

„Hilfe unter Bedingungen? Eine soziaethische Problematisierung  
von Konditionalitäten und Bedingungen in der  
Entwicklungszusammenarbeit“

Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Theologie der Katholisch-Theologischen Fakultät der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Vorgelegt von  
Dipl.-Theol. Christoph Diether Philipp Krauß  
aus Koblenz

Mainz, im Sommersemester 2021

Erstgutachter: Univ.-Prof. Dr Gerhard Kruip

Datum des Abschlusskolloquiums: 12. Januar 2022

## Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung .....	10
1.1 Hinführung .....	10
1.2 Entwicklung der Fragestellung.....	12
1.3 Eingrenzung des Themas und Vorgehensweise .....	16
1.4 Struktur der Arbeit.....	17
2 Grundlagen.....	19
2.1 Vorbemerkungen zum Begriff Entwicklung .....	19
2.1.1 Historische Einordnung .....	20
2.1.2 Entwicklung und Armut .....	24
2.1.3 Entwicklung und Unterentwicklung.....	26
2.1.4 Entwicklung und Wachstum.....	29
2.2 Entwicklungspolitische Konzepte bis zur Gegenwart.....	30
2.2.1 Das traditionelle Verständnis von Entwicklung: Modernisierungstheorie und Dependenztheorie.....	32
2.2.1.1 Die Modernisierungstheorie in der Entwicklungspolitik.....	33
2.2.1.2 Die Dependenztheorien .....	36
2.2.2 Weitere Theorien zur Entwicklung bzw. zur Erklärung von Unterentwicklung.....	41
2.2.2.1 Theorien selektiver und zeitlich begrenzter Abkopplung.....	41
2.2.2.2 Das Konzept Good Governance .....	42
2.2.2.3 Der Human Development Index (HDI) und der Human Freedom Index (HFI).....	50
2.2.2.4 Der Entwicklungsbegriff im Capability-Approach bei Amartya Sen und Martha Nussbaum .....	55
2.2.2.5 Alternative Konzepte im Entwicklungsdiskurs .....	59
2.2.2.5.1 Postkoloniale Theorie .....	59
2.2.2.5.2 Vivir bien/ Buen Vivir .....	62
2.2.3 Gesellschaftliche Resilienz und Vulnerabilität.....	65
2.2.4 MDGs und SDGs.....	68
2.3 Ethische Vorannahmen.....	73
2.3.1 Das Konzept der Menschenwürde.....	73
2.3.1.1 Philosophische Tradition .....	73
2.3.1.2 Rechtliche Formulierung, systematische Fassung der Menschenwürde .....	75
2.3.1.3 Anwendung des Konzeptes in der Entwicklungspolitik.....	76
2.3.2 Die Menschenrechte .....	77

2.3.3 Das Recht auf Entwicklung .....	84
2.3.4 Gerechtigkeits- und Hilfspflichten und effektiver Altruismus .....	90
2.3.5 Konzepte globaler Gerechtigkeit .....	103
2.3.6 Prinzipien der Sozialverkündigung .....	110
2.3.6.1 Das Prinzip der Personalität .....	110
2.3.6.2 Solidarität und Subsidiarität .....	111
2.3.6.3 Das Gemeinwohl .....	117
2.3.6.4 Option für die Armen und das ökonomische Konzept des Pro-Poor Growth .....	119
2.3.6.5 Nachhaltigkeit.....	125
2.3.7 Kirchliche Aussagen zur Entwicklung .....	129
2.3.7.1 Populorum Progressio (1967).....	130
2.3.7.2 De Iustitia in Mundo (1971) .....	135
2.3.7.3 „Wirtschaftliche Gerechtigkeit“ für alle (1986) .....	138
2.3.7.4 Sollicitudo Rei Socialis (1987).....	142
2.3.7.5 Centesimus Annus (1991) .....	145
2.3.7.6 Partnerschaft mit den Armen - Wechselseitige Verpflichtungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (2004) .....	151
2.3.7.7 Laudato Si‘ (2015).....	157
2.3.7.8 Raus aus der Wachstumsgesellschaft (2018).....	168
2.3.7.9 Zusammenfassung der kirchlichen Positionen zur Entwicklung.....	177
2.4 Zusammenfassung: Ein sozialetischer Begriff von Entwicklung.....	180
3 Die Institutionen der Weltwirtschaft .....	186
3.1 Einbindung in die Architektur der Vereinten Nationen .....	187
3.2 Die Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) .....	189
3.2.1 Die Weltbankgruppe.....	195
3.2.1.1 Entstehung, Aufgaben und Struktur .....	195
3.2.1.1.1 Die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung .....	196
3.2.1.1.2 Die Internationale Finanz Corporation (IFC) .....	197
3.2.1.1.3 Die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA).....	197
3.2.1.1.4 Die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (MIGA) .....	198
3.2.1.1.5 Das Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID).....	199
3.2.1.1.6 Zusammenfassung der institutionellen Gestalt der Weltbankgruppe .....	199
3.2.1.2 Arbeitsweise der Weltbankgruppe .....	200

3.2.1.3 Formen der Kredite.....	201
3.2.1.3.1 Generell.....	201
3.2.1.3.2 Development Policy Lending (DPL).....	202
3.2.1.3.3 Kredite in akuten Notlagen.....	204
3.2.1.3.4 Poverty-Reduction Support Credits (PRSCs).....	205
3.2.2 Der Internationale Währungsfonds (IMF).....	207
3.2.2.1 Entstehung und Aufgabe.....	207
3.2.2.2 Struktur.....	209
3.2.2.3 Finanzierung.....	211
3.2.2.4 Sonderziehungsrechte (SZR).....	214
3.2.2.5 Formen der Kredite.....	215
3.2.2.5.1 Anteil (Quote) und Reservetranche.....	216
3.2.2.5.2 Übersicht der weiteren Kreditmöglichkeiten des IMF.....	216
3.2.2.5.3 Bereitschaftskreditabkommen (Stand-By-Arrangement SBA).....	217
3.2.2.5.4 Erweiterte Fonds Fazilität (EFF).....	217
3.2.2.5.5 Fazilität zur Stärkung der Währungsreserven (Supplemental Reserve Facility SRF).....	218
3.2.2.5.6 Vorsorgliche Kreditlinie (Contingent Credit Line CCL).....	219
3.2.2.5.7 Fazilität zur Kompensationsfinanzierung (Compensatory Financing Facility CFF).....	219
3.2.2.5.8 Erweiterte Strukturanpassungsfazilität (Enhanced Structural Adjustment Facility ESAF).....	220
3.2.2.5.9 Armutsreduzierungs- und Wachstums(förderungs)fazilität (Poverty Reduction and Growth Facility PRGF).....	220
3.2.2.5.10 Erweiterte Kreditfazilität (Extended Credit Facility ECF).....	223
3.2.3 Zusammenarbeit von IMF und Weltbankgruppe.....	224
3.3 Die Welthandelsorganisation (WTO).....	226
3.3.1 Entstehung.....	226
3.3.2 Grundsätze.....	227
3.3.3 Organisation.....	229
3.3.4 Das GATT, die WTO und die Entwicklungsländer.....	230
3.4 Das prägende Paradigma der Internationalen Finanz-institutionen und der WTO.....	232
3.5 Zusammenfassung.....	233

4 Konditionalität(en) .....	236
4.1 Wann brauchen Staaten Kredite der Internationalen Finanz-Institutionen (IFIs)? .....	236
4.2 Definition der Konditionalitäten.....	241
4.3 Historische Entwicklung und systematische Ausfaltung .....	245
4.3.1 Übersicht über die Konditionalitäten in der Entwicklungszusammenarbeit bis zu den PRSPs .....	249
4.3.2 Phasen der Konditionalität der IFIs .....	252
4.3.2.1 Konditionalität bis in die 1980er Jahre.....	252
4.3.2.2 Die Zeit des sogenannten <i>Washingtoner Konsenses</i> und der Struktur- anpassungsprogramme .....	253
4.3.2.3 Die Zeit des <i>Post-Washington Konsenses</i> (PWC) und die PRSPs .....	258
4.4 <i>Post-Washington Consensus</i> und PRSPs .....	259
4.4.1 Das Sourcebook for Poverty Reduction Strategies .....	265
4.4.1.1 Ablauf der Anwendung .....	271
4.4.1.1.1 Analyse der Situation.....	271
4.4.1.1.2 Zielformulierung.....	280
4.4.1.1.3 Operationalisierung.....	283
4.4.1.1.4 Evaluation .....	289
4.4.2 Politische Rezeption und Veränderungen in der PRS der Internationalen Finanzinstitutionen.....	290
4.5 Grundprinzipien der Konditionalitäten in den PRSP in den Richtlinien von 2002.....	293
4.5.1 Ownership.....	294
4.5.2 Sparsamkeit in den Bedingungen .....	296
4.5.3 Zuschnitt auf das kreditbeantragende Mitgliedsland der IFIs .....	297
4.5.4 Effektive Koordination mit anderen multilateralen Institutionen .....	297
4.5.5 Klarheit in der Spezifizierung der Konditionalitäten .....	298
4.6 Level des Eingriffs als Unterscheidungsmerkmal für die Konditionalitäten .....	299
4.7 Zahlenmäßige Entwicklung der Konditionalitäten in der Politik der Weltbank .....	300
4.8 Erste Kritik am Konzept der PRSPs.....	301
4.9 Zusammenfassung .....	302
5 Länderstudien: Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs).....	307
5.1 Der erste exemplarische Fokus: Bolivien.....	309
5.1.1 Kurze landeskundliche Übersicht.....	309
5.1.2 Der Letter of Intent.....	314

5.1.3 Das Interim PRSP .....	319
5.1.4 Das PRSP von Bolivien vom März 2001 .....	330
5.1.4.1 Gliederung .....	330
5.1.4.2 Einleitung und Analyse der Situation Boliviens.....	331
5.1.4.3 Der Nationale Dialog.....	337
5.1.4.4 Die Bolivianische Poverty Reduction Strategy (BPRS).....	342
5.1.4.4.1 Cross Cutting Issues.....	354
5.1.4.4.2 Mittelzuweisung und Finanzierung der BPRS.....	365
5.1.5 Zusammenfassung und erste Bewertung des PRSPs Boliviens.....	381
5.2 Der zweite exemplarische Fokus: Burundi.....	390
5.2.1 Kurze landeskundliche Übersicht.....	391
5.2.2 Der Letter of Intent von 2003 .....	395
5.2.3 Das Interim PRSP von Januar 2004 .....	400
5.2.3.1 Der Entstehungsprozess.....	400
5.2.3.2 Kurz-Übersicht .....	402
5.2.3.2.1 Ausgangslage .....	403
5.2.3.2.2 Maßnahmen .....	404
5.2.3.3 Die Herangehensweisen und Maßnahmen im Einzelnen .....	406
5.2.3.4 Die Finanzierung des I-PRSPs .....	421
5.2.3.5 Monitoring und Evaluation.....	422
5.2.3.6 Der Weg zum PRSP .....	423
5.2.4 Das erste PRSP Burundis von Februar 2007.....	425
5.2.5 Das zweite PRSP Burundis von August 2012.....	445
5.2.6 Zusammenfassung und erste Bewertung der PRSP-Strategie Burundis .....	456
5.3 Der dritte exemplarische Fokus: Laos.....	468
5.3.1 Kurze landeskundliche Übersicht.....	469
5.3.2 Der erste Letter of Intent vom 26. März 2001 .....	471
5.3.3 Das Interim PRSP vom März 2001 .....	476
5.3.4 Der zweite Letter of Intent vom 8. Juli 2002.....	494
5.3.5 Das erste PRSP vom Dezember 2004 als Ausdruck der National Growth and Poverty Eradication Strategy (NGPES) vom Juni 2004 .....	498
5.3.6 Das zweite PRSP vom Oktober 2008 .....	505
5.3.7 Zusammenfassung und erste Bewertung der PRSP-Strategie Laos‘ .....	527

5.4 Der vierte exemplarische Fokus: Indonesien .....	540
5.4.1 Kurze historische Übersicht .....	541
5.4.2 Die Letters of Intent aus den Jahren 2001 bis 2003 .....	543
5.4.3 Das Interim PRSP von 2003 .....	548
5.4.4 Zusammenfassung und erste Bewertung .....	562
5.5 Zusammenfassung .....	568
6 Bedingungen anderer Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit .....	578
6.1 Kirchliche Partner in der Entwicklungszusammenarbeit: Misereor und Adveniat .....	578
6.1.1 Misereor .....	579
6.1.1.1 Rechtliche Grundlagen: Satzung, Statut und Leitbild Misereors .....	581
6.1.1.1.1 Die Satzung .....	581
6.1.1.1.2 Das Statut von Misereor von 1989 .....	583
6.1.1.1.3 Das Leitbild .....	584
6.1.1.1.4 Transparenz-Grundsätze zur Mittelverwendung .....	586
6.1.1.2 Theologische und biblische Grundlagen der Arbeit Misereors .....	588
6.1.1.3 Grundsätzliches zur Arbeit von Misereor .....	590
6.1.1.4 Arbeitsweise .....	599
6.1.2 Adveniat .....	603
6.1.2.1 Grundsätze der Projektförderung von Adveniat .....	605
6.1.2.1.1 Grundlegendes .....	605
6.1.2.1.2 Die Grundsätze im Einzelnen .....	606
6.1.2.2 Adveniat-Richtlinien zur Korruptionsprävention .....	611
6.1.2.3 Der Ethik-Kodex für die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit vom 28.06.2010 .....	615
6.1.2.4 Anlagerichtlinie der Bischöflichen Aktion Adveniat vom 27.02.2013 .....	617
6.2 Nicht kirchlicher Partner in der Entwicklungszusammenarbeit: Der Weltladen- Dachverband .....	621
6.2.1 Die Grundlagen des Fairen Handels .....	622
6.2.1.1 Die Entwicklung der Weltläden .....	622
6.2.1.2 Die Satzung des Weltladen-Dachverbandes vom Juli 2016 .....	626
6.2.2 Die „Konvention der Weltläden- Kriterien für den fairen Handel der Weltläden“ von 2015 .....	627
6.2.3 Der Lieferantenkatalog des Weltladen-Dachverbandes in der Version vom Mai 2014 .....	636



6.3 Zusammenfassung .....	639
7 Fazit: Eine sozioethische Beurteilung von Konditionalitäten und Bedingungen.....	653
Abkürzungsverzeichnis .....	662
Literaturverzeichnis.....	670
Anhang (Tabellen).....	716
Eidesstattliche Erklärung.....	722

# 1 Einleitung

## 1.1 Hinführung

Der Beistand für Hilfsbedürftige ist ein christlicher Imperativ, der sich unmittelbar aus dem biblisch verankerten Gebot der Nächstenliebe ergibt. Im individuellen Handeln ist dies auch eine Maxime, die kategorisch gültig ist und kein Abweichen zulässt. Dabei herrscht Konsens, dass Nächstenliebe nicht an Bedingungen geknüpft werden kann. Wie Hieke nachweist, kann man die bekannte Formulierung: „Du sollst deinen Nächsten lieben wie dich selbst“ auch übersetzen: „Du sollst deinen Nächsten lieben; er ist wie du.“<sup>1</sup> Hier wird also das Handeln aus Nächstenliebe gegenüber den Mitmenschen mit der Gleichheit der Menschen begründet: Gleiche treffen aufeinander und sollen sich mit Liebe begegnen, also auch in Schwierigkeiten bestehen. Der biblische Befund ist hier eindeutig. Wie aber ist das mit der strukturellen Dimension des Gebotes der Nächstenliebe, die sich mit dem sozialetischen Prinzip der Solidarität ausdrücken lässt? In der klassischen Soziallehre wird dieses Prinzip durch die Prinzipien Personalität und Subsidiarität, Gemeinwohl(orientierung) und inzwischen auch Nachhaltigkeit ergänzt. Dies scheint die unbedingte Gültigkeit des Hilfsgebotes auszufalten und zugleich in gewissen Fällen einzuschränken. Zugleich ist die (vorrangige) Option für die Armen in diesen Diskurs einzubringen.

Der Begriff der Solidarität ist oft umstrittener als der der Nächstenliebe, was sich auch darin zeigt, dass es vielfältige Formulierungen von „Grenzen der Solidarität“<sup>2</sup> gibt. Während Nächstenliebe als individueller Akt verstanden wird, ist Solidarität mit Strukturen und Institutionen und interpersonaler Aktion in diesem Rahmen zu verbinden. Zimmer weist zum einen darauf hin, dass Solidarität vermeintlich mit dem Recht auf Eigentum kollidiere und es zudem eine Tatsache sei, dass das Gefühl der geschuldeten Solidarität mit zunehmender räumlicher und zeitlicher Entfernung der Hilfsbedürftigen abnehme. Diese richtige Analyse erschwert moralische Forderungen nach globaler Solidarität und korrespondiert mit der Vorstellung, der originale Raum struktureller Solidarität sei der Nationalstaat. Historisch könnte man sagen, dass bis ins 20. Jahrhundert durch den Kolonialismus auch die außereuropäischen Gebiete in ein Geflecht nationaler Verbundenheit eingebunden waren, wenn oft auch eher Ausbeutung als Solidarität im Fokus der Kolonialherren stand. Allerdings wurden, meist unter Zwang, moderne Staatsstrukturen in allen Kolonien geschaffen, die zwar der dort angestammten Kultur völlig

---

<sup>1</sup> Vgl. Hieke, Thomas (2014): Das Gebot der Nächstenliebe als Angebot. Lev 19 als Ausdruck und Summe der Theologie des Levitikusbuches. In: Bibel und Kirche 69 (2014)2, S. 74- 79, hier S.76, auch Fn 6.

<sup>2</sup> U.a. Zimmer, Matthias (2011): Grenzen der Solidarität. In: Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken. 65 (2011)744, S. 415-423.

unsensibel begegneten, aber dennoch in vielen heutigen Staaten, besonders Afrikas, immer noch Einfluss auf die gouvernementalen Strukturen besitzen. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges endete der europäische Kolonialismus jedoch schrittweise in allen Teilen der Welt<sup>3</sup>. Seit diesem Ende der Kolonialzeit steht die Weltpolitik vor der Frage, wie man die neu gegründeten, nun politisch unabhängigen, aber wirtschaftlich schwachen und instabilen Länder, fördern kann. Auch war der wirtschaftliche Niedergang der bisherigen Kolonialmächte durch den Zweiten Weltkrieg ein großes politisches Problem. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, wurden bereits 1944 im US-amerikanischen Bretton Woods die zwei Institutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF, engl. International Monetary Found, IMF)<sup>4</sup> gegründet, die zunächst die Folgen des Weltkrieges beheben und die Unsicherheiten des Weltmarktes eingrenzen sollten<sup>5</sup>. Auf deutscher Seite wurde 1961 das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, das 1993 in Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) umbenannt wurde, gegründet<sup>6</sup>.

Im Laufe der Zeit änderte sich die Aufgabenstellung von IMF und Weltbankgruppe insofern, als beide sich nun um die finanzielle Stützung der Entwicklungsländer kümmerten. Ihre ursprünglich vorgesehene Arbeitsteilung (IMF = Garantie der Stabilität des Währungssystems; Weltbankgruppe = Unterstützung bedürftiger Länder) wurde besonders nach dem Ende des festen Wechselkurssystems 1973 immer schwieriger. Heute sind sie de facto eng kooperierende Akteure in der Entwicklungsfinanzierung<sup>7</sup>.

Daneben entstanden beispielsweise auf Initiative der deutschen katholischen Kirche im Laufe des 20. Jahrhunderts insgesamt sechs Hilfswerke mit unterschiedlichen Schwerpunkten in der Förderung der Armen<sup>8</sup>. Über diese nationalen, transnationalen und kirchlichen Institutionen hinaus gibt es eine unübersehbare Zahl von weiteren Organisationen und Initiativen, die sich auf dem Feld der heute so bezeichneten ‚Entwicklungszusammenarbeit‘ engagieren. Der

---

<sup>3</sup> Die Unabhängigkeit vieler heutiger Staaten erfolgte über einen längeren Zeitraum, setzt jedoch, mit Ausnahme des etwas früheren Lateinamerikas, besonders in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein.

<sup>4</sup> Um Einheitlichkeit mit den vorwiegend englischsprachigen Quellen herzustellen, werde ich im Folgenden außerhalb von Zitaten die Abkürzung IMF verwenden.

<sup>5</sup> Vgl. Dreher, Axel (2003): Die Kreditvergabe von IWF und Weltbank. Ursachen und Wirkungen aus politisch-ökonomischer Sicht. Berlin, S. 1.

<sup>6</sup> Vgl. Andersen, Uwe / Langmann, Andreas (2003): Entwicklungspolitik. In: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (2003): Handwörterbuch des politischen Systems. Bonn, (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 406), Opladen, S. 170-174, hier S.171.

<sup>7</sup> Zu dem Thema gibt es eine interessante juristische Dissertation: Rowohl, Natalie (2007): Weltbank und Internationaler Währungsfonds: ihre Mandate und deren Abgrenzung. Stand und Reformvorschläge. Univ., Diss. Bonn, 2006. Frankfurt am Main (Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht, 71).

<sup>8</sup> Adveniat in Essen mit dem Arbeitsschwerpunkt der pastoralen Hilfe in Lateinamerika, Missio in München und Aachen, Misereor, ebenfalls in Aachen, die beide allgemein Entwicklungshilfe weltweit leisten, das Päpstliche Missionswerk für Kinder, Renovabis in München, dessen Schwerpunkt in der Unterstützung Osteuropas liegt, sowie auf internationaler Ebene Caritas internationalis mit Sitz in Freiburg i. Br., das vorrangig im Feld akuter Nothilfe engagiert ist.

Begriff der Entwicklungszusammenarbeit soll ausdrücken, dass grundsätzlich Partner auf Augenhöhe miteinander agieren, auch wenn zumindest die materielle Unterstützung meist in einer festen Richtung erfolgt. Deshalb wird der Begriff seit einiger Zeit häufiger verwandt als der der Entwicklungshilfe<sup>9</sup>. Von dieser Begriffsfrage abgesehen, finden sich sehr unterschiedliche Akteure in dem Feld der Unterstützung wirtschaftlich schwacher Staaten und ihrer Menschen. Es gibt auf der einen Seite die Vereinten Nationen mit ihren Unterorganisationen, von denen hier die Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs), also Weltbankgruppe und IMF, im Fokus stehen sollen. Auf der anderen Seite gibt es eine Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Akteuren, die sich im Feld der Entwicklungszusammenarbeit engagieren. Hier kann man grundsätzlich zwischen kirchlichen und nicht kirchlichen Institutionen unterscheiden. Im Fokus dieser Arbeit stehen aus dem kirchlichen Feld die Hilfswerke Misereor und Adveniat und aus dem nicht-kirchlichen der Weltladen-Dachverband, eine federführende Institution in Deutschland im Bereich des Fairen Handels.

## 1.2 Entwicklung der Fragestellung

Viele dieser Institutionen stellen ihren Partnern in den Entwicklungsländern Bedingungen für die Zusammenarbeit. Damit wollen sie die Richtung, in der sich ein Empfängerstaat bzw. eine Region entwickelt, in ihrem Sinne beeinflussen und zum Teil auch die Wirksamkeit der Hilfe sicherstellen. Die Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) wollen durch ihre als Konditionalitäten bezeichneten Bedingungen zum einen Kriterien für die Rückzahlungsmodalitäten festlegen und zum anderen die Politik eines Landes beeinflussen. Dies wird diesen Institutionen von vielen Kritikern, wie etwa der globalisierungskritischen Organisation Attac („Vereinigung zur Besteuerung von Finanztransaktionen im Interesse der BürgerInnen“, franz. Association pour une Taxation des Transactions financières pour l'Aide aux Citoyens et Citoyennes), vorgeworfen. Aber auch Nichtregierungsorganisationen (NROs, engl. Non Governmental Organizations, NGOs) wie etwa Organisationen des Fairen Handels stellen Partnern in Entwicklungsländern Bedingungen für eine mögliche Zusammenarbeit.

Hier ergibt sich die ethische Frage, ob (Entwicklungs)hilfe grundsätzlich an Bedingungen geknüpft werden darf. Falls man diese Frage bejaht, ergibt sich daraus die weitere Frage, ob die derzeit aufgestellten konkreten Bedingungen moralisch zu rechtfertigen sind. Ziel dieser Arbeit ist es daher die Konditionalitäten, also die Bedingungen der Weltbank und des IMF, die auch maßgeblich für staatliche Entwicklungspolitik sind, sowie die Bedingungen mehrerer NGOs

---

<sup>9</sup> In dieser Arbeit werden die Begriffe meist synonym verwandt, wenn nicht dezidiert auf den Begriff hingewiesen wird.

auf ihre ethische Legitimität hin zu untersuchen. Es soll überprüft werden, ob die Konditionalitäten und die Bedingungen mit ethischen Grundregeln wie etwa der Achtung der Menschenwürde, den Menschenrechten oder den Grundsätzen der Beteiligungsgerechtigkeit in Bezug auf den Wohlstand der Welt, zu vereinbaren sind. Zu bedenken wäre auch, dass Bedingungen insgesamt fraglich sind, wenn Entwicklungshilfe ein sittliches Beistandsgebot ist.

Diese sozialetische Überprüfung der Konditionalitäten, die einer der führenden deutschsprachigen Theoretiker der Entwicklungshilfe, Franz Nuscheler, wiederum in politische und ökonomische unterteilt<sup>10</sup>, und Bedingungen von NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit wird in der politikwissenschaftlichen und volkswirtschaftlichen, aber auch in der sozialetischen Literatur bis heute nicht ausreichend behandelt: entweder beschränkt man sich bei den bilateralen Gebern und den Internationalen Finanzinstitutionen<sup>11</sup> (IFIs) auf die historische Perspektive zur Entwicklung der Konditionalitäten oder man führt eine Bewertung allein aus ökonomisch-zweckrationaler Sicht durch<sup>12</sup>.

Auch Einzelfallbetrachtungen<sup>13</sup> liegen vor, denen jedoch die größere, wenn möglich globale Perspektive, die eben auch die IFIs einnehmen, fehlt. Bei den ökonomisch-wertenden Arbeiten wird das implizite Ziel<sup>14</sup>, die Erlangung einer Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, nie hinterfragt.

Im Hintergrund der Beurteilung der Legitimität von Bedingungen steht die Frage nach dem Ziel der Entwicklungszusammenarbeit und damit das Bild der zukünftigen Gestalt der Entwicklungsländer und der Industrieländer und ihres Verhältnisses zueinander. Wenn man Bedingungen für die Unterstützung der Entwicklung stellt, muss man zumindest implizit auch die Frage beantworten können: ‚Wohin entwickeln wir?‘ Diese Frage gewinnt an Brisanz, nachdem sowohl die Modernisierungstheorie als auch die Dependenztheorie an Prägestkraft verloren haben.

