, Alter, Tod), Gruppen, Dörfer, enger begrenzte Regionen betreffende (z. B. Vulkanausbrüche, soziale Unruhen, Umweltverschmutzung) und schließlich auf nationaler und überregionaler Ebene angesiedelte Risiken (z. B. Kriege, Hyperinflation, Staatsstreiche). Eine Typisierung ist ja oft der erste Schritt, sich mehr Klarheit über ein Phänomen zu verschaffen. Im WDR wird die Typisierung insbesondere dafür benutzt, um die breite Palette von möglichen Maßnahmen der Risikominderung zu diskutieren (Tabelle 8.3). Dabei spielen nicht nur soziale Netzwerke,

soziales Kapital eine Rolle, sondern auch Phänomene wie Geldwertstabilität, Marktzu- gang, liberale Handelspolitiken, Altersversorgungssysteme usw. In diesem Sinne gelingt konzeptionell eine recht gute armutsorientierte Interpretation dessen, was unter den Ab- schnitten Opportunity und Empowerment verhandelt wurde.

International Actions

Ganz im Sinne der konzeptionellen Grundausrichtung sieht die Weltbank im Abbau von Handelsschranken den wichtigsten internationalen Beitrag, um die weltwirtschaftliche In- tegration der Entwicklungsökonomien voranzubringen und damit eine der Vorbedingun- gen des Weltbank-Erfolgsszenarios zu realisieren. Internationaler Handlungsbedarf wird aber auch auf anderen Feldern gesehen (z. B. medizinische Forschung, Agrarforschung und Schutz von Eigentumsrechten). Schließlich soll internationale Hilfe auch dazu dienen, den Armen auf der internationalen Bühne mehr Gewicht zu verleihen, ihre Stimme hörba- rer zu machen.

Was die klassische internationale Entwicklungszusammenarbeit angeht, so enthält die- ser abschließende Teil die für eine internationale Entwicklungsbank bedeutsame Quintes- senz der vorangegangenen Analysen, eine neue Vision: „This vision includes a reformed framework for country-focused aid and debt relief for the poorest countries – underpinned by a renewed emphasis on the policy and institutional environment and the fundamental priority of poverty reduction“ (S. 191). Das Thema Armut steht im Mittelpunkt dieser Vi- sion: „Mainstreaming of poverty reduction“, wobei jedoch die Eigenverantwortung des je- weiligen Nationalstaats eingefordert wird: „Putting the state back in the driver’s seat of development“. Hilfe von außen soll nur flankierend hinzutreten, und zwar unter größt- möglicher Wahrung der nationalen Verantwortung und Identifizierung mit den jeweiligen Politiken und Maßnahmen (Ownership).

„Armutsminderung“ ist mittlerweile zu einem detaillierten Konzept avanciert. Welt- bank und IMF haben 1999 ihre Poverty Reduction Strategy Initiative auf den Weg ge- bracht, und andere Geber (z. B. die EU, auch das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit – BMZ – mit dem Aktionsprogramm 2015) haben dieses Konzept aufge- griffen oder orientieren sich daran. Die Idee ist, dass Empfängerländer (insbesondere die hochverschuldeten armen Ländern, Highly Indebted Poor Countries, HIPC) in sogenan- ten Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), die unter Beteiligung von Vertretern der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft zu erarbeiten sind (Partizipation), ihre Entwick- lungsstrategien mit Blick auf Armutsminderung darlegen und eine sog. Policy Matrix erar- beiten, in der im Detail Ziele, Maßnahmen und Verantwortlichkeiten festgelegt sind, bevor sie in den Genuss von internationaler Hilfe (z. B. Schuldenerlass) kommen können. Hier- durch soll Ownership, Teilhabe am Prozess, Verantwortlichkeit erzeugt und dadurch die Nachhaltigkeit von Maßnahmen befördert werden. Dementsprechend ruht die neue EZ laut Weltbank auf den folgenden drei Stützpfelern:

- *Ownership and partnership* (zwischen Regierungen und Zivilgesellschaft einerseits, zwischen Regierungen und Gebern andererseits; Ausarbeitung des Gedankens im Comprehensive Development Framework, CDF; WDR, S. 195)
- *Less intrusive aid delivery mechanisms* (an Stelle von im Detail kontrollierten Geberprojekten tritt globale Sektorförderung – z. B. Landwirtschaft, Infrastruktur etc. – auf der Basis eines Strategieentwurfs der Regierung oder sogar der Common Pool Ansatz, bei dem Regierungen noch mehr Freiheit in der Mittelverwendung haben und nur das politische Umfeld, die Policy Performance, periodisch bewertet werden)
- *Selectivity* (Unterstützung nur an Länder mit angemessenen ökonomischen und politischen Institutionen und Politiken)