---

<sup>10</sup> Vgl. Nuscheler, Franz (2004): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt. Bonn, 5. Aufl., S. 446-449.

<sup>11</sup> Cornelius, Peter (1988): Das Prinzip der Konditionalität bei Krediten des Internationalen Währungsfonds. Univ., Diss. Göttingen, 1987. München (Volkswirtschaftliche Forschung und Entwicklung, 40) und Halm, Dirk (1997): Konditionalität. Entwicklung, Ergebnisse und Probleme eines Konzepts der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Münster. (Agenda Resultate, 4).

<sup>12</sup> Gould, Jeremy (2005): The new conditionality. The politics of poverty reduction strategies. London, New York: Auch andere Beispiele aus der umfangreichen Literatur klammern ethische Fragen aus. Vgl. etwa Koeberle, Stefan et. al. (2005): Conditionality revisited. Concepts, experiences, and lessons. Washington, D.C.: World Bank, oder Cottarelli, Carlo / Giannini, Curzio (1997): Credibility without rules? Monetary frameworks in the post-Bretton Woods era. Washington, DC. (Occasional paper / International Monetary Fund, 154).

<sup>13</sup> Tokarski, Irene (2006): Kirche und Partizipation in Bolivien. Die Option für die Armen der bolivianischen Kirche im Partizipationsprozess zur Armutsreduzierungsstrategie PRSP. Zugl.: Bamberg, Univ., Diss, 2005. Berlin (Theologie und Praxis, 30). Wiederum nur einen Teilaspekt behandelt Thermann, Andreas (2005): Partizipation und Entwicklung. Die Bedeutung gesellschaftlicher Teilhabe an Entwicklungsprozessen und die Realität der neuen Poverty Reduction Strategy der Weltbank. Marburg: Tectum.

<sup>14</sup> Das lässt sich m.E. aus den Strategiepapieren der IFIs herauslesen, wie im Verlauf der Arbeit zu zeigen sein wird.

Denn in diesen Theorien war das Entwicklungsziel klar vorgegeben: Während die Modernisierungstheorie das Modell der „aufholenden Entwicklung“ förderte, was bedeutete, dass das Ziel der Entwicklung darin bestand, die Entwicklungsländer auf den Stand der Industrienationen zu bringen, strebte die Dependenztheorie klar die Ablösung der Entwicklungsländer von der Abhängigkeit des Westens und eine durch die neue Selbstständigkeit mögliche wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung an<sup>15</sup>. Da beide Theorien ihre Schwächen aufwiesen, entwickelte die moderne Politikwissenschaft das Konzept der *Good Governance*, das neue Ziele in der Entwicklungszusammenarbeit definiert<sup>16</sup>. Damit wollte man sicher auch dem Vorurteil begegnen, Entwicklungspolitik richte sich immer am Westen aus, wie in einer von Wolfgang Sachs Anfang der 1990er Jahre herausgegebenen intelligenten Polemik mit dem provozierenden Titel „Wie im Westen so auf Erden“<sup>17</sup> unterstellt wird. Unter den neuen Zielen in der Entwicklungspolitik sind etwa zu erwähnen: Rechtsstaatlichkeit, Transparenz der staatlichen Institutionen, Marktfreundlichkeit, Partizipationsrechte der Bevölkerung. Aber genau diese Ziele, die auch den großen Rahmen für die politischen Konditionalitäten<sup>18</sup> von IMF und Weltbank und, in unterschiedlichem Maße, auch für die Bedingungen der NGOs bilden, werden meist zugleich vorausgesetzt wie eingefordert. Auch ihre ethische Legitimation wird selten hinterfragt, was Thermann am Beispiel der Forderung nach Partizipation wie folgt ausdrückt: „Beim Lesen vieler aktueller Papiere und Studien fällt allerdings auf, dass der Nutzen der Partizipation bereits nach wenigen Sätzen festgestellt, jedoch nicht begründet ist“<sup>19</sup>. Dieses Dilemma der großen entwicklungs politischen Theorien überträgt sich auch auf die eher praktisch ausgerichteten Ebenen sowohl der Konditionalitäten von IMF und Weltbank als auch der Bedingungen der NGOs. In Bezug auf die Konditionalitäten<sup>20</sup> ist jedoch eine zeitliche Zäsur nach dem Ende des Ost-West-Konflikts festzustellen: Während man vorher allein auf den Trickle-down-Effekt<sup>21</sup> hoffte, wurde 1990 der

---

<sup>15</sup> Vgl. u.a. in aller Kürze zusammengefasst: Boeckh, Andreas (1993): Entwicklungstheorien: Eine Rückschau. In: Nohlen, D. / Nuscheler, F. (1993): Handbuch der Dritten Welt. Bd.1: Grundprobleme - Theorien - Strategien. S. 110-130.

<sup>16</sup> Zu Good Governance vgl. u.a. Hill, Hermann (2006): Good Governance – Konzepte und Kontexte. In: Folke Schuppert, Gunnar (Hrsg.) (2006): Governance- Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, S. 220-250; Smith, Brian C. (2007): Good governance and development. Basingstoke & New York.

<sup>17</sup> Sachs, Wolfgang (Hg.) (1993): Wie im Westen so auf Erden. Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik. Reinbek.

<sup>18</sup> Vgl. Nuscheler (2004) S. 447.

<sup>19</sup> Thermann (2005), S.9.

<sup>20</sup> Im Folgenden werden IMF/Weltbank und NGOs, wenn nicht anders formuliert, immer durch ‚Konditionalitäten‘ bzw. ‚Bedingungen‘ unterschieden.

<sup>21</sup> Man hoffte, dass steigender Gesamtwohlstand zu den Armen ‚durchtropft‘. Vgl. Selowsky, Marcelo (1979): Balancing trickle down and basic needs strategies. Income distribution issues in large middle-income countries with special reference to Latin America Washington, D.C. (World Bank staff working papers;335) und neuer Persky, Joseph u.a. (2004): Does "trickle down" work? Economic development strategies and job chains in local labor markets. Kalamazoo, Michigan.

*Washingtoner Konsens*<sup>22</sup> formuliert, der für die Neunziger Jahre prägend war: Die kreditwilligen Länder sollten zehn Maßnahmen ergreifen. Diese Forderungen, die oft verkürzt folgendermaßen wiedergegeben wurden: „liberalize as much as you can, privatize as fast as you can, and be tough in monetary and fiscal matters“<sup>23</sup>, wurden Ende der Neunziger Jahre stark kritisiert. Deshalb überarbeiteten und überdachten Weltbank und IMF ihre Politik. Es entstand das Konzept der *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP), das seitdem für die Konditionalitätenpolitik leitend ist und den empirischen Schwerpunkt dieser Arbeit bilden soll. Im PRSP-Prozess wird scheinbar die Vorstellung „One size fits all“ für die Gestaltung der Konditionalitäten aufgegeben, dennoch ergibt eine vorläufige Analyse viele inhaltliche Übereinstimmungen zwischen PRSPs und Washingtoner Konsens, weshalb dieser in der Arbeit ausführlich dargestellt wird, zumal die ‚Nachwirkungen‘ dieses Konsenses die Hauptansatzpunkte der öffentlichen Kritik an der Politik der IFIs sind. Diese Kritik wird u.a. auch bei Messner deutlich, der allerdings auch die Hoffnung äußert, dass die PRSPs die Dichotomie zwischen den zwei bis dahin unversöhnlich scheinenden Entwicklungsparadigmen *Washingtoner Konsens* und *nachhaltige Entwicklung* auflösen könnten<sup>24</sup>.

In der vorliegenden Arbeit sollen einerseits die Konditionalitätenpolitik von Washingtoner Konsens und PRSPs, andererseits exemplarisch die Bedingungen einzelner NGOs einer sozial-ethischen Wertung unterzogen werden, um abschließend ein Urteil abzugeben, welche Konditionalitäten und Bedingungen aus Sicht der katholischen Sozialethik, d.h. etwas verkürzt auf der Grundlage eines den Menschen in den Mittelpunkt stellenden Begriffs von Entwicklung und Fortschritt bei gleichzeitiger Betonung der Menschenwürde des Einzelnen, gerechtfertigt sind und wie man heute die Frage ‚Wohin entwickeln wir?‘ ethisch begründet beantworten kann. Im Hintergrund steht dabei die Frage, ob die Konditionalitäten und Bedingungen die Ansprüche des Gedankens der Menschenwürde in zweifacher Hinsicht einhalten: 1) Ob die Würde der Person gewahrt bleibt und 2) ob die Konditionalitäten und Bedingungen zu einer Stärkung der Beachtung der Menschenwürde in der Entwicklungspolitik beitragen. Angrenzend ist zu bedenken, dass die Akteure in den Verhandlungen um Konditionalitäten, die ja Kredite ermöglichen sollen, Repräsentanten eines Staates sind. Ist das Selbstbestimmungsrecht der Staaten durch Konditionalitäten rechtmäßig eingeschränkt? Müssen nicht auch die Rechte der Völker, eigenständig zu entscheiden, welche politischen Maßnahmen sie ergreifen wollen, gewahrt

---

<sup>22</sup> Vgl. Williamson, John (1990): *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Washington.

<sup>23</sup> Vgl. Kolodko, Grzegorz W. (1998): *Economic Neoliberalism became almost irrelevant*. In: *Transition* 9 (1998)3, S. 1-6, hier S. 2.

<sup>24</sup> Vgl. Messner, Dirk: *Weltkonferenzen und Global Governance: Anmerkungen zum radikalen Wandel vom Nationalstaatensystem zur Global Governance-Epoche*. In: Fues, Thomas (Hg.) (2001): *Die Weltkonferenzen der 90er Jahre. Baustellen für Global Governance*. Bonn (EINE Welt - Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, [N.F.], 12), S. 13-43, hier S. 21.

bleiben? Ist Hilfe vielleicht ein sittliches Gebot, so dass jegliche Bedingungen grundsätzlich zu hinterfragen sind? In diesem Diskurs ist jedoch bedenkenswert, ob Entwicklungshilfe moralisch eine Nothilfe darstellt, die sofort und ohne Einschränkung zu gewähren ist, oder ob es um strukturelle Hilfe geht, die auch aus ethischen Überlegungen nach Effizienz und Effektivität fragen muss und deshalb besonders Bedingungen stellen muss, die ihren Erfolg sicherstellen. Hier wird auch danach gefragt, wie eine Gesellschaft beschaffen sein muss, welche Institutionen und Strukturen nötig sind, um die Würde des Einzelnen zu schützen. Dabei kommt dann die Frage nach dem Entwicklungsbegriff, der eindeutig ethisch definiert werden muss, und der globalen Gerechtigkeit, die in Bezug auf die grundsätzliche Legitimation von Entwicklungshilfe ausdifferenziert werden sollte, ins Spiel.

Hier können auch die Prinzipien der katholischen Soziallehre eine Rolle spielen, wenn sie als eine wesentliche Leitlinie für den gesellschaftlichen Prozess interpretiert werden. Besonders das Subsidiaritätsprinzip kann hilfreich sein, um klar abzugrenzen, wer für die Verwirklichungschancen des Menschen zuständig ist. Dies kann auch zu einer Entlastung von Weltbank und IMF führen. Deren Kapazität zur Umsetzung dieser Ziele ist zu bedenken, um nicht gegen den ethischen Grundsatz *ultra posse nemo tenetur* zu verstoßen.

Aus diesen Überlegungen soll dann am Ende der Arbeit eine Bewertung der konkreten Konditionalitäten und Bedingungen entwickelt werden, etwa ob die Förderung der Industrialisierung z. B. in Burundi wirklich dem Selbstbestimmungsrecht der überwiegend von der Landwirtschaft lebenden Bevölkerung und der Pflicht, zu einer umfassenden Weiterentwicklung des Staates und der Menschen beizutragen, entspricht, um nur ein Beispiel an dieser Stelle zu nennen.

Zusammengefasst lautet der Zielsatz der Forschungsarbeit: „Sind die Konditionalitätenpolitik der Internationalen Finanzinstitutionen (Weltbankgruppe, IMF) und die Bedingungen anderer Partner in der Entwicklungszusammenarbeit vor dem Hintergrund eines sozioethisch begründeten Entwicklungsbegriffs, der auf der Menschenwürde gründet, gerecht?“

### **1.3 Eingrenzung des Themas und Vorgehensweise**

Das dargestellte Thema des Dissertationsvorhabens wirkt sehr umfassend und muss deshalb klar ausdifferenziert werden. Um dieser Herausforderung zu begegnen, werden deutlich drei Ebenen unterschieden: Zunächst gibt es die Makroebene der Entwicklungstheorie, die sich vorrangig mit der Gestaltung der Weltwirtschaft beschäftigt. Auf dieser Ebene soll der Rahmen gelegt werden und die Ergebnisse sollen auch diese Ebene beeinflussen. Um jedoch nicht auf dieser theoretischen und der philosophisch-ethischen Ebene zu verbleiben, wird die



Konditionalitätenpolitik von IMF und Weltbank, die auf einer Mesoebene anzusetzen ist, untersucht, da sie die zentrale Instanz für das wirtschaftspolitische Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern darstellt. Als flankierender Faktor dieses Verhältnisses wird zudem auch die Politik der WTO einbezogen. Dennoch kann hier nicht die gesamte Politik der weltwirtschaftlichen Institutionen oder auch nur der IFIs untersucht werden. Vielmehr beschränke ich mich auf die Konditionalitäten mit dem Fokus auf die PRSP-Strategie. Als Spiegel sollen dann die Bedingungen der angeführten NGOs einbezogen werden. Die Mikroebene der Resultate in den Ländern wird wiederum nur an aussagekräftigen Beispielen aus drei Kontinenten untersucht, um daraus auch Rückschlüsse für die Makroebene ziehen zu können<sup>25</sup>. Denn der Beitrag, den die IFIs durch Konditionalitäten als externe Einflüsse auf das interne Ziel des zunächst unbestimmten Fortschrittsgedankens für Entwicklungsländer leisten können, kann auch eine Hilfe zur Beurteilung ihrer ethischen Vertretbarkeit sein.

## 1.4 Struktur der Arbeit

Die Arbeit ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst sollen der Diskurs über Entwicklungsvorstellungen in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften nachgezeichnet und unter Berücksichtigung der kirchlichen Tradition ein sozialetischer Begriff von Entwicklung vorgestellt werden (Kapitel 2). Sodann werden die Grundstrukturen und Arbeitsweisen der Internationalen Institutionen der Weltwirtschaft (IMF, Weltbank, WTO<sup>26</sup>), im Falle der IFIs besonders der Kreditvergabe, dargestellt werden (Kapitel 3), um danach die Konditionalitätenpolitik in ihrer Entwicklung nachzuzeichnen und aktuelle Herausforderungen darzustellen (Kapitel 4).

Anschließend sollen anhand von vier Ländern die konkreten, in PRSPs vorgeschlagenen politischen Maßnahmen vorgestellt und analysiert werden (Kapitel 5). Die Auswahl der vier Beispielländer Bolivien, Burundi, Laos und Indonesien orientiert sich dabei an den Kriterien der Kontinentalzugehörigkeit, des Zeitpunktes der Erstellung der PRSPs, deren Umsetzung und der unterschiedlichen wirtschaftlichen Lage der Länder: Bolivien ist ein gut erforschtes relativ stabiles Land Lateinamerikas, das früh eine PRSP-Strategie entwickelte, während Burundi als afrikanisches Land diese PRSP-Strategie nach einem langen Bürgerkrieg erarbeiten konnte. Die Demokratische Volksrepublik Laos dient als asiatisches Beispiel, das im Vergleich der anderen asiatischen Kreditnehmer relativ spät in den PRSP-Prozess einstieg. Indonesien ist ebenfalls ein asiatisches, aber sehr großes Land, das auch spät hinzukam, allerdings bis heute kein

---

<sup>25</sup> Zur Unterscheidung dieser Ebenen vgl. Baumgartner, Alois (2005): Wirtschaftliche Effizienz und soziale Gerechtigkeit. In: Heimbach-Steins, Marianne (Hg.) (2005): Christliche Sozialethik. Ein Lehrbuch. Bd.2. Konkretionen, Regensburg S. 82-108, besonders S. 98-100.

<sup>26</sup> WTO: World Trade Organization, Welthandelsorganisation.

endgültiges PRSP vorgelegt hat und damit im PRSP-Prozess als gescheitert gelten muss. Sodann sollen Konditionen einzelner nicht staatlicher Akteure, konkret der kirchlichen Hilfswerke Adveniat und Misereor und auch des Weltladen-Dachverbandes, untersucht werden (Kapitel 6).

Im letzten Teil der Arbeit (Kapitel 7) soll der im zweiten Kapitel erarbeitete sozialetisch legitimierte Begriff von *Entwicklung* zur Anwendung kommen und dargelegt werden, inwieweit Konditionalitäten und Bedingungen diesem Vorschub leisten und insofern legitimiert sind. Auch eventueller Reformbedarf, sowohl der Konditionalitäten als auch der Bedingungen in der Entwicklungszusammenarbeit, soll aufgezeigt werden. Zunächst ist jedoch der Diskurs der Entwicklungstheorie nachzuzeichnen.

## 2 Grundlagen

In diesem Kapitel sollen die sozialwissenschaftlichen, philosophischen und theologischen Grundlagen dargelegt werden, die für eine sozialetische Beurteilung der Konditionalitäten und Bedingungen in der Entwicklungszusammenarbeit notwendig sind. Dabei stehen zwei Ansprüche im Fokus. Zum einen soll der Diskurs über die Vorstellung von Entwicklung auf wissenschaftlicher wie auch politisch-praktischer Ebene in Grundzügen nachgezeichnet werden, zum andern sollen die Elemente benannt und erläutert werden, die aus meiner Sicht aus dem ethischen Diskurs in eine sozialetische Definition von Entwicklung einbezogen werden müssen. Zunächst sind jedoch einige grundsätzliche Erwägungen zum Begriff *Entwicklung* angebracht.

### 2.1 Vorbemerkungen zum Begriff Entwicklung<sup>1</sup>

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Vorstellung von *Entwicklung* als Fortschritt ein neuzeitliches Phänomen ist, da die vorherigen Jahrhunderte eher von einer zyklischen Wiederkehr gleicher Erfahrungen ausgingen<sup>2</sup>. Die Vorstellung einer *Entwicklung* setzt in Abgrenzung dazu voraus, dass man zum einen Zeit nicht zyklisch, sondern linear denkt und dass man zum anderen dem Menschen Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung seiner Umwelt und der Gesellschaft auf Zukunft hin zubilligt. Die Vorstellung, es könne so etwas wie lineare, vom Menschen gestaltete *Entwicklung* geben, ist deshalb eine Vorstellung der Moderne<sup>3</sup>. Sprachgeschichtlich ist der deutsche Begriff *Entwicklung* ein Bedeutungslehnwort der beiden französischen Wörter *evolution* und *développement*<sup>4</sup>. Langhorst verweist auf diese sprachliche Differenzierung, die im Deutschen nicht so klar nachzuvollziehen ist: Im Französischen wird eindeutig zwischen *evolution* und *développement* unterschieden. *Evolution* geht dann auch als deutsches Lehnwort auf das lateinische *evolutio* zurück und meint die in der Natur vorgegebene Weiterentwicklung der Arten als passivem Prozess, während *développement* die aktive Gestaltung der menschlichen Welt umfasst. *Entwicklung* ist im Deutschen und im Englischen *development* demzufolge ein aktiver Begriff, der den Menschen zum Subjekt macht und ihn nicht als Objekt einer an ihm geschehenden Handlung ansieht<sup>5</sup>. Im Deutschen ist der Begriff *Entwicklung* seit der Mitte des

---

<sup>1</sup> Wenn es tatsächlich um den Begriff *Entwicklung* geht, setze ich ihn im Folgenden kursiv. Wenn es um die inhaltliche Ausgestaltung geht, verzichte ich darauf, auch, da er dann oft mit Attributen wie wirtschaftlich oder sozial benutzt oder anders inhaltlich geprägt wird.

<sup>2</sup> Bachinger, Karl / Matis, Herbert (2009): *Entwicklungsdimensionen des Kapitalismus. Klassische sozioökonomische Konzeptionen und Analysen.* Wien et. al., S. 3.

<sup>3</sup> Ebd. Die heilsgeschichtliche Perspektive der christlich-jüdischen Tradition rückte die Gestaltungsmöglichkeiten des Menschen ehre in den Hintergrund und postulierte das Handeln Gottes.

<sup>4</sup> Langhorst, Peter (1996): *Kirche und Entwicklungsproblematik. Von der Hilfe zur Zusammenarbeit.* Paderborn (Abhandlungen zur Sozialetik 37), S. 8-12.

<sup>5</sup> Vgl. auch Langhorst (1996), S.11.

17. Jahrhunderts nachgewiesen<sup>6</sup>. Wie Bachinger darlegt, bezieht er sich zunächst auf die bildliche Vorstellung des ‚Auswickelns‘ und geht damit zurück auf das lateinische ‚*evolvere*‘, der genau dies bedeutet und ursprünglich wohl auf das Entrollen einer Schriftrolle bezogen war. Erst im 18. Jahrhundert erhält ‚*entwickeln*‘ die übertragene Bedeutung ‚*sich entfalten*‘, ‚*sich (stufenweise) herausbilden*‘<sup>7</sup>. Diese Vorstellungen greifen die verschiedenen Wissenschaften auf, von den Naturwissenschaften unter Bezug auf Charles Darwin bis zu einer historisch-evolutionistischen Betrachtungsweise in den Geistes- und Sozialwissenschaften<sup>8</sup>. Bachinger weist darauf hin, dass nur die Ökonomen der Neoklassik in Anlehnung an Newtons Mechanik im 19. Jahrhundert überzeitliche Mechanismen als Erklärung für wirtschaftliche Phänomene formulieren<sup>9</sup>. Allerdings gibt es in Abweichung zur Neoklassik auch eine ökonomische Schule der Evolutionsökonomik<sup>10</sup>. „Im Englischen unterscheidet man zwischen ‚*evolution*‘ (appearance in due succession) und ‚*development*‘ (gradual unfolding, stage of advancement).“<sup>11</sup> *Evolution* schildert eine passive Fortentwicklung, *development* eine aktiv gestaltete Verbesserung. Dies gilt auch für die deutsche Unterscheidung zwischen *Evolution* und *Entwicklung*. Mit *Entwicklung* ist somit immer ein Fortschritt beschrieben und nicht einfach Abfolge automatischer Verbesserung. Der entscheidende Unterschied ist die passive Haltung der Akteure der *Evolution* (Veränderung quasi natürlich, von außen) und *Entwicklung* (aktives Bemühen um Verbesserung und Fortschritt).

Dementsprechend wurde der Begriff *Entwicklung* oder im Englischen *Development* in der Politik prägend für ökonomischen und sozialen Fortschritt. Nach dem 2. Weltkrieg und in der Dekolonisation ergab sich damit auch die Möglichkeit, von Entwicklungshilfe und Entwicklungspolitik zu sprechen.

### 2.1.1 Historische Einordnung

Historisch werden die Anfänge der Entwicklungshilfe<sup>12</sup> im modernen Sinn allgemein auf die Rede des US-amerikanischen Präsidenten Truman zu seiner (zweiten) Amtseinführung am 20.

---

<sup>6</sup> Bachinger (2009), S. 4.

<sup>7</sup> Ebd., S. 4.

<sup>8</sup> Ebd., S. 4-6.

<sup>9</sup> Ebd., S. 5.

<sup>10</sup> Bachinger (2009), S. 6. Diese wurde 1982 durch den Aufsatz von Nelson und Winter fest im Wissenschaftsgebäude der Ökonomie verankert. Vgl. Nelson, Richard R. / Winter, Sidney G. (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard.

<sup>11</sup> Bachinger (2009), S. 7.

<sup>12</sup> Ich verwende Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit quasi synonym, wenn nichts anderes angegeben ist. Näheres dazu findet sich in der Einleitung und in Kapitel 2.3.7.6 dieser Arbeit, das sich mit der Studie „Partnerschaft mit den Armen“ befasst. Entwicklungszusammenarbeit betont anders als Entwicklungshilfe die Augenhöhe der Begegnung der Partner. Dennoch wird Hilfe meist ausschließlich in eine Richtung geleistet.

Januar 1949 datiert<sup>13</sup>. In dieser Rede wurde, im Überschwang des Aufbruchs nach dem Zweiten Weltkrieg, der Westen als Zielmarke von ‚*Entwicklung*‘ vorgegeben, so dass zunächst nur ‚*aufholende Entwicklung*‘ der armen Länder als Ziel formuliert wurde. Zu dieser Zeit wird Entwicklung vor allem als ökonomische Entwicklung, also Wachstum, verstanden. Entwicklung bildet ein zentrales Ziel aller Politik, wie Immanuel Wallerstein formuliert:

“THERE is no social objective that can find as nearly unanimous acceptance today as that of economic development. I doubt that there has been a single government anywhere in the last 30 years that has not asserted it was pursuing this objective, at least for its own country. Everywhere in the world today, what divides left and right, however defined, is not whether or not to develop, but which policies are presumed to offer most hope that this objective will be achieved. We are told that socialism is the road to development. We are told that laissez-faire is the road to development. We are told that a break with tradition is the road to development. We are told that a revitalised tradition is the road to development: We are told that industrialisation is the road to development. We are told that increased agricultural productivity is the road to development. We are told that delinking is the road to development. We are told that an increased opening to the world market (export-oriented growth) is the road to development. Above all, we are told that development is possible, if only we do the right thing. But what is this right thing?”<sup>14</sup>

Allerdings bleibt wegen der unterschiedlichen Vorstellungen (von ‚delinking‘ bis ‚increased opening to the world market (‚export oriented growth‘) unklar, wie ökonomische und soziale Entwicklung erreicht werden kann.

Deshalb ist neben dem Diskurs über die Konzepte globaler Gerechtigkeit und die theologischen Bezugspunkte, etwa die Option für die Armen, für eine ethische Bewertung der Konditionalitätenpolitik von IMF und Weltbank eine Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Vorstellungen, was ‚Entwicklung‘ bedeuten könnte, unerlässlich. Denn IMF und Weltbank wollen mit ihren an Konditionalitäten gebundenen Krediten Hilfe zur Entwicklung der ärmeren Volkswirtschaften leisten, um ihren Grundauftrag zu erfüllen: Das ursprüngliche Ziel der Bretton-Woods-Institutionen war nach Tetzlaff „eine progressive, zivile Welt, frei von Furcht und Not, zu schaffen, in der alle Menschen und Völker in Wohlstand und Sicherheit miteinander und nie wieder gegeneinander leben könnten!“<sup>15</sup> Trotz dieser sehr vagen Vorstellung bleibt der Entwicklungsbegriff strittig, wie schon Willy Brandt im Bericht der von ihm gegründeten Nord-Süd-Kommission feststellte: „Der Entwicklungsbegriff bezeichnet, weit gefaßt, den erwünschten sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt – und es wird immer unterschiedliche Auffassungen darüber geben was erwünscht ist.“<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Auf diese Vorstellung Trumans wird nochmals ausführlich in Kapitel 2.2.1.1. dieser Arbeit eingegangen, wenn die Modernisierungstheorie vorgestellt wird.

<sup>14</sup> Wallerstein, Immanuel (1988): *Development: Lodestar or Illusion*. In: *Economic and Political Weekly* XIII/39, S.2017-2023, hier S. 2017.

<sup>15</sup> Tetzlaff, Rainer (1996): *Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära*. Opladen, S. 12.

<sup>16</sup> Brandt, Willy (1980): *Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Länder des globalen Südens*. Köln, S. 64. Vgl. auch: Halm, Dirk (1997): *Konditionalität. Entwicklung, Ergebnisse und Probleme eines Konzepts der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit*. Münster (Agenda Resultate, 4), S. 37.

Landläufig könnte man es folgendermaßen formulieren: „Allen Menschen soll es gut gehen - das ist das Ziel<sup>17</sup>“. Diese Formulierung wird auch in der entwicklungspolitischen Leitkategorie der Vulnerabilität (eng. vulnerability) aufgegriffen, die einen wichtigen Maßstab der Definition und der Untergrenze von Entwicklung bildet. Entwicklung soll die Vulnerabilität aller Menschen reduzieren. Somit ist die Sicherstellung der Grundbedürfnisse (Essen, Wohnung, Kleidung) über absehbare Zeiträume ein Ziel von Entwicklung. Um es exemplarisch anschaulich zu machen sei das Beispiel angeführt, dass Bauern in einem entwickelten Land so abgesichert sind (etwa durch staatliche Reserven an Produktionsmitteln [Dünger, Saatgut etc.] oder finanzielle Hilfen), dass nicht bei jeder Missernte der Hungertod, auch der Bevölkerung, droht. Aber Entwicklung, die das Wohlergehen aller Menschen anstrebt, geht darüber hinaus, da „Well Being“ mehr ist als die Grundbedürfnisbefriedigung<sup>18</sup>.

Deshalb ist man mit dieser ‚Definition‘ noch nicht über ein Mindestmaß, was *Entwicklung* bedeutet, hinaus gelangt, weshalb der Begriff der Entwicklung in zweifacher Hinsicht geklärt werden muss: 1) Was ist das genau zu formulierende Ziel von Entwicklung? 2) Welche Wege und Mittel kann ich einsetzen, um dieses wünschenswerte Ziel zu erreichen? Dabei schließe ich mich der Vorstellung von Jürgen Hohnholz an, der formulierte, dass Entwicklung „zunächst eine ethische und moralische Komponente und in zweiter Linie eine technische und physisch orientierte“<sup>19</sup> besitze. Hartmut Ihne und Jürgen Wilhelm ordnen diesen zwei, von ihnen moralisches und pragmatisches Motiv der Entwicklungspolitik genannt, sogar unterschiedliche Akteure zu<sup>20</sup>: Das moralische Motiv verorten sie vor allem bei Nichtregierungsorganisationen, vor allem bei kirchlichen, während das pragmatische Argument, das Entwicklungspolitik als Politik aus wohlverstandenen Eigeninteresse versteht, durch die negative Folgen von Unterentwicklung, etwa massive Migration, verhindert werden soll, bei den andern Akteuren im Vordergrund stehe. In der deutschen Politik gibt es nach Ihne und Wilhelm immer eine Doppelstrategie beider Begründungsszenarien.<sup>21</sup>

Deshalb muss es Kernaufgabe einer global-politisch denkenden Ethik sein, diese Szenarien übereinzubringen und Ziel und Mittel von Entwicklung zu definieren. Eine theologische Ethik hat dabei als Spezifikum stets den eschatologischen Vorbehalt in die Überlegungen mit

---

<sup>17</sup> Fischer, Karin / Hödl, Gerhard / Maral-Hanak, Irmel / Parnreiter, Christoph (Hgg.) (2007): *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien*. Wien, S. 13.

<sup>18</sup> Auf diesen Punkt wird im Kapitel 2.2.3 Resilienz und Vulnerabilität näher eingegangen werden.

<sup>19</sup> Hohnholz, Jürgen H.: Einleitung. In: *Entwicklung – wohin? Ökonomische, politische, kulturelle und ökologische Aspekte der Zusammenarbeit mit der „Dritten Welt“*: Zeitschrift für Kulturaustausch 41 / 4 (1991), S. 425f, hier S. 425.

<sup>20</sup> Ihne, Hartmut / Wilhelm, Jürgen (2013): 1. Kapitel: Grundlagen der Entwicklungspolitik. In: Dies. (Hgg.) (2013): *Einführung in die Entwicklungspolitik*. Münster, S. 5-40, hier S. 12f.

<sup>21</sup> Ebd., S. 13.

einzu beziehen, d.h. die Vorstellung, dass das Paradies nicht durch den Menschen zu schaffen ist, sondern Gott dabei mitwirken muss. Das bedeutet, dass es keine von Menschen gestaltete Welt geben wird, in der alle Probleme gelöst sind und umfassende Gerechtigkeit verwirklicht sein kann. Dennoch kann auch eine theologische Ethik greifbare politische und wirtschaftliche Ziele als wünschenswert für eine menschliche Entwicklung der Welt formulieren, denn Entwicklung ist kein naturwüchsiger Prozess, sondern im vorliegenden Kontext immer von Menschen gemacht. Der Mensch entwickelt sich und seine Welt. Zwar wurde in den Anfängen der Entwicklungshilfe der Industriestaat als das natürliche Ziel globaler Entwicklung vorgestellt, wie im nächsten Abschnitt zu zeigen sein wird. Von dieser Vorstellung muss man sich allerdings verabschieden. Angesichts gerade auch der ökologischen Probleme der westlichen Lebensweise kann das Ziel der Entwicklung nicht mehr heißen: „Wie im Westen so auf Erden.“<sup>22</sup> Doch vor einer ethischen Debatte soll zunächst die historische Entwicklung der Entwicklungspolitik und -theorie nachgezeichnet werden, um danach die Fragen, was das Ziel von Entwicklung aus sozialemethischer Sicht sein kann und wie dies zu erreichen wäre, zu diskutieren. Aus der Reflexion der Entwicklungstheorien und -politik und der philosophischen und sozialemethischen Tradition wird am Ende des Kapitels aus diesen Elementen ein sozialemethischer Begriff von *Entwicklung* vorzustellen sein, der die Grundlage der weiteren Arbeit darstellt.

Wenn man sich grundsätzlich mit dem Begriff der Entwicklung in der sozialwissenschaftlichen und ökonomischen Dimension auseinandersetzen will, ist als erster Schritt die grundlegende Definition für ‚Entwicklung‘ in der deutschsprachigen Politikwissenschaft einzuführen, um im Anschluss die sozialwissenschaftliche Entwicklungstheorie zu betrachten, die seit Mitte des 20. Jahrhunderts Theorien ausgebildet hat, um die vermeintliche Rückständigkeit, aber auch davon die abhängig gemachte materielle Armut vieler Länder Afrikas, Lateinamerikas und Asiens zu erklären. Die Politikwissenschaftler Dieter Nohlen und Franz Nuscheler geben zunächst fünf Parameter für ‚Entwicklung‘ an: Wachstum, Arbeit, Gerechtigkeit/Gleichheit, Partizipation, Unabhängigkeit/Selbstständigkeit.<sup>23</sup> Später erweitern sie diese um ökologische Nachhaltigkeit. Daraus ergibt sich eine erste Definition des Entwicklungsbegriffs; Entwicklung wird wie folgt verstanden:

„Die eigenständige Entfaltung der Produktivkräfte zur Versorgung der gesamten Gesellschaft mit lebensnotwendigen materiellen sowie lebenswerten kulturellen Gütern und Dienstleistungen im Rahmen einer sozialen und

---

<sup>22</sup> Vgl. Sachs, Wolfgang (Hg.) (1993): *Wie im Westen so auf Erden. Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik*. Reinbek bei Hamburg.

<sup>23</sup> Nohlen /Nuscheler benennen fünf Parameter für Entwicklung: Wachstum, Arbeit, Gleichheit/Gerechtigkeit, Partizipation und Unabhängigkeit/Eigenständigkeit. Diese werden auch oft als das magische Fünfeck der Entwicklung bezeichnet: Siehe Nohlen, Dieter / Nuscheler, Franz (1993b): *Was heißt Entwicklung?* In: Dies. (Hgg.) (1993): *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 1, 3. Aufl., Bonn, S. 55-75, hier S. 67f.

politischen Ordnung, die allen Gesellschaftsmitgliedern Chancengleichheit gewährt, sie an politischen Entscheidungen mitwirken und am gemeinsam erarbeiteten Wohlstand teilhaben lässt.“<sup>24</sup>

Diese Definition enthält sicher alle wichtigen Elemente des Entwicklungsbegriffs; allerdings stellt sich sogleich die Frage, wie praxistauglich diese Definition in der konkreten Entwicklungszusammenarbeit ist<sup>25</sup>. Deshalb wäre diese Definition durch Argumente des britisch-indischen Ökonomen Amartya Sen zu ergänzen, der eine Konkretisierung des Freiheitsgedankens, der auch bei Nuscheler implizit enthalten ist (“eigenständig“) durch die Formulierung von Verwirklichungschancen der Menschen vornimmt. ‚Entwicklung‘ liegt dann vor, wenn die Verwirklichungschancen der Menschen und jedes Menschen gesteigert werden. Darauf wird noch einzugehen sein<sup>26</sup>, auch weil sich in diesem Zusammenhang die Frage ergibt, wer für die Erhöhung der individuellen Verwirklichungschancen moralisch in der Pflicht ist: das Individuum selbst, die Gesellschaft, oder die globale Menschheitsfamilie.

## 2.1.2 Entwicklung und Armut

Zunächst ist jedoch festzuhalten, dass Ausgangspunkt für eine Definition von ‚Entwicklung‘ immer ein imaginiertes Zustand von ‚Unterentwicklung‘ ist, der meist mit Armut in ihren verschiedenen Dimensionen verbunden wird, wie etwa auch in den Guidelines des DAC<sup>27</sup>. Rainer Durth und seine Mitautoren differenzieren in ihrer Entwicklungsökonomik anschaulich verschiedene Dimensionen von Armut, in dem sie zum einen die streng ökonomische Dimension, d.h. Einkommen und Konsum als Kennzahl für materielle Armut, angeben und davon die menschliche (Bildung, Gesundheit, Ernährung), die politische (Freiheit und Einflussmöglichkeit), die schutzbezogene (Sicherheit) und die soziokulturelle (Ansehen und Würde) Dimension unterscheiden. Allerdings bleibt die (mangelnde) Integration in den Wirtschaftskreislauf ihre Leitkategorie zur Erfassung von Armut; so betonen sie in der soziokulturellen Dimension neben allgemeinen Erklärungen zum Ansehensverlust vor allem, dass geringes Ansehen bei der Integration auf dem Arbeitsmarkt hinderlich ist<sup>28</sup>. In der globalen Armutsforschung wird Armut aus ökonomischer Sicht in relative und absolute Armut differenziert: a) Von relativer Armut sind Menschen betroffen, die weniger als 60% des Durchschnittseinkommens zur Verfügung haben (meist die Armen in den Industrienationen)<sup>29</sup>; „[hi]er wird Armut daran festgemacht, was

---

<sup>24</sup> Nohlen / Nuscheler(1993b): S. 73.

<sup>25</sup> Eine genauere Analyse erfolgt in Kapitel 2.1.3.

<sup>26</sup> Vgl. Kapitel 2.2.2.4.

<sup>27</sup> Das DAC ist das Development Assistance Committee der OECD, das in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eine wichtige Institution ist, auch wenn nicht alle Akteure in der EZ diese Guidelines als Orientierung nutzen.

<sup>28</sup> Durth, Rainer / Körner, Heiko / Michaelowa, Katharina (2002): Neue Entwicklungsökonomik. Stuttgart (Grundwissen der Ökonomik Betriebswirtschaftslehre, 2306), S. 13-28.

<sup>29</sup> Ebd.



die anderen haben oder können.“<sup>30</sup> b) Von absoluter Armut sind Menschen betroffen, die ihre Grundbedürfnisse (Nahrung, Wohnung, Kleidung) nicht befriedigen können und weniger als 1,90 \$ pro Tag zur Verfügung haben (fast ausschließlich in Ländern des globalen Südens zu finden)<sup>31</sup>. Nuscheler erwähnt noch die besondere Gruppe der chronisch Armen<sup>32</sup>, die langfristig keine Aufstiegschancen hat. Hierunter fallen wohl auch Subsistenzwirtschaft Treibende, die allerdings meist ihre Grundbedürfnisse befriedigen können.

Die Entwicklungsökonomie und besonders die Entwicklungsökonomik<sup>33</sup> versuchen, Armut zu erfassen, um so auch Verbesserungen der Situation der Armen konstatieren zu können. Hier ist jedoch auch die Grenze der ökonomischen Wissenschaften zu erkennen: Die Ökonomie kann erfassen, wer arm ist, und auch Fortschritte messen (gestiegenes Einkommen, höherer Bildungsgrad), aber sie kann nicht den Begründungsdiskurs liefern, warum Armut bekämpft werden sollte. Dies ist die Aufgabe der (christlichen) Ethik. Denn wenn man ohne den ethischen Minimalanspruch der Goldenen Regel<sup>34</sup> die Dinge betrachtet, muss Armut so wenig einen moralischen Impetus besitzen wie Ungleichheit. Wenn man jedoch davon ausgeht, dass jeder Mensch eine Würde besitzt und ein menschenwürdiges Leben von Reziprozität beeinflusst wird, wird Armut und damit eine Form von Unterentwicklung ein moralisches Problem. Ohne die Vielschichtigkeit der Debatte um die Menschenwürde hier detailliert nachzeichnen zu können<sup>35</sup>, will ich jedoch auf eine Kernthese dieser Arbeit verweisen, dass Armut und Unterentwicklung auch Herausforderungen einer christlichen Sozialethik sind. Denn sie begründet den Einsatz für die Armen und für eine Verbesserung deren Position mit der Würde des Menschen, die ihm aufgrund seiner Gottebenbildlichkeit zukommt<sup>36</sup>. Damit ergeben sich aus der konstatierten Armut verschiedene Aspekte der Gerechtigkeit, deren Verwirklichung Impulse für einen sozialetischen Entwicklungsbegriff setzen: Entwicklung muss die Würde der Armen stärken, die durch unterschiedliche Einschränkungen und Zurücksetzungen verletzt wird. Hierbei geht es immer auch um nicht verwirklichte Aspekte von Gerechtigkeit, die Reinhard Marx wie folgt

---

<sup>30</sup> Nuscheler, Franz (2012): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Bonn, S.89.

<sup>31</sup> Absolute und relative Armut. Siehe Klein, Martin (o.J.): Art. Relative Armut. in: Springer Gabler Verlag (Hg.): Gabler Wirtschaftslexikon, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/73974/relative-armut-v9.html> (15.01.2021) und Nuscheler, Franz (2012): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Bonn, S.89f.

<sup>32</sup> Nuscheler (2012), S. 89.

<sup>33</sup> Die Entwicklungsökonomik beschränkt sich hierbei auf möglichst exakte Statistiken, während die Entwicklungsökonomie einen etwas weiteren Blick auf alle ökonomisch relevanten Einflüsse hat. Vgl. dazu auch: Krauß, Christoph (2013): Entwicklungsökonomik und Sozialethik. Eine Verhältnisbestimmung anhand der Begriffe Armut und Entwicklung. In: Schallenberg, Peter / Küppers, Arnd (Hgg.) (2013): Interdisziplinarität der Christlichen Sozialethik. Festschrift zum 50-jährigen Jubiläum der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle in Mönchengladbach (Christliche Sozialethik im Diskurs, Bd. 4), Paderborn, S. 139-152, besonders S. 140.

<sup>34</sup> Die Goldene Regel der Ethik setzt auf Reziprozität und lautet: Behandle andere so, wie du von ihnen behandelt werden willst. (Goertz: sehr knapp hier!).

<sup>35</sup> Näheres zur Menschenwürde in Kapitel 2.3.1.

<sup>36</sup> Vgl. Kapitel 2.3.1 und Kapitel 2.3.5.1

zusammenfasste<sup>37</sup>: a) Armut reduziert die Möglichkeit, seine (Grund-)Bedürfnisse zu befriedigen, was der Bedürfnisgerechtigkeit widerspricht. b) Armut schließt von der Gesellschaft aus, ist also unter Beteiligungsgerechtigkeitsaspekten nicht hinzunehmen. c) Arme müssen Verwirklichungschancen<sup>38</sup> für ihre Lebensziele haben, dies ist eine Frage der Chancengerechtigkeit. d) Allerdings muss man im globalen Rahmen auch die Leistungsgerechtigkeit in ihrer zweifachen Dimension bedenken. Es muss eine ‚Belohnung‘ für den Leistungsstärkeren ebenso geben wie das Gebot, dem Schwächeren nicht mehr abzuverlangen, als dieser zu leisten in der Lage ist. e) Auch intergenerationelle Gerechtigkeit muss bei Fragen globalen Ausgleichs und der Unterstützung der Armen mit bedacht werden: Wir dürfen die Umwelt nicht in dem Maße zerstören und die Ressourcen der Erde so weit verbrauchen, dass nachfolgenden Generationen kein menschenwürdiges Leben mehr möglich ist. Diese Herausforderungen sind allein mit dem Diskurs zur Armut und Unterentwicklung verbunden. Es gibt jedoch weitere Aspekte von Unterentwicklung, die weniger die individuellen Seiten von Armut im Blick haben, die jedoch dennoch zu bedenken sind, weshalb sie im nächsten Kapitel dargestellt werden sollen.

### 2.1.3 Entwicklung und Unterentwicklung

Zunächst erscheint absolute Armut als ein Kennzeichen für Unterentwicklung, wie es 1973 der damalige Präsident der Weltbank, Robert McNamara, in einer einflussreichen Rede darlegte<sup>39</sup>. Armutsbekämpfung sollte vor allem das Ziel haben, die ‚basic needs‘ zu befriedigen<sup>40</sup>. Zutreffender wird Unterentwicklung jedoch als Bündel von Strukturdefiziten definiert<sup>41</sup>.

Denn neben der Armutsdefinition, die meist den einzelnen Armen oder doch die Gruppe der Armen im Blick hat, gibt es weitere Theorieansätze, die ‚Unterentwicklung‘ für größere Einheiten und ganz bestimmte Erdregionen erklären soll(t)en: Zu nennen sind hier die sozialpsychologischen Theorien, die betonen, dass in klassischen, klar strukturierten Gesellschaften die Kreativität und Freiheit des Einzelnen eingeschränkt sei; nur der freie Unternehmer sei der Motor der Entwicklung, so die Ansicht seit Max Weber<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Marx, Reinhard (2006): Ethische Herausforderungen der Globalisierung. In: Ibeh, Martin Joe / Wiemeyer, Joachim (Hgg.) (2006): Entwicklungszusammenarbeit im Zeitalter der Globalisierung. Paderborn (Paderborner Theologische Studien 44), S. 29-41, besonders S. 34f.

<sup>38</sup> Vgl. hierzu Kapitel 2.2.2.4.

<sup>39</sup> McNamara. Audio: <http://www.worldbank.org/en/about/archives/president-mcnamara-nairobi-speech-1973> (20.09.2018) Dokument: [http://www.juerg-buergi.ch/resources/Archiv/Entwicklungspolitik-Archiv/Dokumente-zur-Entwicklungspolitik/McNamara\\_Nairobi\\_speech.pdf](http://www.juerg-buergi.ch/resources/Archiv/Entwicklungspolitik-Archiv/Dokumente-zur-Entwicklungspolitik/McNamara_Nairobi_speech.pdf) (20.09.2018)

<sup>40</sup> Siehe auch das ausführliche Werk auf Deutsch: McNamara, Robert S. (1974): Die Jahrhundertaufgabe - Entwicklung der Dritten Welt. Stuttgart.

<sup>41</sup> Nohlen / Nuscheler (1993) S. 33f.

<sup>42</sup> Vgl. Langhorst (1996), S. 17 und Weber, Max (2006): Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus. Erfstadt.

Auch die Rolle des Klimas wird in modernen Theorien, die zunächst die Unterentwicklung erklären sollen, immer wieder angeführt, auch wenn man sich von der Montesquieschen These, die Arbeitsbereitschaft der Bevölkerung nähme mit Äquatornähe proportional ab, gelöst hat<sup>43</sup>. Ein Einfluss der klimatischen Bedingungen auf die Entwicklung wird jedoch weiterhin vermutet<sup>44</sup>. Auch demographische Theorien versuchen, Unterentwicklung und auch das Scheitern aller Entwicklungshilfe seit Truman zu erklären, indem sie nachzuweisen versuchen, dass das ökonomische Wachstum in armen Ländern mit dem Bevölkerungswachstum nicht Schritt halten könne und von diesem aufgezehrt werde<sup>45</sup>. Als weiterer Erklärungsversuch für Unterentwicklung werden die ökonomisch–technologischen und sozialen Dualismen, die sich konstatieren lassen, angeführt: In armen Ländern gibt es eine westlich orientierte, oft auch dort ausgebildete Elite und die traditionell geprägte Landbevölkerung, die weiter verarmt und vom Fortschritt des Landes ausgeschlossen bleibt. Dieser Ansatz bildet die Grundlage für die in den 1970er Jahren entwickelte Staatsklassentheorie<sup>46</sup>, die unterstellte, dass die herrschenden Eliten in den armen Ländern nicht an einem allgemeinen Aufschwung interessiert seien. Der Staatsklassenansatz konnte immerhin erklären, warum der von der Modernisierungstheorie erhoffte Trickle-Down-Effekt nicht eintrat, nach dem allgemeine Wohlfahrtssteigerung zu den Armen ‚herunter tropft‘ (trickle down)<sup>47</sup>. Die Modernisierungstheorie ging davon aus, dass durch Industrialisierung bzw. Wirtschaftswachstum der Wohlstand eines Landes, gemessen durch das Bruttoinlandsprodukt, steige und langfristig auch bei den Armen ankomme. Dies realisierte sich jedoch fast nie. In Abgrenzung davon postulierte die Dependenztheorie, dass Armut in den Ländern des globalen Südens allein durch ihre Abhängigkeit von den in der Kolonialzeit geprägten Mustern der Weltwirtschaft mit der Vormachtstellung der westlichen Industriestaaten abhänge<sup>48</sup>. Diesen Missstand versuchte die entwicklungspolitische Forschung in Politik- und Wirtschaftswissenschaft dadurch zu beheben, dass sie in den 1990er Jahren das Konzept des „Good Governance“ als Leitidee der Entwicklungsstrategien formulierte<sup>49</sup>, das sowohl Erkenntnisse der Modernisierungs- und auch der Dependenztheorie aufgriff und postulierte, dass

---

<sup>43</sup> Montesquieu, Charles Louis (1748/1950): Vom Geist der Gesetze, Teil 3, Berlin.

<sup>44</sup> Vgl. Langhorst (1996), S. 17 und Nohlen, Dieter / Nuscheler, Franz (1993a). Was heißt Unterentwicklung? In: Dies. (Hgg.) (1993): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, 3. Aufl., Bonn, S.31-54, hier S. 38f.

<sup>45</sup> Vgl. Langhorst (1996), S.18f. und Nohlen /Nuscheler (1993a), S .37f.

<sup>46</sup> Vgl. zur nicht mehr ganz aktuellen, aber lange prägenden Staatsklassentheorie u.a. Elsenhans, Hartmut (1984): Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft: Versuch über den Staat in der Dritten Welt 2. Aufl. Frankfurt am Main.

<sup>47</sup> Zu dieser Theorie siehe: Persky, Joseph / Felzenshtain, Daniyel / Carlson, Virginia (2004): Does "trickle down" work? Economic development strategies and job chains in local labor markets. Kalamazoo, Mich: W.E. Upjohn Inst. for Employment Research. Online verfügbar unter <http://www.netLibrary.com/urlapi.asp?action=summary&v=1&bookid=119804>. (23.03.2020).

<sup>48</sup> Ausführlich zu beiden Theorieansätzen vgl. Kapitel 2.2.21 und 2.2.2.2 dieser Arbeit.

<sup>49</sup> Die Literatur zum Konzept der Good Governance ist sehr vielfältig. Hier sei nur verwiesen auf Smith, B.C. (2007): Good Governance and Development, New York. Vgl. Kapitel 2.2.2.2.

ökonomische Entwicklung, d.h. unter anderem Wohlstandsmehrung durch qualitatives Wirtschaftswachstum nur in einem funktionierenden politischen Rahmen möglich ist. Folglich fordert das Good-Governance-Konzept von den zu entwickelnden Staaten einen Rahmen der Rechtssicherheit, der Basis-Infrastruktur, der geringen Korruption, um nur einige Punkte zu nennen. Hierbei fällt jedoch auf, dass im Good-Governance-Konzept die Unterscheidung zwischen Entwicklungsziel und Entwicklungsstrategie verschwimmt. Dies könnte jedoch den Reiz des Konzeptes ausmachen, da in ihm Entwicklungstheorie (Unterentwicklung als Mangel an funktionierenden Governance-Strukturen), Entwicklungsstrategie (Schaffung eines Rahmens für qualitatives Wirtschaftswachstum) als auch Entwicklungsziel (Funktionierende Good-Governance-Strukturen) vereint sind. Das Good-Governance-Konzept hat zudem den Vorteil, für neoliberale Entwicklungsstrategien nach Milton Friedman (Entwicklung durch Weltmarktteilnahme, dafür braucht es durchaus Rechtssicherheit, vgl. die Idee des Nachtwächterstaates) ebenso akzeptierbar zu sein wie für sozial-marktwirtschaftliche, die neben Rechtssicherheit viele weitere Ansatzpunkte des Konzeptes für wünschenswert halten. Nach dieser ersten wirtschaftswissenschaftlichen Herangehensweise an den Begriff von Entwicklung soll in einem nächsten Schritt die politikwissenschaftliche Diskussion kurz dargestellt werden.