Sicher, der neue Rahmen sieht gut aus, bezweifelt wird jedoch zu Recht (z. B. IDS 2001), ob sich praktisch in der Umsetzung viel ändern wird oder ob es nicht bei einem ambitionösen Plan auf dem Papier bleibt, dem selbst die Weltbank bei ihren praktischen Maßnahmen nicht gerecht wird. Nur zwei Probleme (beobachtet in Kambodscha): Man muss damit rechnen, dass EZ-Empfängerländer gar nicht über die personellen Kapazitäten verfügen, um den Weltbankansprüchen z. B. im Hinblick auf die Erstellung der PRSPs zu genügen, so dass letztlich doch wieder auf westliche Experten zurückgegriffen wird, um die geforderten Prozesse zu organisieren und sogar die Strategie selbst mit all ihren schönen Begriffen aufzuschreiben. Wie steht es dann mit der Ownership? Zweitens, EZ findet nicht im politikfreien Raum statt. Da gibt es zunächst all die andern Geberorganisationen mit eigenen Agenden, eigenen Zielvorstellungen, und dann noch die verschiedenen Länder, für die mit EZ weitere Interessen verbunden sind. In Kambodscha tritt China etwa als ein Geber auf, der eher macht- als entwicklungspolitische Ziele verfolgt. Kaum anzunehmen, dass sich Japaner oder westliche Geber dem entziehen und im Konfliktfall die aus EZ-immanenten Zielen abgeleiteten Vergabekriterien aufrecht erhalten können. Unter anderem solche Konstellationen eröffnen Regierungen von Empfängerländern natürlich taktische Freiräume, so dass auf dem Papier zwar eine armuts-, tatsächlich aber eine elitenorientierte Politik betrieben werden kann. In Kambodscha sind etwa die Land-, Forst- und Fischereipolitik gute Beispiele dafür, denn selbst nachdem Gesetze und Verordnungen, die u. a. die Interessen der Schwachen, der kleinen Bauern und Fischer oder der Angehörigen von Minoritäten schützen, in Kraft getreten sind, besteht nur eine geringe Neigung, diese Interessen nun auch gegen Interessen mächtiger Akteure (Konzessionäre usw.) durchzusetzen, obwohl die Gebergemeinschaft immer wieder darauf drängt und obwohl die Regierung im Oktober 2000 ein Interim PRSP vorgelegt hat, in dem sie ihre armutsorientierte Politik darlegt.

Abschließende Bewertung

Insgesamt betrachtet, liefert der Bericht professionelle Analysen und ist, in Verbindung mit den einschlägigen Weltbank-Web-Seiten, für viele Teilbereiche zum Thema Armut ein

geeigneter Einstieg. Er beeindruckt durch die bisweilen allerdings etwas zu glatte Integration von unterschiedlichen, ja manchmal geradezu antagonistischen theoretischen Konzepten und praktischen Beispielen und Erfahrungen. Dies hat er gemein mit fast allen jüngeren Weltentwicklungsberichten. Es ist aber dennoch bemerkenswert, wie auf der Basis eines neoliberalen Grundkonzepts, das Entwicklung im Rahmen von Marktorientierung und Weltmarktöffnung (Globalisierung) denkt, staatliches Handeln (good governance, transparency, accountability) und die Ebene der Betroffenen, hier der Armen, integriert werden. Die unzähligen Kommentare und Auseinandersetzungen mit diesem Dokument unterstreichen nur seinen Stellenwert. Wer sich praktisch oder wissenschaftlich mit dem Thema Armut befasst, kommt in den nächsten Jahren sicher kaum an der Auseinandersetzung mit diesem Dokument vorbei. Eine pauschale Zurückweisung, etwa weil man die theoretische Grundeinstellung ablehnt, würde weder der gedanklichen und empirischen Differenziertheit noch dem politischen Gewicht des Berichts gerecht.

Es ist deshalb schade, dass sich die Weltbank selbst in ihrer praktischen Politik kaum an ihre eigenen Maximen zu halten scheint. Ist also der Bericht mit all seinen Good-Governance-, Transparenz- und Partizipationsmaximen am Ende nur ein ideologisches Dokument, dessen Zweck es ist, wirkliche Interessen und den Charakter typischen Handelns der Weltbank zu verdecken? Das wäre wohl zu weit gegriffen. Die Weltbank mit mehr als 10.000 Beschäftigten in über 100 Ländern ist kein monolithischer Block. Deshalb spiegelt der Bericht als solcher zunächst sicher die hohe Diskussionskultur innerhalb der Weltbank wider, weist aber im Vergleich zu ihrem praktischen Handeln auf einen offensichtlichen Konflikt hin, der die Seriosität und die Ansprüche der Weltbankkonzeption in den Augen anderer EZ-Akteure sowie der Dritten Welt zu Recht diskreditiert. Solange dies der Fall ist, wird die Weltbank deshalb auch wenig praktischen Erfolg mit ihrer Umarmungsstrategie und ihrem Führungsanspruch in der Umorientierung hin zu einer armutsbasierten Entwicklungspolitik haben.

Literatur

- Brock, K., A. Cornwall, J. Gaventa 2001: Power, Knowledge and Political Spaces in the Framing of Poverty Policy. Institute of Development Studies. Working Paper 143. [Über www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty oder www.ids.ac.uk zu erreichen]
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) 2001: BMZ Contribution to the World Bank/IMF PRSP/PRGF Review. (Work in Progress). [Über www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty zu erreichen]
- Institute of Development Studies (IDS) 2001: Poverty Reduction Strategies: A Part for the Poor? *Policy Briefing 13*. www.ids.ac.uk
- Coleman, James S. 1995: Grundlagen der Sozialtheorie. Band 1: Handlungen und Handlungssysteme. Studienausgabe. Reihe *Scientia Nova*. München, Wien.

- Narayan, D. et al. 2000a: *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. New York.
- Narayan, D. et al. 2000b: *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* New York.
- Weltbank 1990: *World Development Report 1990. Poverty*. New York.
- Weltbank 2000: *World Development Report 2000/2001 [zitiert als WDR]. Attacking Poverty*. New York.