Hier muss man zunächst nochmal auf die Definition von Nohlen und Nuscheler zurückgreifen, um diese dann einer genaueren Analyse zu unterziehen: „Die eigenständige Entfaltung der Produktivkräfte zur Versorgung der gesamten Gesellschaft mit lebensnotwendigen materiellen sowie lebenswerten kulturellen Gütern und Dienstleistungen im Rahmen einer sozialen und politischen Ordnung, die allen Gesellschaftsmitgliedern Chancengleichheit gewährt, sie an politischen Entscheidungen mitwirken und am gemeinsam erarbeiteten Wohlstand teilhaben lässt.“<sup>50</sup> Diese Definition klingt sehr gut und umfassend, allerdings scheint sie mir in der Praxis nicht tauglich, um konkrete Entwicklungsstrategien liefern zu können. Sie hat zweifelsohne den großen Vorteil, dass auch die landläufig als entwickelt bezeichneten Länder noch nicht das Ziel von Entwicklung erreicht haben. So wird Entwicklung als global-dynamischer Prozess hier gut dargestellt. Allerdings nennt Nuscheler an anderer Stelle<sup>51</sup> sechs Paradigmen, die Entwicklung beschreiben, die zum Teil jedoch aus sozialem ethischer Sicht problematisch sind: Wachstum, Arbeit, Gerechtigkeit/Gleichheit, Partizipation, Unabhängigkeit/Selbständigkeit sowie ökologische Nachhaltigkeit. Neben dem Festhalten an unspezifiziertem Wachstum, also an einem Wachstumsbegriff, der nicht zwischen quantitativem und qualitativem (Wirtschafts)wachstum

---

<sup>50</sup> Nohlen, Dieter / Nuscheler, Franz (1993b): Was heißt Entwicklung? In: Dies. (Hgg.) (1993): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, 3. Aufl., Bonn, S. 55-75, hier S.73.

<sup>51</sup> Vgl. Nuscheler, Franz (1993): Handbuch der Dritten Welt. Bonn. Das über mehrere Auflagen dieses Sammelwerkes tradierte „magische Fünfeck der Entwicklung“ wurde von Nuscheler selbst in neuerer Zeit um die ökologische Nachhaltigkeit ergänzt.

unterscheidet, ist vor allem die Gleichsetzung von Gerechtigkeit und Gleichheit aus einer ethischen Perspektive bedenklich. Natürlich sollten die Staaten gleichberechtigt in den internationalen Institutionen, besonders den IFIs mitwirken, allerdings kann Stimmgleichheit ohne Gewichtung nach Beitragszahlung oder Bevölkerungszahl auch zu Ungerechtigkeiten führen. Auch die Gleichstellung von Individuen eines Entwicklungslandes kann nur im juristischen Sinne als gerecht angesehen werden: Gleichheit vor dem Gesetz ist für den Rechtsstaat unhintergehbare Bedingung, weitergehende Gleichheit scheint illusorisch und auch nicht wünschenswert. Ob das Konzept der Chancengleichheit von Nuscheler gemeint ist, scheint mir fraglich. Immerhin die Forderung nach Partizipation scheint durch die Vorstellung der IFIs von „Ownership“, verstanden als Zueigenmachen der Reformen, die der IMF und die Weltbank für Kredite fordern<sup>52</sup>, durch alle betroffenen Bürger, abgedeckt zu sein. Im allgemeinen entwicklungspolitischen Diskurs meint Ownership Eigenverantwortung und Selbstbestimmung. Damit gemeint ist auch, dass die Partnerländer die Federführung und Verantwortung bei jedem Entwicklungsprozess haben. Zentrale Bedeutung im entwicklungspolitischen Diskurs gewann der Begriff in der Paris-Deklaration zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit von 2005 in Verbindung mit der Accra Deklaration zum Handeln<sup>53</sup>: „Die Partnerländer übernehmen eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Maßnahmen.“<sup>54</sup> Inwieweit die Konditionalitäten, also die Bedingungen, die die IFIs für Kredite stellen, mit dem Entwicklungsziel der Unabhängigkeit zu vereinbaren sind, wird noch kritisch zu prüfen sein.

## 2.1.4 Entwicklung und Wachstum

Neben Armut ist die bestimmende (ökonomische) Größe des Entwicklungsdiskurses der Begriff des ‚Wachstums‘, der manchmal sogar synonym mit ‚Entwicklung‘ gebraucht wird<sup>55</sup>. Wagner weist darauf hin, dass Wirtschaftswachstum in allen Entwicklungstheorien, die Wohlstandserzielung, Erhöhung der Lebenserwartung und Verbesserung der Ausbildung auch als Teilziele von Entwicklung definieren, eine Voraussetzung für Entwicklung ist<sup>56</sup>. Allerdings ist der Entwicklungsbegriff weiter gefasst und beinhaltet unter anderem auch Möglichkeiten der politischen Partizipation und gute Gesundheitsversorgung. Wachstum kann also als eine

---

<sup>52</sup> Siehe Kapitel 4.5.1 dieser Arbeit.

<sup>53</sup> Vgl. Nuscheler, Franz (2012): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. 7. Aufl. Bonn; S. 423 und die Deklarationen aus Paris und Accra, online verfügbar unter: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> (Zugriff 18.11.2019).

<sup>54</sup> Deklaration von Paris, OECD, 2005, S. 5.

<sup>55</sup> Wagner, Helmut M. (1997): Wachstum und Entwicklung. Theorie der Entwicklungspolitik. 2., erw. Aufl. München, S. 2.

<sup>56</sup> Ebd.

notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung angesehen werden<sup>57</sup>. Als Folge dieser Grundannahme ist eine gewisse ‚Marktlogik‘, also wachstumstheoretische Grundlagen oder wirtschaftliche Konsistenzregeln, für alle Länder, die sich entwickeln wollen, in allen einflussreichen Entwicklungstheorien postuliert worden<sup>58</sup>.

Ökonomisches Wachstum, d.h. eine Zunahme der Produktivität einer Volkswirtschaft oder die Erhöhung der Inputs in die Wirtschaftsleistung wird seit der Neoklassik unter Adam Smith als notwendig für jeden Fortschritt im entwicklungspolitischen Sinne gesehen, einfach weil durch Wirtschaftswachstum auch die Steuereinnahmen steigen und der Staat so mehr Geld investieren kann. Ökonomisches Wachstum wird im Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessen. Dieses stellt den Wert aller Gütern und Dienstleistungen, die innerhalb eines Jahres und innerhalb einer Volkswirtschaft nach Abzug der Vorleistungen und Importe erwirtschaftet werden, dar<sup>59</sup>. Es wird oft auf den einzelnen Bürger heruntergerechnet, in dem man das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen (PKE) berechnet. Verteilungsfragen werden weder durch das BIP noch durch das PKE erfasst, was zu grundlegender Kritik führte<sup>60</sup> und deutlich macht, dass das BIP als Kriterium für Entwicklung nur eingeschränkt zu nutzen ist. Ein gewisses Wachstum ist notwendig, um Investitionen, auch in Bildung und Gesundheit und somit Entwicklungs(fort)schritte zu ermöglichen, allerdings reicht es als Kriterium zur Erfassung von Entwicklung nicht aus, da gesellschaftliche Veränderungen nicht monetärer Art nicht erfasst werden können. Nichtsdestoweniger steht das Wachstumsparadigma in nahezu allen Entwicklungstheorien zumindest implizit im Hintergrund, wie in den folgenden Kapiteln deutlich werden wird.

## 2.2 Entwicklungspolitische Konzepte bis zur Gegenwart

Grundsätzlich gibt es zwei unterschiedliche Kategorisierungsmaßstäbe für die Evolution der Entwicklungspolitik: Zum einen lässt sich die Entwicklungspolitik in verschiedene Dekaden unterteilen, die nach der Rede Trumans konkret dann erst 1961 mit der Präsidentschaft John F. Kennedys beginnen und bis zur Gegenwart reichen<sup>61</sup>. Zum anderen, und dies scheint mir die in

---

<sup>57</sup> Wagner (1997), S.3. Wagner betont, dass reine Umverteilung keine Entwicklung, bzw. keinen Fortschritt erzielen könne. Dies wird in Kapitel 2.3.7.8 nochmals zu diskutieren sein, wenn anhand einer kirchlichen Schrift auch die Auseinandersetzung mit Postwachstumstheorien erfolgt.

<sup>58</sup> Wagner (1997), S. 4.

<sup>59</sup> Quasi den „Umsatz“ einer Nationalökonomie. Vgl. Loske, Reinhard (2011): Abschied vom Wachstumszwang. Konturen einer Politik der Mäßigung. Rangsdorf S. 20. Früher maß man das Bruttosozialprodukt, also die Summe wirtschaftlicher Aktivität aller Bürger eines Landes, also etwa aller Deutschen, seit einigen Jahren misst man das Bruttoinlandsprodukt also die Summe innerhalb eines Landes, etwa Deutschlands.

<sup>60</sup> Deshalb wird das BIP als Indikator für Entwicklung von vielen unterschiedlichen Autoren kritisiert.

<sup>61</sup> Vgl. Ihne / Wilhelm, (2013), S. 13-18.

unserem Zusammenhang hilfreiche Kategorisierung zu sein, lassen sich die entwicklungspolitischen Ansätze in verschiedenen Theorieblöcken verorten, die durchaus auch eine Chronologie aufweisen, jedoch den theoretischen Hintergrund der Debatten besser erfassen und auch historische Vorüberlegungen, wie etwa die Inaugurationsrede Trumans, einbeziehen: Die klassischen Theorien der Entwicklungspolitik (Entwicklungstheorien) lassen sich in den Blöcken der Modernisierungstheorie und der Dependenztheorie unterscheiden. Es ergibt sich insofern eine Korrelation zur Dekadeneinteilung, als man die 1950er, 1960er und 1990er Jahre eher mit der Modernisierungstheorie<sup>62</sup>, die 1970er Jahre eindeutig mit der Dependenztheorie in Verbindung bringt, etwa durch die damals entwickelte Grundbedürfnisstrategie<sup>63</sup>, die die Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Menschen in den Fokus rückte<sup>64</sup>. Jungfer beruft sich hier auf die Internationale Arbeitsorganisation ILO<sup>65</sup>, die 1974 formulierte, jedes Land (sic!) möge Strategien entwickeln, mit deren Hilfe ein gewisser Mindestlebensstandard [für alle Menschen] gesichert werden könne<sup>66</sup>. Die ILO räumte den Staaten dafür Zeit bis zum Ende des 20. Jahrhunderts ein<sup>67</sup>. Allerdings ging diese Strategie in verschiedenen Fortentwicklungen des entwicklungspolitischen Diskurses auf. Für die 1980er Jahre finden Ihne und Wilhelm keine eindeutige Einordnung, sondern konstatieren vielmehr Vermischungen in den Ansätzen. Ihr Beispiel ist der Self-Reliance-Ansatz<sup>68</sup>, man könnte aber auch den Ende der 1980er Jahre entstandenen Good-Governance-Ansatz<sup>69</sup> als Beispiel der Vermischung der Ansätze ansehen. Die ‚reinen‘ Theorien wurden beide in der Zeit nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes als Großtheorien obsolet<sup>70</sup>, prägen allerdings bis heute die unterschiedlichen Vorstellungen von ‚Entwicklung‘ und ‚Unterentwicklung‘ sowie von deren Ursachen. Alle weiteren Konzepte, auch das Konzept der „Good Governance“, der „guten Regierungsführung“, das später vorgestellt wird, verorten sich

---

<sup>62</sup> Vor allem durch den (neo)liberalen Ansatz des Washingtoner Konsenses der IFIS (vgl. Kapitel 4 dieser Arbeit) wird hier eine Prägung ausgeübt.

<sup>63</sup> Ihne / Wilhelm, S.14.

<sup>64</sup> Ausführlich dazu vgl. Jungfer, Joachim (1991): Grundbedürfnisstrategie oder Ordnungspolitik als Wege zur Überwindung wirtschaftlicher Unterentwicklung. Bern.

<sup>65</sup> ILO: International Labour Organisation, heute eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die bereits 1919 gegründet wurde. Ihr Sitz ist Genf.

<sup>66</sup> Jungfer (1991).

<sup>67</sup> Ebd.

<sup>68</sup> Self-Reliance: „In der kritischen Auseinandersetzung mit westlich-kapitalistischen Entwicklungsstrategien entstandenes Konzept, das – ausgehend vom Vertrauen auf die eigenen Kräfte – die eigenen Ressourcen zur Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse einsetzen will. SR ist verbunden mit der Suche nach einem eigenen, den jeweiligen Traditionen eines EL [Entwicklungslandes] angepassten Entwicklungsweg.“ Nuscheler (2004), S. 631 und Nuscheler (2012); S. 424. Prominenter Vertreter des Ansatzes war Johan Galtung. Siehe: Galtung, Johan (1983). Self-Reliance - Beiträge zu einer alternativen Entwicklungsstrategie. Mönchengladbach.

<sup>69</sup> Vgl. Kapitel 2.2.2.2 dieser Arbeit.

<sup>70</sup> Menzel, Ulrich: (1992): Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie: Frankfurt am Main. Allerdings wird die Neoklassik, also der landläufig sogenannte Neoliberalismus, als Repräsentant der Sieger des Kalten Kriegs in den ersten Jahren noch viel Einfluss haben. Darauf geht Menzel ausführlich ein, besonders S. 89f.

zwischen den beiden Theorieblöcken, Modernisierung oder Dependenz, und beziehen sich auf diese. Darüber hinaus erhielten beide theoretischen Ansätze ihre Wirkmächtigkeit aus der gemeinsamen Annahme, dass die Entwicklungstheorien „und die daraus abgeleiteten Entwicklungsstrategien jeweils globale Erklärungskraft besitzen.“<sup>71</sup> Folglich beanspruchten und entwickelten sie tatsächlich eine globale Gültigkeit, die alle weiteren Theorien im Feld der Entwicklungspolitik zu einer Positionierung im Feld, dass von diesen beiden Polen aus gespannt wurde, drängte. Deshalb sollen zunächst diese zwei unterschiedlichen Theoriestränge, die beide ihrerseits sehr weitgefächert sind, sowie die Kritik an diesen dargestellt werden, auch wenn man inzwischen davon abgekommen ist, Entwicklungstheorien globale Erklärungskraft zuzusprechen. Neben dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der damit verbundenen Pluralisierung des grundsätzlichen politischen Diskurses kann man nach Menzel vor allem den wirtschaftlichen Aufschwung der südostasiatischen sogenannten „Tiger-Staaten“<sup>72</sup> dafür verantwortlich machen, deren Erfolg sich theoretisch zunächst nicht erklären ließ<sup>73</sup>. Auch konstatiert Menzel keine Weiterentwicklung der globalen Entwicklungstheorie seit dem Ende der 1980er<sup>74</sup>. Dennoch sind die beiden grundsätzlichen Theoriestränge im Hintergrund weiter wirkmächtig im wissenschaftlichen Diskurs über Entwicklung. Deshalb wird zunächst die Modernisierungstheorie dargelegt, die auch für die Politik der Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) prägend war und in Teilen noch ist.

### **2.2.1 Das traditionelle Verständnis von Entwicklung: Modernisierungstheorie und Dependenztheorie<sup>75</sup>**

Die Modernisierungstheorie ist das ältere Konzept der Entwicklungstheorie, das im engeren Sinne in der Mitte des 20. Jh. entstand<sup>76</sup>. Wie erwähnt entstehen alle weiteren Konzepte,

---

<sup>71</sup> Menzel, Ulrich (2010): Entwicklungstheorie. Geschichte und Hauptkontroversen. Januar 2010, Braunschweig (Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaften Nr. 94), S. 27.

<sup>72</sup> Als „Tigerstaaten“ werden die wirtschaftlich erfolgreichen Staaten Taiwan, Südkorea, Singapur und die Sonderverwaltungszone Hongkong, später auch Thailand, Malaysia, Indonesien (!) und die Philippinen bezeichnet. <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/20851/tigerstaaten> (12.10.2018).

<sup>73</sup> Menzel (2010), S. 154f.

<sup>74</sup> Menzel (2010), S. 161.

<sup>75</sup> Einen guten Überblick über diese Theorien, ihre Weiterentwicklung wie auch der Kritik an diesen bietet Boeckh, Andreas (1993): Entwicklungstheorien: Eine Rückschau. In: Nohlen, D. / Nuscheler, F. (1993): Handbuch der Dritten Welt. Bd.1: Grundprobleme - Theorien - Strategien. S. 110-130; auch Nuscheler: Lernbuch Entwicklungspolitik 5. Aufl. 2004 S. 76-97. Bachinger, Karl / Matis, Herbert (2009): Entwicklungsdimensionen des Kapitalismus. Klassische sozioökonomische Konzeptionen und Analysen. Wien et. al. und Menzel, Ulrich (2010): Entwicklungstheorie. Geschichte und Hauptkontroversen. Januar 2010, Braunschweig (Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaften Nr. 94).

<sup>76</sup> Allerdings kann man den Begriff der Entwicklung auch schon zu Beginn der Neuzeit verorten, worauf Menzel hinweist. Vgl. Menzel (2010), S. 12-18, besonders S.15f. Deutlich wird das auch bei Langhorst und Odendahl, die ihre Darstellungen jeweils zu Beginn des 15. und 16. Jahrhunderts beginnen. Vgl. Langhorst, Peter (1996), S. 55-78 und Odendahl, Guido (1997): Das Recht auf Entwicklung - The Right to Development. Entstehungsgeschichte, systematische Stellung und Inhalt eines individuellen sowie kollektiven Menschenrechts und Grundprinzips der



besonders auch die Dependenztheorie bzw. dependencia–Schule oder Weltsystemtheorie, die zum zweiten Strang der Entwicklungstheorien in der Politikwissenschaft wurde, durch Abgrenzung vom Konzept der notwendigen Modernisierung. Die beiden Ansätze Modernisierung und Dependenz bilden folgerichtig die Grundlagen und Pole des Theoriediskurses.

### 2.2.1.1 Die Modernisierungstheorie in der Entwicklungspolitik

In den Anfängen der Entwicklungshilfe, deren Beginn allgemein auf die Rede des US-amerikanischen Präsidenten Truman zu seiner Amtseinführung am 20. Januar 1949 datiert wird, hatte man ohne Zweifel die Vorstellung, Entwicklung der armen Länder bedeute schlicht „aufholende Entwicklung“, d.h., dass eine Heranführung der ‚Dritten Welt‘ auf das industrialisierte Niveau der westlichen Welt das vorrangige Ziel sei. Truman benutzt auch als Erster den Begriff der „unterentwickelten Gebiete“<sup>77</sup>. Deren Entwicklung sei aus wohlverstandenen Eigeninteresse eine Aufgabe gerade auch der USA:

„More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. [...] Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. [...] I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. [...] Greater production is the key to prosperity and peace. And the key to greater production is a wider and more vigorous application of modern scientific and technical knowledge.“<sup>78</sup>

Truman ist sich auch sicher, dass die USA und ihre Partner diese Entwicklungshilfe leisten können. Historisch steht im Hintergrund dieser Rede natürlich der Kalte Krieg, der zu einem Wettlauf im Kampf um Verbündete unter den gerade entkolonialisierten Gebieten zwischen den USA und der UdSSR geworden war. Truman entwickelt einen Vier-Punkte-Plan für die US-amerikanische, bzw. die Politik ‚des Westens‘:

In the coming years, our program for peace and freedom will emphasize four major courses of action.

**First, we will continue to give unfaltering support to the United Nations and related agencies, and we will continue to search for ways to strengthen their authority and increase their effectiveness. [...]**

**Second, we will continue our programs for world economic recovery. [...]**

**Third, we will strengthen freedom-loving nations against the dangers of aggression. [...]**

**Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas.**

More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas.

---

Völkerrechtsordnung. Aachen, S. 1-12. In diesem Zusammenhang ist auch der Streit anzusetzen, ob Entwicklungstheorie etwas Spezifisches ist oder ob globale Theorien auf alle Länder angewandt werden können und auch die sogenannten „Länder des globalen Südens“ dort einzugruppieren sind. Vgl. Menzel (2010), S. 25-28 und auch Raj, Debraj (1998): Development Economics. Princeton, New Jersey; S. 5f. Raj betont, dass sogenannte „Länder des globalen Südens“ bei aller Unterschiedlichkeit doch einige spezifische Gemeinsamkeiten haben, wie etwa schwache Institutionen und dadurch bedingt oft schlechte Infrastruktur und wenig Rechtsstaatlichkeit.

<sup>77</sup> Merrill, Dennis (Hg.) (1997): Documentary History of the Truman Presidency. Vol. 15. The Fair Deal – president Truman’s Vision of the American Future, Bethesda, MD, S. 62-69, hier S.67 und 68.

<sup>78</sup> Ebd.

For the first time in history, humanity possesses the knowledge and the skill to relieve the suffering of these people<sup>79</sup>.

Was der US-amerikanische Präsident hier vertritt, ist die Grundlage der später entwickelten Modernisierungstheorie, die davon ausgeht, dass Entwicklung der unterentwickelten Länder bedeutet, man möge sie gerade über technische Hilfe an den Stand der Industrienationen annähern. Dann werde sich, ähnlich wie in Europa seit dem 19. Jahrhundert, mit dem industriellen auch der soziale Fortschritt quasi automatisch einstellen. Der Rede ist zwar anzumerken, dass sie zu Beginn des Kalten Krieges gehalten wurde und es um einen Vorsprung ‚des Westens‘ gegenüber der kommunistischen Welt gehen sollte, allerdings war die Vorstellung, dass man Entwicklung durch Industrialisierung erreichen könne, für lange Zeit prägend. Dieser Idee, ‚Entwicklung durch Industrialisierung‘, sind auch Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IMF) in ihrer Anfangszeit stark verpflichtet.

Inzwischen haben die IFIs in ihrer Politik das Entwicklungsziel jedoch von Industrialisierung zu ökonomischem Wachstum verändert, wie in Kapitel 3 auszuführen sein wird<sup>80</sup>:

Im Anschluss an Truman entwickelte sich zunächst die Modernisierungstheorie, die die Armut in der „Dritten Welt“ auf die vormodernen Gesellschaftsstrukturen in den Ländern des globalen Südens zurückführte, die oft feudalistisch organisiert waren und die moderne Flexibilität für gesellschaftlichen Wandel nicht aufwiesen. Diese Theorie wurde mit unterschiedlichen Schwerpunkten weiterentwickelt. Bedeutsam daran ist bis heute, dass die Ursachen für die schlechte ökonomische Situation, die landläufig als Unterentwicklung wahrgenommen wurde<sup>81</sup>, allein die Zustände im sogenannten Entwicklungsland waren: Nach der Modernisierungstheorie war eine Ursache der schlechten Situation in Länder des globalen Südens das Festhalten an Tradition und Religion (sic!) dort.

In diesen Theorien war das klassische Entwicklungsziel höherer Wohlstand, der mehr Freiheit bieten sollte, verbunden mit den technischen Möglichkeiten, beides zu erhalten. In der Modernisierungstheorie wurde jede „Unterentwicklung“, die Nohlen und Nuscheler durch die Faktoren „Hunger, Krankheit und Unwissen“<sup>82</sup> charakterisieren, auf endogene, kulturelle Faktoren in dem jeweiligen sogenannten Entwicklungsland zurückgeführt. Modernisierung war eng

---

<sup>79</sup> Merrill (1997), S.67f.

<sup>80</sup>Den Wachstumsdiskurs innerhalb der IFIs, der (über die Adaption der ökonomischen Neoklassik) stark an die Modernisierungstheorie gebunden ist, stelle ich in Kapitel 3 dieser Arbeit dar.

<sup>81</sup> Vgl. Nohlen, Dieter / Nuscheler, Franz: (1993). Was heißt Unterentwicklung. In Dies. (Hgg.) (1993): Handbuch der Dritten Welt. Bd. 1. Grundprobleme- Theorien- Strategien. Bonn, S. 31-54, hier S. 31.

<sup>82</sup>Ebd.

verbunden mit Industrialisierung<sup>83</sup>. Dieser Nexus fand sich auch bereits Ende des 19. Jahrhunderts unter den Eliten Lateinamerikas, die Modernisierung auf Industrialisierung verkürzten und andere Aspekte der Moderne, wie Gleichberechtigung und Demokratie außen vor ließen<sup>84</sup>. Wehler weist darauf hin, dass man den Begriff „Modernisierung“ wählte, da er „nicht so diskriminierend klang wie ‚Europäisierung‘, ‚Verwestlichung‘, ‚Zivilisierung‘“<sup>85</sup>. Wie er ausführt, wirkte „Modernisierung“ attraktiv „gerade wegen ihres vagen, allgemeinen, vieldeutigen, amorphen Charakters.“<sup>86</sup> Modernisierung wurde meist auf die Makroebene bezogen: die gesamtgesellschaftliche Veränderung war das Ziel, das jedoch auf einer überkommenen Vorstellung eines universellen Evolutionsprozesses beruhte<sup>87</sup>: Der Westen, d.h. die Industrienationen, galten als Vorbild und als Ziel der Entwicklung.

Die Modernisierungstheorie war und ist in ihren neueren Formen eng an das Denken der klassischen Nationalökonomie angelehnt und von diesem beeinflusst. Auch wurde die Vorstellung geprägt, dass Entwicklung quasi automatisch in verschiedenen Stufen ‚fortschreitet‘. <sup>88</sup> Eine Kritik an diesem Ansatz bezeichnet diese als Vorgehen wie im „Prokrustesbett“<sup>89</sup>: Fakten werden manchmal gebogen, um in die Theorie zu passen. So wird eine starre Dichotomie zwischen Tradition und Moderne aufgebaut, die etwas ahistorisch wirkt<sup>90</sup>.

In der Modernisierungstheorie wird postuliert, dass Modernisierungsprozesse in allen Gesellschaften auf „dasselbe Entwicklungsgleis“ gesetzt werden, das dann „zu vergleichbaren Resultaten auf den Gebieten des politischen Systems, der ökonomischen Ordnung und der kulturellen Wertorientierungen“<sup>91</sup> führt. Diese Vorstellung wurde deutlich im Konzept des „take off“ von Walt Whitman Rostow<sup>92</sup>, das die verschiedenen Stufen der Entwicklung festlegte.

1. Stadium: traditionelle Agrargesellschaft ohne langfristiges Wachstum
2. Stadium: Anlaufperiode, z.B. durch technische Erfindungen, die Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum schafft (preconditions of growth)

---

<sup>83</sup> Kadelbach, Stefan (2014): Einführung: Normative Bedingungen der Entwicklungszusammenarbeit. In Ders. (Hg) (2014): Effektiv oder gerecht? Die normativen Grundlagen der Entwicklungspolitik. Frankfurt, New York, S. 9-26, hier S.9

<sup>84</sup> Beigel, Fernanda (2015): Das Erbe des lateinamerikanischen Dependensismo und die Aktualität des Begriffs der Abhängigkeit. In: Journal für Entwicklungspolitik XXXI (2015)3 (Dependenztheorien reloaded), S. 11-38, hier S.12.

<sup>85</sup> Wehler, Hans Ulrich (1975): Modernisierungstheorie und Geschichte. Göttingen, S. 11.

<sup>86</sup> Ebd.

<sup>87</sup> Vgl. ebd.

<sup>88</sup> Wehler 1975, S. 13.

<sup>89</sup> Ebd.

<sup>90</sup> Ebd.

<sup>91</sup> Langenohl, Andreas (2007): Tradition und Gesellschaftskritik. Eine Rekonstruktion der Modernisierungstheorie. Frankfurt am Main, S. 9.

<sup>92</sup> Rostow, Walt Whitman (1990): The Stages of Economic Growth: a non –communist manifesto. 3rd edition Cambridge., besonders S. 4-16. Deutsch: Rostow, Walt Whitman (1967): Stadien wirtschaftlichen Wachstums. Eine Alternative zur marxistischen Entwicklungstheorie. Göttingen. Vgl. auch Langenohl (2007), S.9.

3. Stadium: Durchbruchphase mit stetigem Wachstum und hoher Investitionsquote (take-off)
4. Stadium: Entwicklung zur Reife – langanhaltendes, sich selbst tragendes Wachstum, prosperierende Industrie und Urbanisierung (self-sustained growth)
5. Stadium: Zeitalter des Massenkonsums, Verbreitung des privaten Automobils als Indikator, Wohlfahrtsstaat<sup>93</sup>

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass nach den Ansätzen der Modernisierungstheorie und auch in der Theorie Rostows die Voraussetzungen und die Bereitschaft für Transformation und Entwicklung mehrheitlich aus dem Land selbst kommen müssen<sup>94</sup>. Dies wurde vielfach als Überforderung der ehemaligen Kolonien, also der Länder des globalen Südens angesehen, weshalb erste Kritik an der Modernisierungstheorie aufkam, die sich auf mehrere Punkte der Theorie bezog: Zum einen bedeutete die Betonung endogener Hemmfaktoren für wirtschaftliche Entwicklung einen voreiligen Rückzug der ehemaligen Kolonialmächte, zum anderen wurde deren Einfluss auf die Weltwirtschaft und den Welthandel und somit auf die Handelsmöglichkeiten der Länder des globalen Südens nivelliert und zum dritten wurde durch das Leitbild der Modernisierung der westliche Lebensstil als allein mögliches Ziel der wirtschaftlichen, und auch der sozio-ökonomischen Entwicklung angesehen. Alternativen schienen keine Legitimität zu besitzen. Aus diesen Kritikpunkten entwickelte sich der zweite Punkt der Entwicklungstheorie: die Dependenztheorie.

### 2.2.1.2 Die Dependenztheorien

Die Dependenztheorie, die auch als Weltsystemtheorie bezeichnet wird<sup>95</sup>, begründete die Armut der Länder des globalen Südens insgesamt allein mit externen Faktoren und sah die Ausbeutung durch die Industrienationen und die Abhängigkeit (Dependenz) der Länder des globalen Südens von den Industrienationen als Ursache für Armut und Unterentwicklung an. Anfänge der Dependenztheorie gab es bereits in den 1950er Jahren, als Gegenentwurf zur Modernisierungstheorie gewann sie aber erst Ende der 1960er Jahre weltweite Aufmerksamkeit<sup>96</sup>. Wichtig waren hier die außenhandelstheoretischen Überlegungen von Raúl Prebisch und Hans W. Singer<sup>97</sup>. Sie stellten nach einer Analyse der Handelsbilanzen vieler Länder fest, dass die

---

<sup>93</sup>[https://www.el.rub.de/wiki/sozentin/index.php?title=Entwicklung\\_in\\_der\\_Theorie:\\_Modernisierung,\\_Dependenz,\\_Weltsystem&printable=yes](https://www.el.rub.de/wiki/sozentin/index.php?title=Entwicklung_in_der_Theorie:_Modernisierung,_Dependenz,_Weltsystem&printable=yes) ; S. 3.

<sup>94</sup>Ebd.

<sup>95</sup> Langenohl (2007), S.10. Einflüsse der Dependenztheorie auf die Weltsystemtheorie sieht auch Brumann, Christoph (2005): Art. Dependenztheorie. In: Hirschberg, Walter (2005): Wörterbuch der Völkerkunde. 2. Aufl. Berlin, S. 76 und ders. (2005): Art. Weltsystemtheorie. In: Hirschberg, Walter (2005): Wörterbuch der Völkerkunde. 2. Aufl. Berlin, S. 407f. Führender Theoretiker der Weltsystemtheorie war Immanuel Wallerstein.

<sup>96</sup> Menzel (2010), S. 105.

<sup>97</sup> Ebd.

internationale Arbeitsteilung auch Wohlfahrtsverluste nach sich ziehen könnte, wenn sich der Markt für Primärgüter (Rohstoffe) und Sekundärgüter (Gebrauchsgüter) unterschiedlich entwickle<sup>98</sup>. Ebenso wichtige Bausteine waren die Neoimperialismustheorie von Johan Galtung und ein politisch linkes Verständnis des Strukturalismus, der die Strukturen des Weltmarktes und der Weltpolitik einseitig von Zentren, also Industrienationen, beeinflusst sah, die ihrerseits (negative) Einflüsse auf die peripheren Gebiete ausübte<sup>99</sup>. Prägend war hier die Vorstellung, dass Länder des globalen Südens untereinander kein Netzwerk besitzen, sondern nur abhängig von den Zentren, oft ihren ehemaligen Kolonialmächten, agieren könnten<sup>100</sup>.

Aus diesen Ansätzen entwickelte sich die Dependenztheorie, die ungefähr bis zum Ende des Kalten Krieges ein prägendes Gegenbild zur Modernisierungstheorie anbot. Sie entstand vor allem in Lateinamerika (*dependencia* = spanisch für Abhängigkeit) und versuchte, zu erklären, warum Lateinamerika trotz vermeintlich guter Ausgangslage keine nennenswerten Erfolge (in der „Entwicklung“) vorweisen konnte<sup>101</sup>. Die Dependenztheorie macht nach Menzel vier grundlegende Aussagen<sup>102</sup>: Zum einen könne Unterentwicklung nur durch die Einbeziehung externer Faktoren erklärt werden. Diese Grundauffassung grenzt sich stark von der Modernisierungstheorie ab, die traditionelle Kulturen in einem Land als nahezu alleinigen Faktor für Unterentwicklung anführte<sup>103</sup>. Zum zweiten sei Unterentwicklung kein Stadium, das der Entwicklung vorausliege (wie es auch Rostow in seinem Stufenmodell in der Modernisierungstheorie annimmt), sondern müsse als gleichzeitiges Phänomen begriffen werden. Entwicklung und Unterentwicklung seien „historisch gleichzeitige, funktional aufeinander bezogene Seiten eines historischen Prozesses der Entwicklung des kapitalistischen Weltsystems“<sup>104</sup>. Zum dritten wird konstatiert, dass die Ursachen von Unterentwicklung externer Natur sind, diese Unterentwicklung jedoch interne Auswirkungen hat. Hier ist etwa daran zu denken, dass sich die Eliten in vielen Ländern des globalen Südens eher am Westen orientieren und sich eher bereichern als für eine bessere Entwicklung der gesamten Gesellschaft Sorge zu tragen. Die soziale Ungleichheit in den Ländern des globalen Südens wird in der Dependenztheorie auch der internationalen Abhängigkeit der Staaten angelastet. Der vierte zentrale Punkt der Dependenztheorie ist nach Menzel die Annahme, dass die externe Beeinflussung der Länder des globalen Südens

---

<sup>98</sup> Ebd. Zur Prebisch-Singer-Hypothese siehe auch: Tandon, Rameshwar Prasad / Ziesemer, Thomas:(2012): Prebisch-Singer hypothesis and terms of trade in new century. New Delhi.

<sup>99</sup> Menzel (2010), S. 115.

<sup>100</sup> Menzel führt hier als Beispiel an, dass man nicht direkt von Lagos in Nigeria nach Yaoundé in Kamerun fliegen konnte, sondern immer über London oder Paris reisen musste. Menzel (2010), S. 114.

<sup>101</sup> Menzel nennt als gute Grundlagen für eine positive Entwicklung: lange Unabhängigkeit der Staaten, gute Ressourcenausstattung, relativer Wohlstand, komparative Vorteile und Hilfe von außen. Menzel (2010), S.115.

<sup>102</sup> Menzel (2010), S.115.

<sup>103</sup> Siehe vorheriges Kapitel.

<sup>104</sup> Menzel (2010), S.115.

zurückgedrängt werden und damit die Abhängigkeit beendet werden muss, um wirkliche Entwicklung zu ermöglichen<sup>105</sup>. Im Kontext dieser Arbeit hätte dieser Rückzug auch Auswirkungen auf die Arbeits- und Wirkungsweise der IFIs.

Führende Dependenztheoretiker stellten auch die These auf, die Abhängigkeit der Länder des globalen Südens sei gewollt, um die westliche Seite im Kalten Krieg, also in der Auseinandersetzung zwischen dem kapitalistischen Westen unter Führung der USA und dem sozialistischen Osten unter Führung der Sowjetunion, zu stärken<sup>106</sup>. Folglich wurde eine Zuwendung zum Sozialismus als Möglichkeit der Beendigung der Abhängigkeit angesehen<sup>107</sup>. Das Ziel der Dependenztheoretiker war eine Neue Weltwirtschaftsordnung (NWWO)<sup>108</sup>, in der dann auch eine eigenständige Entwicklung im nationalen Rahmen mit regionaler Integration in die Märkte möglich ist<sup>109</sup>. Wichtige Vordenker der Dependenztheorie, Fernando Henrique Cardoso und Enzo Faletto, entwickelten die Dependenztheorie unter Bezug auf die Verhältnisse in Lateinamerika weiter<sup>110</sup>. Kennzeichen der NWWO waren Handelspräferenzen, permanente Souveränität über natürliche Ressourcen, Pflichten zum Technologietransfer, Mechanismen der Preisstabilisierung für Rohstoffe, neue Architektur der IFIs mit gleichen Stimmrechten. Damit sollte in eigenständige Entwicklung ermöglicht werden. Wichtig ist hier, darauf hinzuweisen, dass Entwicklung auch in diesem theoretischen Ansatz in ökonomischen Parametern gemessen wird<sup>111</sup>. Nach Kadelbach war die NWWO „nie mehr als eine Forderung“<sup>112</sup>, die gleichwohl sehr einflussreich war.

Aus der Sicht von Cardoso und Faletto sind theoretische Rückschlüsse von den Industrienationen (oder entwickelten Ländern) auf heutige Länder des globalen Südens und deren notwendige Maßnahmen für Fortschritt beziehungsweise „economic transformation“ nicht hilfreich, weil die jeweilige historische Situation und die „structural condition“ der Länder Lateinamerikas heute eine andere ist als die der Industrienationen zu Beginn deren wirtschaftlicher Transformation in der Industriellen Revolution<sup>113</sup>. Sie lehnen allerdings die beiden Thesen ab, dass die sozio-ökonomische Situation eines Landes allein durch externe Dominanz bedingt („conditioned“) werde oder dass diese Situation allein von der historischen Kontingenz abhängt<sup>114</sup>. Sie

---

<sup>105</sup> Menzel (2010), S. 115.

<sup>106</sup> Kadelbach (2014), S.9.

<sup>107</sup> Ebd.

<sup>108</sup> Kadelbach (2014), S.10.

<sup>109</sup> Menzel (2010), S.120.

<sup>110</sup> Vgl. Cardoso, Fernando Henrique / Faletto, Enzo (2008): „Conclusions“ and „Post Scriptum“ from dependency and development in Latin America“. In: Khagram, Sanjeev / Levitt, Peggy (Hgg.) (2008): The Transnational Studies Reader. Intersections and Innovations, New York & London, S. 36-43.

<sup>111</sup> Kadelbach (2014), S. 10.

<sup>112</sup> Kadelbach (2014), S. 11.

<sup>113</sup> Vgl. Cardoso / Faletto (2008), S. 36.

<sup>114</sup> Cardoso / Faletto (2008), S. 36.

heben hervor, dass strukturelle Veränderungen in den peripheren Gebieten von Veränderungen im Zentrum beeinflusst werden, jedoch nie völlig von diesen abhängig sind. Allerdings setzt die Abhängigkeit der Peripherie vom Zentrum den Aktivitäten Grenzen, sowohl was den Zugriff auf die Rohstoffe als auch die rechtliche Regelung von deren Weiterverarbeitung im Land angeht<sup>115</sup>. Hierbei betonen sie die wichtige Rolle von multinationalen Unternehmen im Beziehungsgeflecht von Wirtschaft und Politik und entwerfen drei Modelle des Zusammenwirkens von multinationalen Unternehmen und Nationalstaaten: Das liberale Modell, das ‚Abhängigkeits‘modell und das merkantilistische Modell<sup>116</sup>: Das liberale Modell sieht in der Aktivität der multinationalen Unternehmen den Nukleus für die weitere positive Entwicklung, den Fortschritt, und die ökonomische Rationalität als Baustein einer neuen Weltwirtschaftsordnung bei einer Zurückdrängung des Staates. Dieses Modell prägte die Strukturanpassungspolitik der IFIs und wirkt dort bis in die PRSPs und bis in die unmittelbare Gegenwart fort. Das ‚Abhängigkeits‘modell verneint den Beitrag der multinationalen Unternehmen zu einer (globalen) Verteilungsgerechtigkeit und betont, der (technische) Fortschritt und die Gewinne aus der internationalen Arbeitsteilung würden in wenigen kapitalistischen Zentren akkumuliert, während die Ausbeutung und Abhängigkeit der Peripherie sich fortsetzen. Cardoso und Faletto betonen, dass die multinationalen Unternehmen trotz der Kritik in diesem Modell weiter eine tragende Rolle spielen. Das merkantilistische Modell betont die Rolle des Nationalstaates und will diese stärken, in dem es darauf hinweist, dass es Fortschritt nur bei Einbindung und Kontrolle und Begrenzung der Tätigkeiten der multinationalen Unternehmen und folglich Kompromissen zwischen den Unternehmen und den Nationalstaaten geben könne. Für Cardoso und Faletto ist eine Kombination aus ‚Abhängigkeits‘- und merkantilistischem Modell zum einen der adäquateste Zugang um die Rolle der multinationalen Unternehmen in den Ländern des globalen Südens, besonders in Lateinamerika, zu beschreiben. Zum anderen könnten sie durch das merkantilistische Modell am ehesten eine Entwicklungstheorie begründen, die sich trotz Dependenz-Vermutung vom Sozialismus abgrenzt und etwa eine Soziale Marktwirtschaft beeinflussen könnte. Dies geschieht jedoch nicht (eindeutig). Vielmehr betonen sie, man müsse den Einfluss der Unternehmen und nationalen Eliten zurückdrängen, um wahrhaft populäre und sozialistische Formen der Entwicklung und Beteiligung für die Zukunft zu finden<sup>117</sup>. Dennoch ist ihr Ansatz einflussreich in der Debatte innerhalb der Dependenztheoretiker und zeigt interessante Analysen der Entwicklungspolitik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auf, die wiederum von anderen, etwa Elsenhans, aufgegriffen werden. So betonen sie, dass seit den 1970er Jahren trotz

---

<sup>115</sup> Ebd.

<sup>116</sup> Ebd. S. 37-39, besonders S. 38.

<sup>117</sup> Cardoso / Faletto (2008), S. 43.

Entwicklung die Abhängigkeit aufrechterhalten werde oder sich sogar verstärke; damit werde die Dichotomie von Entwicklung oder Abhängigkeit abgeschwächt bei Erhalt der Abhängigkeit<sup>118</sup>. Neue Allianzen und Eliten entstehen, dennoch besteht weiterhin eine Abhängigkeit des Entwicklungslandes von den Industrienationen. Cardoso und Faletto machen treffend paradox klingende strukturelle ökonomische Grundbedingungen für Entwicklung in der Weltwirtschaft aus: „an open market, the exclusion of the dependent economies from the markets of the most developed countries, and the continuous transfer of new units of external capital in the form of advanced technology, which are more appropriate to the intrinsic needs of the mature economies than to those of the relatively backward economies.“<sup>119</sup> Dadurch entstünden Industriegesellschaften in abhängigen Gesellschaften, so Cardoso und Faletto<sup>120</sup>. Damit greifen sie die Vorstellung auf, dass es in den Ländern des globalen Südens eine postkolonialistische Elite gibt, die an der Industrialisierung partizipiert und sich persönlich bereichert, ohne dabei das Gemeinwohl zu fördern oder auch nur im Blick zu halten<sup>121</sup>. Diese Vorstellung beeinflusst, wie erwähnt, auch Elsenhans im Staatsklassenansatz.

Zwar sind alle diese Aspekte zu bedenken, wenn man sich mit Fragen von Entwicklung und Unterentwicklung beschäftigt, allerdings werfen aktuelle Kritiker, wie Pimmer oder Schmidt besonders der deutschsprachigen Rezeption der Dependenztheorie vor, zum einen verschiedene Theorieansätze vereinfachend zusammengefasst zu haben, die wiederum zum anderen ausschließlich die unterkomplexe Annahme einer „vereinfachende[n] Dichotomie von Nation und Weltmarkt bzw. Imperium“<sup>122</sup> zusammenbringe, um Entwicklungsfragen zu erläutern. Pimmer und Schmidt weisen zurecht darauf hin, dass man grundsätzlich und besonders aktuell, die klassischen Punkte von Zentrum und Peripherie vielschichtiger deuten müsse als der „methodologische Nationalismus“<sup>123</sup> der klassischen dependenztheoretischen Ansätze dies tue, zumal dort gegenderte und rassistische Ausgrenzungen zu wenig beachtet würden.

---

<sup>118</sup> Cardoso / Faletto (2008), S. 37.

<sup>119</sup> Cardoso / Faletto 2008, S. 37.

<sup>120</sup> Ebd.

<sup>121</sup> Cardoso / Faletto formulieren hier auch explizit ein Problem des gesamten entwicklungspolitischen Diskurses. Auch wer, besonders in der Elite eines Entwicklungslandes, partikulare Interessen verfolgt, vertritt in der Öffentlichkeit immer den Anspruch, sein Handeln diene der Allgemeinheit und dem Gemeinwohl. Cardoso / Faletto 1979, S. 40.

<sup>122</sup> Pimmer, Stefan / Schmidt, Lukas (2015): Dependenztheorien reloaded. In: Journal für Entwicklungspolitik XXXI (2015) 3 Dependenztheorien reloaded, S.4-10, hier S.7.

<sup>123</sup> Ebd.



## 2.2.2 Weitere Theorien zur Entwicklung bzw. zur Erklärung von Unterentwicklung

### 2.2.2.1 Theorien selektiver und zeitlich begrenzter Abkopplung

Einen Mittelweg zwischen der Modernisierungstheorie, die die Modernisierung mit und durch Freihandel voranbringen will, und der Dependenztheorie, die auf völlige Abschottung der bisherigen abhängigen Staaten und Nationalökonomie baut, stellt die Vorstellung der dissoziativen Entwicklung dar<sup>124</sup>. Friedrich List entwickelte diese Theorie bereits im 19. Jahrhundert, um nicht wettbewerbsfähigen Industrien und Nationalökonomien einen geschützten Rahmen der Entwicklung bis zur Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen. Er veröffentlichte 1841 eine Theorie der Produktion produktiver Kräfte in seinem Werk „Das nationale System der politischen Ökonomie“<sup>125</sup>: „Nach ihr ist wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit nicht das Ergebnis, sondern die Voraussetzung für eine erfolgreiche weltwirtschaftliche Integration.“<sup>126</sup> List setzte im 19. Jahrhundert auf Industrialisierung, jedoch auch auf Bildung in den armen Gebieten und auf Schutzzölle, um Wettbewerbsfähigkeit erreichen zu können<sup>127</sup>. Genauer widerspricht er der klassischen Lehre der Nationalökonomie, die den Freihandel fordert, indem er zwischen (Tausch)werten und produktiven Kräften unterscheidet<sup>128</sup>. Die Produktion produktiver Kräfte braucht eine langfristige Perspektive, da etwa Bildungsprozesse nicht kurzfristige Ergebnisse vorweisen können, während Tauschwerte unmittelbar erzeugt werden können. Er hält die aus seiner Sicht übliche Geringschätzung der Produktion produktiver Kräfte für falsch und polemisiert mit der Aussage: „wer Schweine erzieht, ist nach ihr ein produktives, wer Menschen erzieht, ein unproduktives Mitglied der Gesellschaft.“<sup>129</sup> Um die Bildung, die er als zentral ansieht, zu ermöglichen und erst mit (ausgebildeten) Kräften in den Markt einzutreten, schlägt List Schutzzölle, auch „Erziehungszölle“ genannt<sup>130</sup>, vor. Diese sollen es ermöglichen, dass sich einzelne Wirtschaftssektoren in den Nationalökonomien „ungestört“ bis zur Wettbewerbsfähigkeit entwickeln können, um sich erst dann der internationalen Konkurrenz stellen zu müssen. Diesen Gedanken griff in den 1970er Jahren Dieter Senghaas auf<sup>131</sup>, der in Anlehnung an die Thesen Lists und Akzeptanz der Thesen der Dependenztheorie von einer strukturellen Benachteiligung der peripheren Märkte ausging, die man politisch auffangen müsste. Diese

---

<sup>124</sup> Müller, Johannes / Wallacher, Johannes (2005): Entwicklungsgerechte Weltwirtschaft, München, S. 100-104.

<sup>125</sup> Wendler, Eugen (Hg.) (2007): Friedrich List: Das nationale System der politischen Ökonomie. Baden-Baden.

<sup>126</sup> Müller/ Wallacher (2005), S.100.

<sup>127</sup> Wendler (2007), S. 192-203.

<sup>128</sup> Wendler (2007), S. 195

<sup>129</sup> Wendler (2007), S. 198.

<sup>130</sup> Wendler (2007), S. 9 und S. 201.

<sup>131</sup> Senghaas, Dieter (1977): Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation. Frankfurt am Main.

Theorie ist auch heute noch interessant, da sie den damaligen Ost-West-Konflikt ausspart und sich explizit allein auf metropole und periphere Nationalökonomien des Westens bezieht<sup>132</sup>. Er widerspricht der These, dass sich transnationale Handelsbeziehungen „nach dem Prinzip *komparativen Nutzens* und *komparativer Kosten* strukturieren bzw. strukturieren sollen“<sup>133</sup> und weist vielmehr darauf hin, dass die internationale Arbeitsteilung zwischen den Metropolen und der Peripherien ungleich ist. Dies ergibt sich für ihn daraus, dass die Metropolen Lieferanten von verarbeiteten Konsumgütern, jedoch auch von Produktions- und Investitionsgütern sind, während die Peripherien vorrangig unverarbeitete Rohstoffe exportieren können<sup>134</sup>. Diese Arbeitsteilung verhindert jedoch die Etablierung eigenständiger Produktionsprozesse in den peripheren Ökonomien, also den Ländern des globalen Südens. Senghaas fordert deshalb, wie List, eine Dissoziation des Weltmarktes, um eine wirtschaftliche Leistungssteigerung der Entwicklungsländer zu ermöglichen<sup>135</sup>. Dieses Konzept gewann im entwicklungspolitischen Diskurs jedoch langfristig kein größeres Gewicht, da Ende der 1980er Jahre eine neue Vorstellung in der Entwicklungspolitik prominent wurde: das Konzept der Good Governance.

#### 2.2.2.2 Das Konzept Good Governance

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes wurde das bereits in der Neuen Institutionenökonomik<sup>136</sup> entwickelte Konzept der Governance auch in der entwicklungspolitischen Forschung rezipiert, im Laufe der Zeit wurde es auch normativ um das Adjektiv „Good“ ergänzt<sup>137</sup>. Zunächst wurde Governance als Weiterung des Begriffs des „Government“ eingeführt. Während Government sich auf die staatlichen Institutionen und den formellen Staatsapparat bezieht, erfasst Governance auch Entscheidungsprozesse jenseits des staatlichen Institutionensystems und bezieht zunächst grundsätzlich auch die „Beteiligung privater Akteure an kooperativen Entscheidungsverfahren“ ein<sup>138</sup>. Diese allgemeine Definition entstand zunächst nicht im entwicklungspolitischen Diskurs, so dass es eine gewisse Breite und damit Unschärfe des Governance-Begriffes gab. Wie erwähnt ging er auf Ansätze zurück, die bereits seit den 1970er Jahren in

---

<sup>132</sup> Senghaas (1977), S. 13. Allerdings ist Senghaas insofern ein Kind seiner Zeit, als er die Behauptung aufstellt, die strukturellen Probleme der peripheren Marktwirtschaften, wie etwa Analphabetismus, träten in dieser starken Form in sozialistischen Nationalökonomien nicht auf, vgl. ebd. Dies zu bezweifeln, schwächt seine Analyse der kapitalistischen Weltmarktbeziehungen jedoch nicht.

<sup>133</sup> Senghaas (1977); S. 26. Hervorhebungen im Original.

<sup>134</sup> Vgl. ebd.

<sup>135</sup> Ebd.

<sup>136</sup> North, Douglas (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge., dt.: Ders. (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Übersetzt von Monika Streissler. Tübingen.

<sup>137</sup> Vgl. Fuster, Thomas (1998): *Die „Good Governance“ Diskussion der Jahre 1989 bis 1994*. Bern/Stuttgart/Wien.

<sup>138</sup> Vgl. Nuscheler, Franz (2009): *Good Governance. Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung?* Duisburg. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report 96/2009). S. 5f.

der Neuen Institutionenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie entwickelt wurden und die Steuerungs- und Handlungsfähigkeit des Staates untersuchten<sup>139</sup>. Das Konzept macht deutlich, dass das „Funktionieren“ eines Landes nicht nur von der Regierung bzw. formalen Leitung abhängt, sondern die Verwaltung und weitere Institutionen eingebunden sein müssen. „Governance“ wird in vielen Bereichen benutzt und unterschieden, neben der Politikwissenschaft etwa in Managementtheorien der Betriebswirtschaftslehre<sup>140</sup>. So konnte er als Brückenbegriff dienen, um „eine problemorientierte Kommunikation zwischen verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen sowie zwischen Teildisziplinen der Politikwissenschaft“<sup>141</sup> zu ermöglichen. James N. Rosenau und Ernst-Otto Czempiel verdeutlichten in ihrer Studie „Governance without Government“<sup>142</sup> die Unterschiede zwischen diesen beiden Begriffen, indem sie Government als auf gesetzlich definierter und mit polizeilicher Gewalt ausgestatteter hierarchischer Autorität beschrieben, während Governance „als eine von formellen und informellen, öffentlichen und privaten Institutionen in einem ständigen Diskussions- und Willensbildungsprozess hervorgebrachtes ‚system of rules‘ bei Abwesenheit einer zentralen und omnipotenten Durchsetzungsgewalt definierten.“<sup>143</sup> Diese Abwesenheit der Zentralinstanz wurde im Folgenden nicht generell übernommen, aber die Weitung über die zentrale Instanz, also vor allem die Regierung, hinaus wurde auch im entwicklungspolitischen Diskurs rezipiert: Ulrich Menzel zählt die Theorie von Gunnar Myrdal zu den Vorläufern<sup>144</sup> für den Bereich der Entwicklungspolitik, aber erstmals prominent verwendet wurde das Konzept „Good Governance“, zunächst meist übersetzt mit dem Begriff „Gute Regierungsführung“, 1989 von der Weltbank in ihrem

---

<sup>139</sup> Nuscheler (2009), S.7.

<sup>140</sup> Nuscheler (2009), S. 9, dort Verweis auf Brunnengräber Achim / Dietz, Kristina / Hirschl, Bernd / Walk, Heike (2004): Interdisziplinarität in der Governance-Forschung. Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin, Discussion Paper Nr. 14/04.

<sup>141</sup> Nuscheler (2009), S. 6; auch Schuppert, Gunnar F. (Hg.) (2005): Governance-Forschung, Baden-Baden, S.373.

<sup>142</sup> Rosenau James N. / Czempiel, Ernst Otto (1992): Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge.

<sup>143</sup> Nuscheler (2009), S. 8.

<sup>144</sup> Menzel (2010), S. 144f. Gunnar Myrdal beschreibt in seinem Buch „Asian Drama“ die Schwierigkeiten, die ein schwacher Staat für die Entwicklung eines Landes bedeutet. Vgl. Myrdal, Gunnar (2008): Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. New Delhi.

Weltentwicklungsbericht<sup>145</sup>. Zunächst wurde es jedoch nur als „Governance for development“<sup>146</sup> bezeichnet, was wohl auch darauf zurückzuführen ist, dass die Weltbank wie auch der Internationale Währungsfonds in ihren Statuten zu politischer Neutralität verpflichtet sind und sich deshalb mit expliziten normativen Vorgaben möglichst zurückzuhalten versuchen<sup>147</sup>. Dennoch kann man mit Nuscheler die Weltbank als einen Geburtshelfer des Governance-Paradigmas bezeichnen<sup>148</sup>, was im Rahmen dieser Arbeit besondere Beachtung verdient. Das Konzept macht deutlich, dass das „Funktionieren“ eines Landes nicht nur von der Regierung abhängt, sondern die Verwaltung und weitere, auch private Institutionen und Regulierungskräfte eingebunden sein müssen. Damit sollte auch die Verantwortung der Handelnden in den armen Ländern betont werden und deren öffentliche Rechenschaftspflicht deutlich werden. Neben der Regierung steht hier besonders die Verwaltung im Vordergrund, da letztere für die Umsetzung der Ansätze in der Entwicklungspolitik entscheidend ist, wie Smith verdeutlicht<sup>149</sup>: Folgende Bereiche, die zum Teil jenseits der Tagespolitik angesiedelt sind, sind aus seiner Sicht durch den

---

<sup>145</sup> World Bank (1989): From Crisis to Sustainable Growth. World Development Report 1989, besonders S. 60f. Dort wird es noch als „governance for development“ bezeichnet. Besonders wird hier auf die Kontrollinstanzen staatlichen Handelns, die unabdingbar sind, um Bereicherung zu verhindern, rekurriert:

“On June 25, 1991, the World Bank issued a discussion paper to its Board of Directors, entitled “Managing Development - the Governance Dimension”, which was subsequently discussed at a meeting of the Bank’s Board. The paper was the first formal policy statement by Bank management outlining its intention to broaden its analytical and lending work to incorporate selected issues of governance in its ongoing work on issues of public sector management. The decision came after a decade of deceleration of growth in the 1980s and worsening terms of trade for developing countries had contributed to a severe deterioration in their governance and major political upheavals in many parts of the developing world. Military dictatorships gave way to democracy in Latin America with as many as 28 countries categorized as democracies by 1990, including most of the major countries. Dictatorships also collapsed in Korea and the Philippines. The communist governments in Eastern Europe succumbed to this wave of democracy, and in 1989, the Berlin Wall fell, leading to the reunification of Germany. [...] To their credit, the authors took this criticism to heart and the final version integrated issues of governance into the report, and contained some blunt language on governance, breaking the Bank’s tradition of keeping away from politics, consistent with its Articles of Agreement. “Underlying the litany of Africa’s development problems” the report argued, is a crisis of governance.” Defining governance as “the exercise of political power to manage a nation’s affairs”, the report argued that in the absence of “countervailing power”, “state officials in many countries had served their own interests without fear of being called to account”. In self-defense, individuals rather than taking on an all-powerful state, built up their own personal interests. Thus politics became “personalized” and “patronage became essential to maintain power. This broad discretionary authority led to loss of legitimacy. Information was controlled and civil society was “coopted or disbanded”. The state became “coercive and arbitrary”. Citing Botswana, one of four countries in Sub-Saharan Africa that had adopted a democratic path<sup>3</sup>, the Report called for a systematic effort “to build a pluralistic institutional structure, a determination to respect the rule of law and vigorous protection of the freedom of the press and human rights’ (op. cit., p60-61)” [...] After spelling out the nature of reforms needed to remedy the situation (structural adjustment to make Africa more competitive, stability in policies, human resource development, building capacity including a “drastic” overhaul of public administration, enforcement of the rule of law, etc.), the report called for political renewal’ (op. cit., p192)”: Sarwar Lateef, K. (2016): Evolution of The World Bank’s thinking on Governance. Online unter: <http://pubdocs.worldbank.org/en/433301485539630301/WDR17-BP-Evolution-of-WB-Thinking-on-Governance.pdf>, S. 2f. Dort Verweis auf World Bank, 1991, Managing Development: The Governance Dimension, SECM91-820, June 26, 1991. Erste Quelle: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

<sup>146</sup> Ebd.

<sup>147</sup> Nuscheler (2009), S. 15.

<sup>148</sup> Ebd.

<sup>149</sup> Smith, B.C. (2007): Good Governance and Development. Basingstoke & New York.

Begriff Governance erfasst und sollen eben „gut“ funktionieren: „constitutional, political, administrative and content of public policy“<sup>150</sup>. Die Definition dieses Guten lässt sich mit Kahn wie folgt formulieren: „The ultimate goal of Good Governance and foreign aid is to improve human development“<sup>151</sup>. Das Konzept Good Governance wird, wie viele Begriffe in der sozialwissenschaftlichen und sozialetischen Debatte teilweise sehr unterschiedlich definiert<sup>152</sup>, weshalb Nuscheler das Konzept dem Verdacht der „catch-all phrase“ ausgesetzt sieht<sup>153</sup>. Allerdings führt Khan sechs weltweit gültige Indikatoren für (Good) Governance an: „voice and accountability, political stability and absence of violence; government effectiveness; regulatory quality; rule of law; and control of corruption.“<sup>154</sup>. Nuscheler führt ebenfalls an, dass vor allem Rechtsstaatlichkeit, Respektierung der Menschenrechte und Korruptionsbekämpfung, eine funktionierende Verwaltung, und Transparenz als Kriterien für Good Governance zu fassen seien<sup>155</sup>. Diese sind im Einzelnen nochmals kritisch zu hinterfragen, denn etwa Korruptionskontrolle erfasst viele Aspekte politischer Abhängigkeiten und Günstlingswirtschaft nicht. Auch ist mit dem rule of law und einer vermutlichen Rechtsstaatlichkeit in Bezug auf das positive Recht noch nicht die Gefahr von inhaltlich schlechten Gesetzen, mögen sie noch so gut legitimiert sein, gebannt<sup>156</sup>. Nuscheler<sup>157</sup> definiert das Konzept als „funktionstüchtige Staatlichkeit“ oder „verantwortungsvolle Staatsführung“. Aus seiner Sicht ist die Entwicklung des Konzeptes vor allem eine Umsetzung der Erkenntnis, dass Institutionen wichtig sind („institutions matter“<sup>158</sup>) in der Entwicklungszusammenarbeit. Allerdings ist das von ihm beschriebene Konzept der „Good Governance“ deutlich normativer als herkömmliche modernisierungs- und dependenztheoretische Ansätze, da ethische Konzepte wie die Beachtung der Menschenrechte explizit eingeschlossen werden<sup>159</sup>, was wiederum eine Anfrage an die Rolle der vorgeblich politisch neutralen IFIs stellt. Zugleich weist er auf die Gefahr hin, dass durch das Konzept „Governance“ die Verantwortlichkeit des Staates bzw. der Regierung reduziert wird, die dennoch nicht nur als „Policy-taker“, sondern weiterhin auch als „Policy-maker“ verstanden

---

<sup>150</sup> Smith, B.C. (2007), S. xi.

<sup>151</sup> Khan, Haroon A. (2016): *The Idea of Good Governance and the Politics of the Global South. An Analysis of Its Effects*. New York, London, S. 3.

<sup>152</sup> Der Begriff „Nachhaltigkeit“ hat eine ebenso breite Ausdeutung erfahren, die eine Argumentation mit diesem Begriff erschwert, da man zunächst das zugrunde liegende Verständnis jeweils definieren muss. Ähnlich verhält es sich mit dem Begriff „Good Governance“.

<sup>153</sup> Nuscheler (2009), S. 5.

<sup>154</sup> Khan (2016), S. 4.

<sup>155</sup> Nuscheler (2009), S. 14.

<sup>156</sup> Rothstein, Bo (2012): Good Governance. In: Levi-Faur, David (2012): *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, S. 143-154, hier besonders S. 148f.

<sup>157</sup> Nuscheler (2009), S. 5.

<sup>158</sup> Dies schlägt sich nieder in der Neuen Institutionenökonomik. Dazu gibt es auch eine Veröffentlichung der Weltbank: Burki, Shahid Javed / Perry, Guillermo (1999): *Beyond the Washington Consensus. Institutions matter*. 3. Aufl. Washington, DC: World Bank (World Bank Latin American and Caribbean studies Viewpoints).

<sup>159</sup> Nuscheler (2009), S.

werden sollte<sup>160</sup>. In das positive Recht wurde das Good Governance-Konzept durch den Vertrag von Cotonou aus dem Jahr 2000 inkorporiert, der das Prinzip in das Entwicklungsvölkerrecht und Völkervertragsrecht einführte<sup>161</sup>.

Als wichtiger Punkt aller Ansätze für das Konzept der Good Governance sind auf jeden Fall politische Gleichheit und Unparteilichkeit (impartiality) des politischen Systems zu postulieren<sup>162</sup>, der bei allen Unterschieden implizit vorausgesetzt wird. Die genaue Ausgestaltung des Konzeptes war in den Anfangsjahren durchaus zwischen den verschiedenen entwicklungspolitischen Akteuren und den am Diskurs beteiligten Wissenschaften umstritten: Die Weltbank beschreibt Institutionen nochmals gesondert und verengt Good Governance oft auf den ökonomischen Bereich<sup>163</sup>. Im erwähnten Bericht von 1989 definiert sie Governance als „the manner in which power is exercised in the management of country’s economic and social resources for development“<sup>164</sup>. Der IMF erklärte 1996 zur Bedeutung von Good Governance: “Promoting Good Governance in all its aspects, including by ensuring the rule of law, improving the efficiency and accountability of the public sector, and tackling corruption, are essential elements of a framework within which economies can prosper“<sup>165</sup>. Auch hier werden Rechtsstaatlichkeit, Effizienz und Accountability der öffentlichen Hand und Kampf gegen Korruption als Kernbestandteile von Good Governance beschrieben. Diese reduzierten Ansätze der IFIs trugen ihnen den Vorwurf ein, Good Governance allein als Grundlage für Investitionssicherheit zu verstehen<sup>166</sup>. Auch identifizierte die Weltbank damit mehrere Fehlentwicklungen in den Empfängerländern von Entwicklungshilfsgeldern. Dies wurde als neuer Zugang der Weltbank gedeutet, obwohl die Missstände nach Nuscheler in der einschlägigen Literatur, „die den ‚schwachen Staat‘ und klientelistische Herrschaftsstrukturen als Entwicklungsblockaden entdeckt hatte“<sup>167</sup>, schon lange bekannt waren. Die Rolle der Menschenrechte im Good-Governance-Konzept ist zwischen der internationalen Gebergemeinschaft und den zu politischer Neutralität verpflichteten IFIs umstritten. Dennoch wird Good Governance immer wieder als eine Konditionalität eingeführt<sup>168</sup>. Gefördert wurde das Konzept auch besonders durch den im Vergleich zu den IFIs

---

<sup>160</sup> Nuscheler (2009); S. 6.

<sup>161</sup> Nuscheler (2009), S. 46. Vgl. auch Herdegen, Matthias (2007): Der Beitrag des modernen Völkerrechts zu Good Governance. In: Dolzer, Rudolf / Herdegen, Matthias / Vogel, Bernhard (2007): Good Governance. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert. Freiburg, u.a, S. 107-127.

<sup>162</sup> Rothstein (2012), S. 151.

<sup>163</sup> Nuscheler (2009) S. 12.

<sup>164</sup> Worldbank (1989), S. 60.

<sup>165</sup> IMF (2005): The IMF’s Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption: A Guide. Online unter: <https://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm> (zuletzt aktualisiert am 20. Juni 2005) (Zugriff am 22.09. 2018). Vgl. auch Rothstein, Bo (2012): Good Governance. In: Levi-Faur, David (2012): The Oxford Handbook of Governance, Oxford, S. 143- 154, hier besonders 143 und 153.

<sup>166</sup> Nuscheler (2009), S. 15.

<sup>167</sup> Nuscheler (2009), S.12.

<sup>168</sup> Näheres dazu in den exemplarische Untersuchungen in Kapitel 5 dieser Arbeit.

kleinen entwicklungspolitischen Akteur des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP). Grundsätzlich lassen sich drei unterschiedliche Zugänge in der Gebergemeinschaft feststellen, die differente Schwerpunkte im Verständnis von Good Governance setzen: Diese Zugänge werden durch die Weltbank, UNDP und die EU repräsentiert<sup>169</sup>: die Weltbank betont die Management-Qualitäten der Regierungen, mit knappen Ressourcen effizient und transparent umzugehen. UNDP betont die politischen Qualitäten, besonders die Accountability (Rechenschaftspflicht) der Regierungen (vor allem gegenüber den Regierten), freie Wahlen, Stärkung (Empowerment) der Bürger und Stakeholder, Dezentralisierung der Verwaltung und Transparenz der Mittelverwendung. Die EU hebt rechtsstaatliche und demokratische Strukturen, den Schutz der Menschenrechte und den Kampf gegen die Korruption als zentrale Punkte des Konzeptes hervor.

Trotz dieser Unterschiede wurde das Konzept der Good Governance nach dem Ende des Kalten Krieges 1989/90 das prägende Leitbild des entwicklungspolitischen Diskurses<sup>170</sup>. Mit ihm wurden auch Partizipation und Demokratisierung als Ziele von Entwicklung formuliert. Auch der UN-Gipfel in Monterrey über Fragen der Finanzierung von Entwicklung formulierte im März 2002, dass Good Governance entscheidend sei für nachhaltige Entwicklung<sup>171</sup>. Im Vorgriff auf die Sustainable Development Goals (SDGs) wird die Universalisierbarkeit des Konzeptes bereits früh erkannt, denn es wird zwar vorrangig für die Umschreibung der Situation in Ländern des globalen Südens verwandt; allerdings kann es das beklagte Gegenteil, „Bad Governance“, auch in prosperierenden Industrienationen geben, wie Rothstein nach der Finanzkrise 2008 schrieb<sup>172</sup>. Schon seit den Terroranschlägen von 2001 gibt es auch einen verstärkten sicherheitspolitischen Einfluss auf die Entwicklungszusammenarbeit. Hier wurde Good Governance auch deshalb gestärkt, da man durch Bad Governance die Gefahr von Destabilisierungen in ganzen Regionen, etwa durch Bürgerkriege, befürchtete, die dann dem globalen Terrorismus als Schutzraum zur Verfügung stünden. Deshalb war Good Governance in Entwicklungsländern seit 2001 auch sicherheitspolitisch ein angestrebtes Ziel<sup>173</sup>. Good Governance ist also ein Konzept, das quasi gleichberechtigt als Indikator für die Entwicklung eines Landes angewandt werden kann<sup>174</sup>.

---

<sup>169</sup> Nuscheler (2009), S.23.

<sup>170</sup> Auch für das Folgende Nuscheler (2009), S. 16-19.

<sup>171</sup> Nuscheler (2009), S. 21f. Der sogenannte Monterrey Consensus findet sich unter: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.198\\_11.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.198_11.pdf) (28.11.2019).

<sup>172</sup> Rothstein (2012), S. 143.

<sup>173</sup> Nuscheler (2009), S. 11.

<sup>174</sup> Damit kann es auch als Vorgriff auf die Sustainable Development Goals der UN verstanden werden, die 2015 nicht mehr zwischen Industrienationen und Länder des globalen Südens unterscheiden. Vgl.

Deshalb kann es durchaus als wichtiger Indikator für ein Entwicklungsverständnis auf Augenhöhe dienen.

Allerdings birgt das Good Governance-Konzept das Problem, dass es oft gemeinsam mit der Forderung nach Demokratisierung als Voraussetzung für Armutsbekämpfung und Entwicklungshilfe gesehen wird. Hieraus ergibt sich das Paradoxon, dass Good Governance sowohl Voraussetzung als auch Ziel von Entwicklung zu sein scheint. Zudem widerspricht es in gewissem Maße auch der Option für die Armen, da diese häufig in Staaten leben, die dem Anspruch der Good Governance nicht entsprechen.

Zwar hat die Weltbank erkannt, dass sie auch die schwächsten Länder<sup>175</sup> nicht sich selbst überlassen kann, allerdings vor allem da sie unter den angeführten sicherheitspolitischen Erwägungen drohten, zu Brutstätten und Rückzugsorten für den internationalen Terrorismus zu werden. Nun versucht man, nicht mehr Good Governance, sondern ‚state building‘, also die Wiederherstellung oder Stabilisierung von Staaten zu einem Ziel von Entwicklung zu machen<sup>176</sup>. Aber Mittel zum Zweck sind immer noch die Anforderungen des Good Governance-Konzeptes, mit dessen Zielvorgaben man positive Entwicklung fördern wollte und will. Dass die Weltbank dieses Konzept zu stärken versucht, wird von ihren Kritikern wie Susan George als Methode gesehen, das eigene Versagen abzuwälzen und das Konzept der Ownership negativ anzuwenden: Es fehlte an demokratischer Ownership, Transparenz und Effizienz in der Governance-Struktur des Empfängerlandes, wenn ein Projekt der Weltbank nicht den erhofften und versprochenen Nutzen brachte<sup>177</sup>. Kritiker aus dem globalen Süden sehen jedoch weniger das Konzept der Good Governance als kritisch an, sondern eher die damit verbundenen Konditionalitäten und Sanktionen: Das Konzept entstand im globalen Norden und wird zum einen den Ländern des globalen Südens auferlegt, zum andern wird die Nichterfüllung durch die Elite in den Ländern des globalen Südens aber nicht sanktioniert. Dies kritisieren vor allem afrikanische Wissenschaftler, die die Verantwortung ihrer eigenen Regierungen stark adressieren und unter anderem die Korruption kleptokratischer Eliten beanstanden<sup>178</sup>. Die Prinzipien können aber von der Zivilgesellschaft in den südlichen Ländern genutzt werden, um auf die Schwächen der herrschenden Strukturen hinzuweisen. Das Konzept dient also nicht nur zur Legitimierung

---

[https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie\\_Zusammenfassung\\_NW\\_Die\\_nachhaltigen-Entwicklungsziele-der-UN\\_Sind-die-Industriestaaten-bereit\\_2015.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_Zusammenfassung_NW_Die_nachhaltigen-Entwicklungsziele-der-UN_Sind-die-Industriestaaten-bereit_2015.pdf) (22.09.2018)

<sup>175</sup> LICUS: Low Income Countries under Stress. Vgl. Nuscheler (2009); S. 25.

<sup>176</sup> Nuscheler (2009), S. 25.

<sup>177</sup> George, Susan (1994): Die Weltbank und ihr Konzept von good governance. In: Hippler, Jochen (Hg.) (1994): Demokratisierung der Machtlosigkeit, Hamburg, S. 206-211, hier S. 208 und Nuscheler (2009), S. 27f.

<sup>178</sup> Vgl. etwa Shikwati, James (2006): Fehlentwicklungshilfe. In: Internationale Politik 61 (2006)4, S. 6-15 oder Mwenda, Andrew (2006): Foreign Aid and the Weakening of Democratic Accountability in Uganda. Cato Institute, Washington D.C.



ordnungspolitischer Interventionen von außen, sondern auch als Reflexionsebene einheimischer Demokratiebewegungen. Somit gibt es eine Orientierung für politische Schlüsselprobleme, die, wie Nuscheler anmerkt, die Vorstufe der Sustainable Development Goals (SDGs), die Millennium-Development Goals (MDGs), in ihren Ansätzen zur erfolgreicher Armutsbekämpfung nicht zu lösen versuchten, weshalb sie zunächst nicht sehr erfolgreich waren<sup>179</sup>. Eine Erfolgskontrolle für das Good Governance Konzept geschieht durch verschiedene Indizes, die versuchen, Fortschritte zu messen, wie etwa der Human Development Index von UNDP<sup>180</sup> oder der Governance-Matters-Index der Weltbank, der vor allem Rechtsstaatlichkeit und politische Stabilität zu erfassen versucht<sup>181</sup>. Auch gibt es den Polity IV Index, der von der University of Maryland entwickelt wurde und der den Demokratisierungsgrad von Staaten erfassen soll. Darüber hinaus gibt es weitere Indices, die die Freiheitsrechte oder auch die Fragilität des Staates und das Ausmaß der Korruption erfassen. Diese Vielzahl der Indices verdeutlicht die Schwierigkeiten, Fortschritte in Good Governance zu erfassen<sup>182</sup>. Zugleich wird die Weite des Konzeptes deutlich, was durchaus ein Vorteil sein kann, weil grundlegende Dinge unter verschiedenen Foci erfasst werden können und mit dem Good Governance-Konzept sowohl eine Maßgabe von außen, die transnational zu überprüfen wäre, gegeben ist, als auch eine Reflexionsfläche für innerstaatliche Reformen, die etwa auf ihre Transparenz und Rechtsstaatlichkeit von der einheimischen Zivilgesellschaft angelegt werden können. Naturgemäß erhöht die Breite des Konzeptes auch die Akzeptanz im entwicklungspolitischen Diskurs.

Trotz dieser breiten Akzeptanz in der internationalen Gebergemeinschaft hat das Konzept Good Governance aus sozialemethischer Sicht seine Schwächen, da es als Voraussetzung für Entwicklung(shilfe) die schwächsten Mitglieder der Menschheitsfamilie nahezu konsequent ausschließt. Diese wären bei einer konsequenten Umsetzung des Konzeptes als Vorbedingung für Entwicklungshilfsgelder nur durch kurzfristige Nothilfe, die keine Rückzahlung der eingesetzten Mittel erwartet, zu erreichen. Dies ist für ein umfassendes Konzept von Entwicklung jedoch zu wenig. Good Governance kann aber sehr wohl als Teil-Ziel von Entwicklung angesehen werden, da es die Rechtsstaatlichkeit und Transparenz politischer Vorgänge postuliert. Eine weitere, eher auf das Individuum zugeschnittene Kategorisierung zur Messung des Erfolgs von

---

<sup>179</sup> Nuscheler (2009), S.21. Im entwicklungspolitischen Diskurs wird oft darauf hingewiesen, dass die statistisch 2015 erreichte Armutsreduzierung vor allem am starken Wirtschaftswachstums Chinas und Indiens hing Vgl. Kapitel 2.2.4.

<sup>180</sup> Vgl. das nächste Kapitel 2.2.2. 3

<sup>181</sup> Vgl. auch für das Folgende die Übersicht in Nuscheler (2009), S. 42 Tabelle 2.

<sup>182</sup> Eine gute ausführliche Übersicht über die verschiedenen Indices bietet Nuscheler (2009), S.33-42, Dort wird auch der international nicht sehr bekannte Bertelsmann Transformation Index (BTI) vorgestellt, der hier unberücksichtigt bleibt, eben weil er sich international nicht durchgesetzt hat.

Entwicklung und entsprechenden Bemühungen bilden der Human Development Index und der Human Freedom Index, die im Folgenden dargestellt werden.

### 2.2.2.3 Der Human Development Index (HDI) und der Human Freedom Index (HFI)

Der Human Development Index wurde zum ersten Mal im ersten, vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP = United Nations Development Programme)<sup>183</sup> herausgegebenen globalen Bericht über die menschliche Entwicklung (HDR = Human Development Report, auf Deutsch bezeichnenderweise Weltentwicklungsbericht = WDR) vorgestellt<sup>184</sup>. Dieser Bericht wird seitdem jährlich erstellt, wobei immer ein anderer Schwerpunkt aus dem Bereich der Entwicklungspolitik fokussiert wird<sup>185</sup>. Grundsätzlich verbunden ist er mit den Themen menschlicher Sicherheit, Geschlechterfragen, Armut und Benachteiligung, Globalisierung, Menschenrechte, die Millennium Development Goals (MDGs)<sup>186</sup> und Fragen der Kultur<sup>187</sup>. Dieses breite Spektrum hat auch Einfluss auf die Gestaltung des Human Development Index (HDI). Die Etablierung des HDI war eine Reaktion auf die Wahrnehmung, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) eine unzureichende Größe ist, um die menschliche Entwicklung zu erfassen, auch wenn es auf das durchschnittliche Pro-Kopf Einkommen (PKE) umgerechnet wurde. Die neue Basis des Human Development Index sind Lebenserwartung, Bildung und Verfügung über Ressourcen, oft als Einkommen definiert<sup>188</sup>. Die vorherige Fixierung auf BIP bzw. durchschnittliches PKE wird als unzureichend eingeschätzt<sup>189</sup>, weil es nichts über die innerstaatliche Verteilung aussagt und auch nicht über die tatsächliche Teilhabe der Menschen an der Gesellschaft und ihre Entfaltungsmöglichkeiten bzw. Verwirklichungschancen<sup>190</sup>. Menschliche Entwicklung wird im WDR als Prozess der Chancenerweiterung für Menschen beschrieben, die eben besonders an den drei Indikatoren der Lebenserwartung, der Bildung und dem Einkommen bzw. der Verfügung über Ressourcen festgemacht werden, um durch politische Freiheit,

---

<sup>183</sup> “UNDP is based on the merging of the United Nations Expanded Programme of Technical Assistance, created in 1949, and the United Nations Special Fund, established in 1958. UNDP, as we know it now, was established in 1965 by the General Assembly of the United Nations”. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/about-us/faqs.html#undp> (06.12.2018).

<sup>184</sup> Link zum Report: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr\\_1990\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf) (01.12.2018). Siehe auch Klingebiel, Stephan (1992): Entwicklungsindikatoren in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion: Der Human Development Index, der Human Freedom Index und andere neuere Indikatoren –Rezepte. Duisburg (INEF-Report 2/1992), S.5.

<sup>185</sup> Jolly, Richard (2007). Human Development. In: Weiss, Thomas G. / Daws, Sam (Eds.) (2007): The Oxford Handbook on The United Nations, Oxford, S. 634-649, hier S. 634.

<sup>186</sup> Vgl. Kapitel 2.2.4 dieser Arbeit.

<sup>187</sup> Jolly (2007), S. 634.

<sup>188</sup> Ebd.

<sup>189</sup> Van den Berg, Hendrik (?2012): Economic Growth and Development. New Jersey u.a, S. 60.

<sup>190</sup> Vgl. das nächste Kapitel dieser Arbeit.

garantierte Menschenrechte und persönliche Selbstachtung ergänzt zu werden, um von ganzheitlicher menschlicher Entwicklung sprechen zu können<sup>191</sup>. Grundsätzlich versuchte man bereits in den 1950er Jahren, Indikatoren für Entwicklung zu bestimmen, um ein transparentes Instrument zur Fortschrittsmessung zu haben. 1990 wurde dann der Human Development Index kreiert, der bis 2010 durch die Addition der drei Indikatoren Lebenserwartung, Bildung und Einkommen berechnet wurde. Im Weltentwicklungsbericht 2010 wurde die Berechnung dahingehend verändert, dass man die Werte nicht mehr addierte, sondern multiplizierte, um eine imperfekte aber mögliche Substitution der drei Komponenten in die Berechnung einzubeziehen<sup>192</sup>. In der vorherigen Berechnung schien die vollständige Substitution des einen Wertes durch die anderen mathematisch möglich; dies sollte nun verhindert werden: „Poor performance in any dimension is now directly reflected in the HDI, and there is no longer perfect substitutability across dimensions. This method captures how well rounded a country’s performance is across the three dimensions“<sup>193</sup>.

Aber auch die neue Berechnung des HDI ist nicht unumstritten; so kritisiert Ravallion die Konstrukteure des HDI für ihre Gewichtung. Er weist folgendes mathematisch nach und stellt die Einschätzung zugleich in Frage: „A shorter but better schooled life is preferred by the designers of the HDI. One is left wondering how many of the world’s poor – many living short lives by rich-country standards – would agree“<sup>194</sup>. Dennoch ist der HDI ein Fortschritt im Vergleich zu BIP und PKE als ausschließlichen Messgrößen menschlicher Entwicklung. Zugleich vermeidet er Unübersichtlichkeit, in dem er nur die drei Komponenten Lebenserwartung, Bildung und Einkommen bzw. Verfügbarkeit von Ressourcen für einen menschenwürdigen Lebensstandard misst und keine anderen Faktoren einbezieht, wie etwa den Grad der politischen Partizipation, was die transparente Bestimmung und Darstellung erheblich erschweren würde. Die Lebenserwartung wird einfach durch die durchschnittliche Lebenserwartung bei der Geburt festgelegt, während der Wert der Bildung durch eine Kombination des Alphabetisierungsgrades der Erwachsenen und der durchschnittlichen Jahre des Schulbesuchs (real und erwartet) bestimmt wird. Die Verfügbarkeit der Ressourcen wird durch das kaufkraftbereinigte Bruttoinlandsprodukt (purchasing-power-adjusted real GDP bzw. GNP) erfasst<sup>195</sup>. Der Wert eines jeden Landes im HDI liegt auf einer Skala zwischen 0 und 1, wobei 0 die schlechteste menschliche

---

<sup>191</sup> UNDP (1990), S. 1: “Human development is a process of enlarging people’s choices. The most critical of these wide-ranging choices are to live a long and healthy life, to be educated and to have access to resources needed for a decent standard of living. Additional choices include political freedom, guaranteed human rights and personal self-respect.”

<sup>192</sup> Ravallion, Martin (2012): *Troubling Tradeoffs in the Human development index.*, Washington. S. 17.

<sup>193</sup> UNDP (2010), S. 15. Siehe auch Ravallion (2012), S.6.

<sup>194</sup> Ravallion (2012), S. 15.

<sup>195</sup> Klingebiel (1992), S.10.

Entwicklung, bzw. die größte relative Mangelsituation in den drei Bereichen beschreibt und 1 die beste Entwicklung erfasst.<sup>196</sup> Um die Ergebnisse für die jeweiligen Länder besser einordnen zu können, hat UNDP drei Kategorien gebildet: „Länder mit einem hohen (> 0,800), mittleren (0,500-0,799) und niedrigen (< 0,500) Niveau der menschlichen Entwicklung“<sup>197</sup>. Hier fällt auf, dass jede Entwicklung in der unteren Hälfte der Skala als niedrige Entwicklung angesehen wird. Klingebiel weist darauf hin, dass auch die nicht einzuberechnenden Größen wie politische Freiheit, persönliche Sicherheit, internationale Beziehungen und die physische Umwelt nicht unberücksichtigt bleiben sollen, weshalb sie in den ersten Weltentwicklungsberichten durch eigene Indikatoren erfasst wurden. So wurden Indizes über die geschlechtsspezifische Situation, über die Einkommensverteilung und den Grad der Freiheit (Human Freedom Index HFI) kreiert.<sup>198</sup> Der HFI wurde erst im Weltentwicklungsbericht 1991, also ein Jahr nach dem HDI, eingeführt. Er berücksichtigt verschiedene Konzeptionen von Freiheit, erfasst negative und positive Freiheiten (also Freiheiten von etwas und Freiheiten zu etwas) und vergibt pro gewährter Freiheit einen Punkt. Wenn Länder alle im Index angeführten Freiheitsrechte gewähren, erhalten sie 40 Punkte. Analog zum HDI ergeben drei Kategorien ein hohes (31-40 Punkte), ein mittleres (11-30) und ein niedriges Niveau von Freiheiten (0-11 Punkte)<sup>199</sup>. Der Human Freedom Index wird inzwischen, wie der HDI, jährlich ermittelt. Herausgegeben wird er seit einigen Jahren von Wissenschaftlern im Auftrag mehrerer liberaler Denkfabriken, die bis zu 159 Länder untersuchen und die Freiheitsmöglichkeiten dort sehr kleinteilig erfassen<sup>200</sup>. Dennoch ist er sehr umstritten, vor allem bei Vertretern der Länder des globalen Südens. Nicht ganz so stark ist die Auseinandersetzung um den HDI, aber auch diesen sehen besonders die Länder des globalen Südens kritisch. Wie Klingebiel schreibt, fürchteten zur Einführung besonders die Staaten Lateinamerikas, die relativ gute Werte im HDI besitzen, in der Prioritätenliste für Entwicklungshilfe herabgesetzt zu werden<sup>201</sup>. Auch fürchten sie, dass sie – durch die Transparenz – die „relative selbständige Mittelverwendung“, die bisher bei UNDP herrschte, zu verlieren. In diesem Zusammenhang ist eventuell auch wichtig zu bedenken, dass UNDP von den Ländern des globalen Südens geschätzt wird, da sie dort mehr Mitspracherechte haben als bei IMF und

---

<sup>196</sup> Klingebiel (1992); S. 11.

<sup>197</sup> Ebd.

<sup>198</sup> Ebd.

<sup>199</sup> Klingebiel (1992), S. 12f Zu Beginn der Erstellung dieses Indexes gab es nur wenige belastbare Daten, so dass zunächst nur 88 Staaten erfasst wurden.

<sup>200</sup> Die aktuellste Fassung ist die folgende, die wie die vorhergehenden von Vásquez und Porčnik herausgegeben wurde: Vásquez, Ian / Porčnik, Tanja (Eds.). (2018). The human Freedom Index 2017. Washington - Vancouver - Berlin. Die beteiligten think tanks sind das Cato-Institute in Washington, das Fraser-Institute in Vancouver und die Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit in Berlin.

<sup>201</sup> Klingebiel (1992); S. 15, auch FN 8, in der Klingebiel den Vertreter Uruguays in der 38. Verwaltungsratsitzung von UNDP zitiert.

Weltbank<sup>202</sup>. Hinzu kommt, dass man in jedem Weltentwicklungsbericht die Länder beglückwünscht, die seit dem letzten Bericht einen Entwicklungsfortschritt gemacht haben<sup>203</sup>. Auch dadurch fürchten viele Länder des globalen Südens, dass durch die Vergleichbarkeit die Unabhängigkeit nationaler Entwicklungsprogramme gefährdet sein könnte und die UNDP ‚Zensuren‘ vergeben könnte um „auf einer solchen Grundlage sogar die Mittel zur Entwicklungszusammenarbeit als Sanktionsinstrument einzusetzen“<sup>204</sup>.

Aus sozialetischer Sicht ist die Transparenz jedoch zu begrüßen, da nun auch Korruption negativ bewertet wird. Noch stärkere Kritik wird am HFI geübt: Der HFI wird als wertebasiertes Konzept, das nicht neutral ist, bei seiner Einführung von der Gruppe der 77<sup>205</sup> abgelehnt. Zudem simplifiziere der HDF in unzulässiger Weise und bewerte alle Arten von Freiheit gleich. Die Ergebnisse des HDI und auch des HFI dürften, so die Gruppe der Länder des globalen Südens, nicht als Konditionalität genutzt werden, da sie westliche Vorstellungen, wie etwa eine Demokratisierung empfehlen. In Bezug auf den HFI wurde besonders die Frage der Akzeptanz der Homosexualität zum Prüfstein, da viele Länder des globalen Südens diese nicht als Teil eines menschenrechtlichen Diskurses, sondern die Ablehnung allein als kulturell geprägte Verhaltensweise, die von außen nicht zu beurteilen sei, ansehen<sup>206</sup>. Zugleich betonten die Länder des globalen Südens<sup>207</sup>, dass nur die UN-Menschenrechtskommission sich mit der Frage der Menschenrechte beschäftigen dürfe und UNDP davon unabhängig agieren müsse.

Dies ist aus sozialetischer Sicht jedoch abzulehnen, da die Menschenrechte als universalistische Grundlage aller Politik gedeutet werden müssen und niemand Bereiche definieren kann, die der Menschenrechtsdiskurs ausspart. Allerdings wurde besonders zur Einführung des HDI von verschiedenen Seiten, von den Ländern des globalen Südens ebenso wie von Wissenschaftlern aus dem entwicklungspolitischen Diskurs, Kritik an mancher Methodik des HDI geübt, wie etwa auch von Ravallion, der die Berechnungsmethoden kritisiert<sup>208</sup>. Ein weiterer Kritikpunkt ist die Behauptung, mit Lebenserwartung und Bildung würden nur vermeintlich ‚billige‘ Fortschritte gemessen, die außeracht ließen, „dass auch Arme länger leben können oder Millionen

---

<sup>202</sup> Vgl. Nuscheler (2012), S. 131 und auch Klingebiel (1992); S. 15.

<sup>203</sup> Im Zeitraum von 1970 bis 2010 haben sich die folgenden Länder am besten ‚entwickelt‘: Oman, China, Nepal, Indonesien, Saudi-Arabien, Laos, Tunesien, Südkorea, Algerien und Marokko. Zwischen 1970 und 2008 gab es Rückschritte in der Demokratischen Republik Kongo, in Sambia und Zimbabwe. Vgl. UNDP (2010), S. 41. Vgl. auch Ravallion (2012), S. 2, Fn. 2. Aktuellere Zahlen waren nicht verfügbar.

<sup>204</sup> Auch für das Folgende Klingebiel (1992); S. 15-19.

<sup>205</sup> Die Gruppe der 77 ist ein Zusammenschluss von Entwicklungsländern, der 1964 auf der ersten Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) in Genf gegründet wurde und inzwischen 134 Mitgliedstaaten hat, was sie zur größten intergouvernementalen Gruppen in den Vereinten Nationen macht. Vgl. die Homepage der Gruppe: <http://www.g77.org/doc/> (09.01.2019).

<sup>206</sup> Klingebiel (1992), S. 17.

<sup>207</sup> Klingebiel zitiert einschlägig aus Protokollen der Verwaltungsratssitzung von UNDP. Vgl. Klingebiel (1992), S. 15-19.

<sup>208</sup> Ravallion (2012).

von Schulabgängern aufgrund von Arbeitslosigkeit ihre erlernten Fähigkeiten nicht entfalten können<sup>209</sup>. Darüber hinaus wird beanstandet<sup>210</sup>, dass der HDI nicht verschiedene Entwicklungsstufen akzeptiere und alle drei Bereiche (Lebenserwartung, Bildung, Ressourcenverfügbarkeit) ohne Begründung gleich gewichte. Auch erfasse er die Kriterien zur Messung nicht eindeutig, berücksichtige darüber hinaus „industrieländerspezifische Probleme“<sup>211</sup> nicht und arbeite mit veralteten Daten. So komme er zu Ergebnissen, die die Realität nicht widerspiegeln und biete Möglichkeiten zur Manipulation. Es gibt viel Kritik an der Methodik des HDI; so fragt etwa Melchers, ob die gewählten Indikatoren tatsächlich gut Entwicklungsfortschritte messen können<sup>212</sup>. Auch scheint fraglich, ob mit der Methode der Addition die Indikatoren richtig gewichtet werden. Dies hat man 2010 geändert, was die Kritik jedoch, wie gesehen, nicht verstummen ließ, denn außer der methodischen gab und gibt es auch politisch motivierte Kritik: Neben dem befürchteten Absinken der Länder Lateinamerikas in den Entwicklungshilfszusagen wurde auch kritisiert, dass durch die drei Komponenten die Transformationsländer des ehemaligen Ostblocks einen relativ guten Wert erhielten, der die Realität dort nicht erfasse. Auch wurde von den ostasiatischen Staaten kritisiert, dass sie schlechter abschließen als ihre Wirtschaftskraft vermuten ließe, weil sie den vermeintlich westlich geprägten Menschenrechtsstandards nicht genügten<sup>213</sup>.

Wichtig ist jedoch, dass der HDI als Fortschritt zu vorheriger Messung von Entwicklung gesehen werden muss und sich inzwischen auch als Maßstab durchgesetzt hat. Er hat Schwächen, wie etwa die Verwendung von aggregierten Indices<sup>214</sup>, die jedoch kalkulierbar sind und legitim, sofern sie deutlich benannt werden. Bisher gibt es in der Entwicklungsökonomie keine sinnvolle Alternative. Er erfasst zwar politische Freiheitsrechte nur indirekt, stellt jedoch die Vorstellung von Entwicklung durch die Erfassung von Lebenserwartung, Bildung und

---

<sup>209</sup> Nuscheler (2012), S. 132.

<sup>210</sup> Klingebiel (1992), S. 16 unter Hinweis auf Äußerungen der Vertreter Argentiniens, Chiles, Guyana und Indiens im Verwaltungsrat von UNDP.

<sup>211</sup> Ebd.

<sup>212</sup> Melchers K. (1990): Das Leben beginnt nicht mit 11000 Dollar. In: epd- Entwicklungspolitik 10 (1990), S.31-34, hier S.34.

<sup>213</sup> Nuscheler (2012); S.132.

<sup>214</sup> In der Aggregation werden verschiedene als homogen angesehene Daten zu einer Gesamtgröße zusammengeführt: So werden in der Makroökonomie grundsätzlich Einzelwerte zusammengefasst, etwa um die Nachfrage einer gesamten Volkswirtschaft aus der Nachfrage einzelner Haushalte abzuleiten. Vgl.: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/aggregation-30653/version-254230> Auch der HDI geht immer von der Ebene der gesamten Volkswirtschaft aus. Zudem führt der HDI im Bereich Bildung verschiedene Werte zu einem Index zusammen (Alphabetisierungsrate und Jahre des Schulbesuchs werden zusammengeführt. Auch als Index insgesamt, er mittelt er aus den drei bereits aggregierten Werten, Bildung und Einkommen auf der nationalen Ebene eine umfassende Entwicklungsindex, Eine Einzelbetrachtung könnte differenziertere Ergebnisse bringen, würde allerdings m.E. der Lebenswirklichkeit nicht besser gerecht, da die drei Kriterien innerlich zusammenhängen und viel über die Lebensverhältnisse der Menschen und ihre Chancen zur Selbstverwirklichung aussagen. Weniger gebildete und kürzer lebende ärmere Menschen können ihre begründeten Lebensziele nicht so gut erreichen wie in allen Bereichen Bessergestellte.

Ressourcenverfügbarkeit/PKE auf eine breitere Basis als die herkömmliche Fokussierung auf BIP und PKE<sup>215</sup>. Zudem gibt es für viele Fragen der internationalen Politik und der globalen Entwicklung zusätzlich eigene Indices; etwa der zu Erfassung des Hungers, des Staatszerfalls, der Korruption, der Demokratisierung oder der Geschlechtergerechtigkeit<sup>216</sup>. Nuscheler empfiehlt auch den Bertelsmann Transformation Index, der mit Hilfe des Bertelsmann Status Index mittels 52 Indikatoren die Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft misst und diese Daten durch den Management-Index, der die Management-Fähigkeit (man könnte auch Handlungsfähigkeit sagen) von Staaten erfasst. Der Bertelsmann-Index spielt jedoch in der internationalen Politik keine einflussreiche Rolle, da er nicht von einer anerkannten UN-Institution ermittelt wird. Der Human Development Index von UNDP ist aber eine wichtige Richtschnur für die Erfassung von Entwicklung und sollte somit in einem sozialetisch begründeten Begriff von Entwicklung berücksichtigt werden. Demzufolge wird er im Fazit dieses Kapitels, in dem ein sozialetisch begründeter Entwicklungsbegriff formuliert wird, aufgegriffen. Zuvor muss man sich jedoch mit der Philosophie, die den HDI und den Entwicklungsbegriff insgesamt seit den 1990er Jahren stark beeinflusste, befassen: Der Capability Approach von Amartya Sen und Martha Nussbaum:

#### 2.2.2.4 Der Entwicklungsbegriff im Capability-Approach bei Amartya Sen und Martha Nussbaum

Einen wichtigen Hintergrund für die Entwicklung des HDI bildet die Diskussion um die Capabilities, meist mit Verwirklichungschancen übersetzt, die durch Martha C. Nussbaum und Amartya Sen in die entwicklungspolitische Diskussion eingeführt worden sind<sup>217</sup>. Sie bringen einen weiteren Begriff von ‚Entwicklung‘ in die Debatte ein, in dem die diffuse, von Fischer formulierte Vorstellung, es möge allen Menschen gut gehen<sup>218</sup>, in die Formulierung, das Ziel von Entwicklung sei die Freiheit des Wohlbefindens (*freedom of well-being*) bzw. „a process of expanding the real freedoms that people enjoy“ übertragen wird.<sup>219</sup> Sen macht deutlich, dass es nicht nur positive Freiheiten (Freiheiten für etwas), gibt, wie es die ökonomische Definition von Entwicklung nahelegt (Freiheit des Weltmarktteilnehmers) sondern dass es eben

---

<sup>215</sup> So auch Nuscheler (2012), S. 132. „er [der HDI] sagt über die Lebensbedingungen seiner Menschen mehr als das nackte „Pro-Kopf-Einkommen.“

<sup>216</sup> Nuscheler (2012):S.132: Global Hunger Index, Failed States Index, Corruption Perception Index, Polity IV Index (Demokratisierung) und den Gender Related Development Index.

<sup>217</sup> Grundlegend die Werke „Development as Freedom“ von Sen und „Creating Capabilities“ von Nussbaum. Sen, Amartya Kumar (2001): Development as freedom. Oxford und Nussbaum, Martha C. (2013): Creating Capabilities: The Human Development Approach. Harvard.

<sup>218</sup> Fischer, Karin et.al (2007), S. 13. Vgl. Kapitel 2.1.1 dieser Arbeit.

<sup>219</sup> Vgl. Sen (2001), S.3.

noch viel mehr auf die negativen Freiheiten (Freiheiten von einem Übel) ankommt, wenn man über Entwicklung sprechen will. Er hat einen sehr weiten Begriff von Freiheit und formuliert etwa das Ziel der steigenden Lebenserwartung als Freiheit von einem verfrühten Tod.

Sen's Beitrag in der Debatte ist auch deshalb so wichtig, weil er sich nicht an abstrakten Zielen von Entwicklung abarbeitet und vage formulierte Grundfreiheiten des Menschen als Ziel einer gerechten entwickelten Gesellschaft ansieht. Sen beschränkt sich auf konkrete Verwirklichungschancen des Menschen (Capabilities), die gegeben sein müssen, um von einer gerechten und entwickelten Gesellschaft sprechen zu können. In Zusammenarbeit mit der US-amerikanischen Philosophin Martha Nussbaum entwickelte er eine Liste von Verwirklichungschancen, die gegeben sein müssen, um ein gelungenes, oder ein glückliches Leben führen zu können. Das Glück könnte man dann als die freie Entfaltung des Menschen in einem gesicherten Umfeld definieren (*freedom of well-being*)<sup>220</sup>. Dies scheint natürlich im gegebenen Weltzusammenhang utopisch, hat allerdings den Vorteil, nicht auf ökonomisches Wachstum als Quelle und Ziel der Entwicklung beschränkt zu sein, zugleich jedoch der gesicherten ökonomischen Existenz eine bestimmte, nicht unwesentliche Rolle in der Debatte um den Entwicklungsbegriff zuweisen zu können<sup>221</sup>. Sen geht jedoch darüber hinaus und erörtert die Rolle von bürgerlichen Rechten und politischer Freiheit zum einen in ihrem Einfluss auf die ökonomische Stabilität eines Landes, zum anderen jedoch als Wert an sich, der auch durch ökonomische Sicherheit nicht ersetzt oder (de)legitimiert werden kann<sup>222</sup> und den er zunächst meint, nicht weiter begründen zu müssen<sup>223</sup>. Dies kann jedoch leicht unter Hinweis auf die Menschenwürde und die Menschenrechte geschehen. Sen betont die Bedeutung von Demokratie und politischer Freiheit in Abgrenzung zu den Anhängern der Lee-These, dass Demokratie und politische Freiheit kontraproduktiv für die wirtschaftliche Entwicklung armer Länder seien oder zumindest unerschwinglich für arme Länder<sup>224</sup>. Vertreter dieser These behaupten<sup>225</sup>, Demokratie und politische Freiheit seien erst nach einem wirtschaftlichen Aufschwung zu haben, während Sen sie als Bedingungen für den

---

<sup>220</sup> Ebd. Vgl. Kesselring, Thomas (2003): Ethik der Entwicklungspolitik. Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung, München, S. 88-92.

<sup>221</sup> Vgl. Sen(2001), S. 14.

<sup>222</sup> Die These, dass politische Beteiligungsrechte sogar kontraproduktiv sind für eine sichere ökonomische Entwicklung wird nach dem Staatspräsidenten Singapurs oft die ‚Lee-These‘ genannt. Zur Auseinandersetzung mit ihr vgl. Knutsen, Carl Henrik (2010): Investigating the Lee thesis: how bad is democracy for Asian economies? In: European Political Science Review 2 (2010), 3, S. 451-473.

<sup>223</sup> Vgl. Sen (2001), S.16. Zur Klärung einiger Begriffe wurde z.T. auch auf die deutsche Ausgabe zurückgegriffen, wie hier, um „political liberty“ und „civil freedoms“ angemessen wiedergeben zu können. Vgl. Sen, Amartya Kumar (2003): Ökonomie für den Menschen, München - Wien, S. 28.

<sup>224</sup> Vgl. Sen, Development, S. 146-159, hier S. 146f.

<sup>225</sup> Historisch ist die These, dass politische Rechte erst vom wirtschaftlich erstarkten Bürgertum erstritten wurden, sicher richtig. Ob man daraus Folgen für den modernen Entwicklungsbegriff ableiten kann, ist jedoch fraglich.



Aufschwung sieht<sup>226</sup>. Er verwahrt sich gegen die einseitige Betonung „ökonomischer Rechte“<sup>227</sup> und bezweifelt die Rechtmäßigkeit der Frage, was zuerst kommen sollte: Armutsbeseitigung oder politische Befreiung, die arme Menschen in der Realität nur eingeschränkt nutzen können?<sup>228</sup> Sen sieht die Gleichzeitigkeit als notwendig an und fordert als politisch Liberaler zuerst die Freiheit, die eben nicht nur wirtschaftlich sein kann, sondern umfassend sein muss, um dann auch wirtschaftlich aktiv werden zu können und so die Armut zu überwinden. Sens Ansatz scheint lohnend, weil er zum einen das Individuum und zum anderen reale Freiheiten desselben im Blick hat. Damit versucht er seinen Beitrag in der entwicklungspolitischen Debatte sowohl von den Libertären, die allein die Verfahren im Blick haben und für faire Prozesse kämpfen, also auch von den Konsequentialisten, die nur die adäquaten Chancen im Blick haben, ohne die Prozesse zur Bildung der Chancen und auch die Wahlfreiheit des Einzelnen zu betrachten, abzugrenzen<sup>229</sup>. Es geht ihm um den Mangel an Verwirklichungschancen des Einzelnen (Capabilities), der sich aus Verfahren und der (fehlenden) Möglichkeit der Beteiligung an ihnen und der (mangelnden) realen Umsetzung zugestander Freiheiten ergibt und der behoben werden muss. Sen betont in dieser Frage, dass der Mangel an Verwirklichungschancen, wiewohl oft mit ökonomischer Armut verbunden, nicht allein durch diese erklärt werden kann<sup>230</sup>. Armut erschöpft sich auch nicht in niedrigem Einkommen, wiewohl diese oft ausschlaggebend ist für „Analphabetismus, schlechte Gesundheit, Hunger und Unterernährung“<sup>231</sup>. Sen betont, dass höhere Bildung und Gesundheit oft zu einem höheren Einkommen führen können<sup>232</sup>. Durch diese, auch in anderen Entwicklungskonzepten betonte Einsicht könnte also eine Konzentration der PRSPs auf Bildung (Education) und Gesundheitsversorgung (Healthcare) gerechtfertigt erscheinen. Ein wichtiges Argument, dass aus Sens Sicht niedriges Einkommen und damit auch fehlendes wirtschaftliches Wachstum nicht ausschließlich für Benachteiligung (Deprivation) verantwortlich sind, ist das Phänomen der „missing women“, das eine hohe Sterblichkeitsrate unter jungen Frauen beschreibt, die von medizinischer Versorgung, sozialer Anerkennung und demographischer Entwicklung mehr als von geringem Einkommen beeinflusst sind. Gerade die Frage der Geschlechtergerechtigkeit scheint nicht vom BIP abzuhängen.

---

<sup>226</sup> Vgl. Sen (2001), S. 147.

<sup>227</sup> Sen (2001), S. 147, Sen (2003), S. 181.

<sup>228</sup> Ebd.

<sup>229</sup> Sen (2001), S. 17.

<sup>230</sup> Ebd., S.20.

<sup>231</sup> Sen (2003), S. 32.

<sup>232</sup> Vgl. Sen (2001), S. 19 und Sen (2003), S.32.

Zudem führt Sen an, dass Benachteiligung nicht nur ein Phänomen unterentwickelter Länder ist, sondern auch in den entwickelten Staaten auftritt<sup>233</sup>. Ein inzwischen berühmtes Beispiel Sens ist die Situation von Afro-Amerikanern in den USA, die extrem benachteiligt sind, obwohl ihr, auch Kaufkraft bereinigtes, Einkommen deutlich höher ist als das so manches Mittelständlers in Schwellen- und Ländern des globalen Südens. Besonders offensichtlich ist die Benachteiligung nach Sens Ansicht in der Statistik der Sterblichkeitsrate: US-amerikanische Schwarze haben eine wesentlich geringere Lebenserwartung als viele Bürger ärmerer Länder<sup>234</sup>. Besonders deutlich gilt dies für männliche Afro-Amerikaner in großen Städten in den USA, was neben dem Gesundheitswesen, der Schulbildung, natürlich auch mit der Existenz von Recht und Ordnung und dem Erleben alltäglicher Gewalt zu tun hat<sup>235</sup>.

Dieses Beispiel dient hier nur der Illustration, dass ökonomisches Wachstum der Volkswirtschaft keine Gewähr für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bürger ist. Die hier untersuchte Freiheit im Sinne Sens, die Freiheit zu überleben, deckt sich sehr gut mit dem von Höhle entwickelten Entwicklungsziel der Steigerung der Lebenserwartung<sup>236</sup>, so dass dies ein Kriterium für die Beurteilung der Konditionalitäten sein könnte. Allerdings bleibt davon klar unterschieden die makroökonomische Ebene der Konditionalitäten. Sens Ansatz hat in der Tat Ziele vorrangig auf individueller Ebene vor Augen und lässt die makroökonomische Ebene der Entwicklungspolitik zunächst außen vor, wie fast alle Theorien, die Entwicklungsziele formulieren. Dies stellt eine Verengung dar, die allerdings auch in der kirchlichen Lehre, die zunächst den einzelnen Menschen ins Zentrum ihrer Überlegungen stellt, vorzufinden ist. Hier ist jedoch hervorzuheben, dass die christliche Ethik immer auch die Entwicklung der gesamten Menschheit im Blick hat, wie etwa in PP 34 und 43<sup>237</sup> deutlich wird. Diese generellere Sicht wird von Sen im Rahmen der Untersuchung der Lebensbedingungen der Menschen eingenommen. Hier wird deutlich, dass es nicht um individuelle, sondern um Freiheiten zumindest aller Bürger eines Landes geht. Sen sieht sich dabei in der Tradition sowohl der Wirtschaftstheorie seit William Petty<sup>238</sup> als auch der aristotelischen Philosophie.

---

<sup>233</sup> Sen (2001), S.20f. Diese Einsicht hat sich durch die Sustainable Development Goals (SDGs, Vgl. Kapitel XYZ) inzwischen auch in der internationalen Gemeinschaft durchgesetzt.

<sup>234</sup> Sen (2001), S.20-24, man beachte vor allem die Statistiken.

<sup>235</sup> Ebd.

<sup>236</sup> Vgl. Höhle, Vittorio (1995): Soll Entwicklung sein? In: Ders. /Leisinger, Klaus M. (Hgg.) (1995): Entwicklung mit menschlichem Antlitz. Die Dritte und die Erste Welt im Dialog. München, S. 9-27, hier S.14.

<sup>237</sup> Vgl. Kapitel 2.3.7.1 dieser Arbeit.

<sup>238</sup> William Petty war ein britischer Ökonom des 17. Jahrhunderts.

Natürlich müsste man die Liste der Capabilities noch genauer auf ihre Stichhaltigkeit hin überprüfen<sup>239</sup>, bevor man diese als Raster für die Beurteilung der Konditionalitäten in den PRSPs und der anderen Bedingungen in der Entwicklungszusammenarbeit heranziehen kann. Sen und Nussbaum können jedoch zusammen mit der kirchlichen Lehre von ‚Entwicklung‘ wertvollen Beitrag zur Beantwortung der Kernfrage dieser Arbeit leisten zu können.

### 2.2.2.5 Alternative Konzepte im Entwicklungsdiskurs

Neben den klassischen Theorien über ‚*Entwicklung*‘ sollen auch zwei alternative Konzepte zumindest kurz eingeführt<sup>240</sup> werden, um einen besseren Überblick über den Diskurs über ‚*Entwicklung*‘ zu erlangen. Zum einen ist in diesem Zusammenhang die postkoloniale Theorie anzuführen und zum anderen das Konzept des *Vivir bien*, das vor allem in Lateinamerika einflussreich wurde und ist. Beide Konzepte kritisieren stark die herkömmliche westliche Vorstellung von Entwicklung mit dem impliziten Ziel der modernen Zivilisation und tragen damit zu einer Weiterentwicklung des Diskurses bei. Kruip betont, dass man sich deshalb mit diesen befassen kann, ohne unmittelbar eine defensive Abwehrhaltung zu ihnen einzunehmen<sup>241</sup>, aber auch, ohne die Konzepte unkritisch zu übernehmen, wie Fatheuer schreibt<sup>242</sup>. Eine wenigstens cursorische inhaltliche Auseinandersetzung mit beiden Ansätzen scheint für die Erarbeitung eines sozioethisch fundierten zeitgemäßen Entwicklungsbegriffs unerlässlich. Zunächst zur postkolonialen Theorie:

#### 2.2.2.5.1 Postkoloniale Theorie

Der genaue Entstehungszeitraum der postkolonialen Theorie ist unklar, Kerner weist vage darauf hin, dass sie „im Verlaufe der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entstanden“<sup>243</sup> sei. Für Do Mar Castro Varela ist es auch müßig und wenig gewinnbringend, nach diesem zu forschen, da die postkoloniale Theorie von vielen Denkern und Theorien beeinflusst wurde, die nicht alle

---

<sup>239</sup> Dies tun etwa Katja Winkler und Rainer Forst. Vgl. Winkler, Katja (2016). *Semantiken der Befähigung. Die Rezeption des Capabilities Approach in der theologischen Sozialethik*, Baden Baden und Forst, Rainer (1996): *Kontext der Gerechtigkeit. Politische Philosophie jenseits von Liberalismus und Kommunitarismus*. Frankfurt.

<sup>240</sup> Wie es für alle hier vorgestellten Konzepte gilt, können auch hier nur die grundlegenden Überlegungen dargestellt werden; alle Konzepte erlebten und erleben eine weite Diskussion, die hier jedoch nicht immer nachgezeichnet werden kann.

<sup>241</sup> Kruip, Gerhard (2015): *Buen vivir - Gut leben im Einklang mit Mutter Erde. Das kulturelle Erbe der Indigenen und die Suche nach einem anderen Fortschritt in Laudato Si'*. In: *Amos international* 9 (2015) 4, S. 11-18., hier S.17.

<sup>242</sup> Fatheuser, Thomas (2011): *Buen vivir. Eine kurze Einführung in Lateinamerikas neue Konzepte zum guten Leben und zu den Rechten der Natur*. Hg. von Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin (Schriften zur Ökologie, 17).

<sup>243</sup> Kerner, Ina (2012): *Postkoloniale Theorien zur Einführung*. Hamburg, S. 20.

zu nennen sind<sup>244</sup>. Insgesamt ist das Phänomen des Postkolonialismus sehr vielschichtig und umfasst unter anderem „Theorien der Dekolonisation und der Befreiungsphilosophie, aber auch Untersuchungen zur Staatsbildung in Postkolonien, Einsichten der Dependenz- und Weltsystemtheorie, Ansätze der Entwicklungspolitikkritik oder [...] Erkenntnisse der Rassismusforschung“<sup>245</sup>. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die postkoloniale Theorie sich mit den Nachwirkungen des europäischen Kolonialismus in der Neuzeit befasst<sup>246</sup>, was auch die Vieldeutigkeit erklärt, da diese Nachwirkungen ebenfalls vielfältig sind und unterschiedlich bewertet werden, zumal in der globalen Betrachtungsweise, die in den postkolonialen Studien inzwischen praktiziert wird<sup>247</sup>. Bereits seit dem Ende des 19. Jahrhunderts, als der Kolonialismus in seiner Blüte stand, fragte man gleichzeitig, welches Recht zur Kolonisation in anderen Erdteilen Europa besäße<sup>248</sup>. Diese Diskussion wurde in Deutschland während des Aufstandes der Herero und Nama in Deutsch-Südwestafrika (1904) und des Maji-Maji-Aufstandes in Deutsch-Ostafrika (1905-1907) sehr deutlich, vor allem wegen der Brutalität der deutschen Kolonialmacht<sup>249</sup>. Die postkoloniale Theorie übt grundlegende Kritik nicht nur an den historischen Formen des Kolonialismus und Imperialismus, sondern am Projekt der europäischen Moderne insgesamt und besonders an ihrem Anspruch, Rationalität und Humanismus als Ziel von gesellschaftlicher Entwicklung zu propagieren. Bei aller Vielgestaltigkeit gleichen sich alle Formen des Kolonialismus, die vom Postkolonialismus durch die Kriterien der Anwendung physischer Gewalt, des (übergriffigen) Einflusses auf Wirtschaft, Politik und Kultur in den ehemaligen Kolonien<sup>250</sup>. Kolonialismus wurde allerdings von seinen Verteidigern als Rettungsmission zur Zivilisierung der außereuropäischen Länder beschrieben, die die dortigen Länder voranbringen sollte. Der Dualismus von ‚zivilisiert‘ und ‚unzivilisiert‘ wird nach Meinung der Vertreter der postkolonialen Theorie heute in der Dichotomie ‚entwickelt‘ und ‚unterentwickelt‘ fortgeführt<sup>251</sup>.

---

<sup>244</sup> Castro Varela, Maria do Mar / Dhawan, Nikita (2015): Postkoloniale Theorie. Eine kritische Einführung. Bielefeld, S.41. Sie verweist hier auf die Autobiografie des ehemaligen Sklaven Frederick Douglas ebenso wie die Schriften der peruanischen Aufständischen gegen Spanien um Fray Calixto de San José Tpac Inca und Tupac Amaro II. oder Hannah Arendts *The Origins of Totalitarianism* und die antikolonialen Schriften Jean Paul Sartres.

<sup>245</sup> Kerner (2012), S.15.

<sup>246</sup> Kerner (2012), S. 20.

<sup>247</sup> Kerner (2012), S. 16.

<sup>248</sup> „Dies macht deutlich, dass die Kritik an Kolonialismus und Imperialismus nicht erst mit der Etablierung der postkolonialistischen Theorie begann und diese Kritik mit dieser Theorie auch nicht in vollem Umfang zu erfassen und zu erklären ist. Castro Varela (2015); S. 41. Es gab auch Widerstand in den Kolonien, so etwa Aufstände in Haiti am Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts, oder auch in Indien Mitte des 19. Jahrhunderts. Vgl. Kerner (2012); S. 30f. Zum Thema siehe auch Osterhammel, Jürgen / Petersson, Niels P. (2007): *Geschichte der Globalisierung: Dimensionen, Prozesse, Epochen*. München oder Osterhammel, Jürgen / Jansen, Jan C. (2013). *Dekolonisation: Das Ende der Imperien*, München.

<sup>249</sup> Castro Varela (2015), S.31 Vgl. auch Speitkamp, Winfried (2005): *Deutsche Kolonialgeschichte*, Stuttgart, S. 123-137.

<sup>250</sup> Kerner (2012), S. 23.

<sup>251</sup> Castro Varela / Dhawan (2015), S. 36.

Entsprechend nimmt der Postkolonialismus eine kritische Haltung zu dieser Vorstellung des Fortschritts ein. Er wirft dem herkömmlichen Entwicklungsdiskurs vor, sich wie zu Zeiten des Kolonialismus und Imperialismus als normative Kraft zu generieren, der seine Macht auf die vermeintlich nicht souveränen Staaten ausdehnt und diesen defensiveren Imperialismus mit „idealisierten Ideen von Menschenrechten, Demokratie, Weltfrieden, globaler Gerechtigkeit und *Good Governance* argumentativ“<sup>252</sup> zu stärken versucht. Anghie und andere erheben auch den Vorwurf, das internationale und das Völkerrecht seien einseitig aus europäischer Sicht konstruiert. Castro Varela betont, dass die normative Macht des Westens großen, aus ihrer Sicht ausschließlich negativen, Einfluss auf die Weltgestaltung bis in die Gegenwart besitzt: „Die Konstruktion des Westens als normative Kraft hat eine Spur gewaltsamer und ausbeuterischer Systeme im Namen von Moderne, Fortschritt, Emanzipation, Vernunft, Recht, Gerechtigkeit und Frieden hinterlassen.“<sup>253</sup> Die postkoloniale Theorie wirft den Kolonialstaaten, also den heutigen Industrienationen auch einen Kulturimperialismus vor, der sich auch in der Einführung der Kolonialsprachen und der Unterdrückung der einheimischen Sprachen manifestiere<sup>254</sup>. Auch eine Beeinflussung, oder sogar Schaffung von ethnischen Gruppen wird dem Kolonialismus von der postkolonialen Theorie vorgeworfen<sup>255</sup>. Grundlegend ist in diesen und weiteren Stimmen der postkolonialen Theorie und Sozialwissenschaft die Kritik am Eurozentrismus und der Setzung westlicher Kulturen als normativen Richtwert, um ‚*Entwicklung*‘ in den etablierten Diskursen über Entwicklungspolitik zu definieren. Weitergehende Kritik wirft dem Postkolonialismus vor, selbst eurozentrisch zu sein, wie es etwa During formuliert: „Ich glaube nicht, dass es ein Maori-Wort für Postkolonialismus gibt.“<sup>256</sup> Trotz dieser eindeutigen Stoßrichtung bleibt das Feld der postkolonialen Theorie sehr weit und kann im Rahmen dieser Arbeit nicht auch nur annähernd erschöpfend dargestellt werden. Versuche der Eingrenzung nennen meist zentrale Texte, die eine eindeutige Rezeption erfuhren und inzwischen auch als kanonistisch angesehen werden: da ist zum einen der *Post-Colonial Studies Reader*<sup>257</sup> zu nennen, aber auch die von vielen aufgegriffenen Beiträge von Edward Said, Homi K. Bhabha und Gayatri

---

<sup>252</sup> Castro Varela (2015); S.37. Vgl. auch Anghie, Antony (2007): *Imperialism, Sovereignty, and the Making of International Law*. Cambridge, S.279. Hervorhebung bei Castro Varela.

<sup>253</sup> Castro Varela (2015), S.37.

<sup>254</sup> Ngũgĩ wa Thiong’o (1986): *Decolonizing the Mind: The Politics of Language in African Literature*. London/Nairobi/ Portsmouth, S.30. Zitiert nach Castro Varela (2015); S.38.

<sup>255</sup> Kerner (2012), S. 27. Dazu dort auch der Hinweis auf Andreas Eckert, der von einer „Konstruktion von Ethnizität“ spricht. Vgl. Eckert; Andreas (2006): *Kolonialismus*, Frankfurt, besonders S. 66-68.

<sup>256</sup> During, Simon (1998): *Postcolonialism and Globalization*. In: *Meanjin* 51 (1992) 2, S.339-353, hier S. 348. Übersetzung nach Castro Varela (2015), S. 290, auch wenn ihre Quellenangabe da etwas unklar ist.

<sup>257</sup> Ashcroft, Bill / Griffiths, Tiffin / Tiffin, Helen (Hgg.) (1995): *The Post-Colonial Studies Reader*, London / New York.

Chakravorty Spivak<sup>258</sup>, deren Ansätze Castro Varela und Dhawan mit den Schlagworten „,Orientalismus‘, ‚Subalterne‘ und Hybridität umschreiben<sup>259</sup>. Said unterstellt mehreren Wissenschaftsdisziplinen, wie etwa der Literaturwissenschaften, der Indologie und der Orientalistik die Konstruktion eines Bildes des Orients aus westlicher Perspektive und die Konstruktion des Menschen aus dem Orient als dem Gegenbild zum (aufgeklärten) Europäer<sup>260</sup>. Diese Konzepte, die alle aus dem Bereich der Literaturwissenschaften stammen, können hier nicht ausführlich vorgestellt werden, zumal alle drei mit dem Vorwurf konfrontiert sind, dass ihre Popularität und ihre Einschätzung als „heilige Dreifaltigkeit“<sup>261</sup> des Postkolonialismus zunehmend den Kern der Sache „überstrahlt“<sup>262</sup>. Wichtig für den postkolonialen Diskurs ist jedoch die Kritik am ‚Westen‘, die nach Stuart Hall, den Westen (also das eigene Lebensumfeld) als monolithischen Block ansieht, und alle anderen Teile der Welt ebenso als monolithischen Block begreift, der sich durch mangelnde Modernität vom Westen unterscheidet<sup>263</sup>. Der Vorwurf an die herkömmliche Entwicklungstheorie ist die Fortsetzung des westlich-zentrierten Diskurses und damit die Etablierung eines Neokolonialismus. Die Forderung nach einem differenzierten Blick und der Erkenntnis der Vielgestaltigkeit eines Entwicklungsprozesses, der nicht vom Westen dominiert werden sollte, ist eine der zentralen und in unserem Kontext wichtigen Ergebnisse der postkolonialen Theorie in all ihren Ansätzen. Die Theorie wurde oft von Wissenschaftlern geprägt, die durchaus lebensweltlich in den Industrienationen, also dem kritisierten Westen, verankert waren und sind. Dies ist im Falle des Konzeptes des Buen Vivir anders.

#### 2.2.2.5.2 Vivir bien/ Buen Vivir<sup>264</sup>

Das Konzept des vivir bien ist ein alternatives Konzept der Entwicklungsvorstellung, das im andinen Raum, besonders in Bolivien und Ecuador, geprägt wurde und auf der Vorstellung der

---

<sup>258</sup> Said, Edward (1978): *Orientalism*, New York, Bhaba, Homi K. (1990): *Nations and Narration*, London / New York und Bhaba, Homi K. (1994): *The Location of Culture*, London / New York sowie Spivak, Gayatri Chakravorty (1988): *Can the Subaltern Speak?* Deutsche Ausgabe: Spivak, Gayatri Chakravorty (2007): *Can the Subaltern Speak?: Postkolonialität und subalterne Artikulation*, Wien / Berlin. Vgl. auch Castro Varela (2015) Kapitel II (Said), Kapitel III (Spivak) und Kapitel IV (Bhabha) und Kerner (2012), S. 18. Castro bezeichnet das Werk von Said als das Gründungsdokument postkolonialer Theorie. Castro Varela (2015), S. 96-119.

<sup>259</sup> Castro Varela (2015), S. 13.

<sup>260</sup> Said und Castro Varela (2015), S. 97.

<sup>261</sup> Kerner (2015), S.18.

<sup>262</sup> Castro Varela (2015), S. 286.

<sup>263</sup> Diese Haltung, die Hall kritisiert, wird sehr anschaulich durch das Werk von Hall mit dem Titel. „The West and the Rest“. Hall, Stuart (1992): *The West and The Rest: Discourse and Power*. In: ders. / Gieben, Bram (Hgg.): (1992): *Formations of Modernity*. Cambridge, S. 275-320.

<sup>264</sup> Vivir bien ist durch seine adverbiale Form eher dynamisch (gut leben), während das substantivierte Buen Vivir (das gute Leben) eher statisch wirkt.,, Vivir bien“ wird eher in Bolivien verwandt, während „buen vivir“ eher in Ecuador gebräuchlich ist. Vgl. Müßig, Dietmar: *Extraktivismus, Anthropozentrismus und Rechte für die Erde. Papst Franziskus und das Vivir Bien*. In: Kruij, Gerhard / Müßig, Dietmar / Zikesch, Raphael (Hgg.) (2018): *Neo-Extraktivismus in Bolivien. Chancen, Risiken, Nachhaltigkeit*. Münster (Forum Sozialethik 20), S. 257-286, hier S. 259.

Relationalität allen Lebens fußt<sup>265</sup>. Die Vorstellung des Gleichgewichtes und der Harmonie aller Materie, bei der nicht zwischen belebt und unbelebt im Sinne westlicher Philosophie unterschieden wird, ist ebenso bedeutsam wie die Vorstellung der Zyklität, die der westlichen Vorstellung des Fortschritts entgegengesetzt ist<sup>266</sup>. Ein Problem des Konzeptes ist jedoch, dass es sehr unterschiedliche und zum Teil sogar widersprüchliche Aussagen darüber gibt, wie dieses Konzept genauer gefasst wird und was es beinhaltet<sup>267</sup>.

„Buen Vivir“ oder „vivir bien“ ist eine Übersetzung aus dem Quechua - Suma Qamaña - oder Aymara – Sumak Kawsay oder Allin Kawsay<sup>268</sup>. Alberto Acosta versteht dieses Prinzip als Alternative zur vorherrschenden kapitalistischen Wachstums- und Entwicklungsideologie und als Modell einer harmonischen Gesellschaft, in der alle gesellschaftlichen Gruppen gut miteinander leben können<sup>269</sup>. Zugleich sollen in diesem Konzept unterschiedliche Kulturen gleichberechtigt existieren und Zugang zu den lebensnotwendigen Ressourcen besitzen. Auch eine Schonung der Natur ist in dem kosmologischen Konzept des Buen Vivir inkludiert.

Die von Acosta propagierte, aber nicht näher bestimmte „solidarische Ökonomie“ soll das kapitalistische Wirtschaften mit seinem Wachstumsparadigma ersetzen. Leitbild soll hier der Begriff der „Solidarität“ statt des „vermeintlich freien Wettbewerbs“ sein<sup>270</sup>. Hintergrund ist die durch die Idee der Relationalität des Kosmos getragene Vorstellung des Buen Vivir, dass es Menschen nur besser gehen kann, wenn es zugleich anderen schlechter geht, da vor dem Bewusstsein der Endlichkeit des Planeten eine Steigerung über den Kosmos hinaus nicht möglich ist<sup>271</sup>. Das Gleichgewicht aller Kräfte ist das Ziel des Buen Vivir, so dass es aus dieser Perspektive auch um ein Teilen und im Sinne des organischen Wachstums der Erde auch ein Schrumpfen des westlichen Lebensstandards geben muss, da dieser das Gleichgewicht stört durch

---

<sup>265</sup> Becka, Michelle (2011): „Gut leben und das „gute Leben“. Ein Konzept aus der Andenregion als Anstoß für eine interkulturelle ethische Reflexion. In: Demele, Markus / Hartlieb, Michael / Noweck, Anna (hgg.) (2011): Ethik der Entwicklung. Sozialethische Perspektiven in Theorie und Praxis. Münster (Forum Sozialethik 9), S. 101-118, hier besonders S. 105-111.

<sup>266</sup> Estermann, Josef (2010): „gut Leben“ als politische Utopie. Die andine Konzeption des „Guten Lebens“ (Suma Qamaña / Allin Kawsay) und dessen Umsetzung im demokratischen Sozialismus Boliviens. In: Fornet-Betancourt, Raúl (Hg.) (2010). Gutes Leben als humanisiertes Leben. Vorstellungen vom Guten Leben in den Kulturen und ihre Bedeutung für Politik und Gesellschaft heute. Dokumentation des VIII Internationalen Kongresses für interkulturelle Philosophie, Aachen, S. 261-286, hier S. 266.

<sup>267</sup> Tokarski, Irene (2011): Gutes Leben für alle. Zum ethischen Konzept Suma Qamaña in der aktuellen bolivianischen Realität. In: Demele, Markus / Hartlieb, Michael / Noweck, Anna (hgg.) (2011): Ethik der Entwicklung. Sozialethische Perspektiven in Theorie und Praxis. Münster (Forum Sozialethik 9), S. 119-126, hier S. 119.

<sup>268</sup> Kruip, Gerhard (2015): Buen vivir - Gut leben im Einklang mit Mutter Erde. Das kulturelle Erbe der Indigenen und die Suche nach einem anderen Fortschritt in Laudato Si'. In: Amos international 9(2015) 4, S. 11-18., hier S. 13. Quechua und Aymara sind zwei indigene Sprachen Lateinamerikas. Zur genaueren Sprachgeschichte vgl. Estermann (2010) S. 262-265.

<sup>269</sup> Acosta, Alberto (2009): Das „Buen vivir“. Die Schaffung einer Utopie. In: juridikum 4 (2009), S. 219-223.

<sup>270</sup> Acosta (2009), S. 221.

<sup>271</sup> Estermann (2010), S. 269.

übergebührlige Ausnutzung des Planeten<sup>272</sup>. Estermann weist darauf hin, dass aus Sicht der andinen Kosmvision des Buen Vivir, das ungehemmte (Wirtschafts)wachstum verglichen werden kann mit einer ungehemmten und irrationalen „Krebsentwicklung, die alle gesunden Zellen in ihrer Gier und ihrer Unersättlichkeit in den Abgrund des Todes reißt.“<sup>273</sup>. Diese starke Formulierung macht die Ablehnung des westlichen Entwicklungsmodells sehr deutlich. Ein Wachstum im Sinne des Buen Vivir ist zu vergleichen mit dem eines Kindes, das damit den Gesetzen des Lebenszyklen entspricht, so Estermann<sup>274</sup>.

Praktische politische Relevanz gewann das Konzept dadurch, dass es 2008 in die Verfassung Ecuadors und 2009 in die Verfassung Boliviens aufgenommen wurde.<sup>275</sup> In diesen wird die Grundbedürfnisbefriedigung, ergänzt durch das Recht auf kulturelle Identität und eine intakte Natur als Rechte der Bewohner, formuliert. Das Konzept wird „explizit als eine Kritik am westlichen Zivilisationsmodell und dem kapitalistischen Wirtschaftssystem verstanden“.<sup>276</sup> Kruip sieht Verbindungslinien zwischen dem Konzept des Buen Vivir / vivir bien und der Strategie des qualitativen Wachstums, in dem das Verhältnis von Wachstum und Lebensqualität diskutiert wird und man versucht, Wohlstand mit einem schonenden Ressourcenverbrauch in Einklang zu bringen<sup>277</sup>. Acosta weist zudem darauf hin, dass die Vorstellungen des Buen Vivir in Ecuador eine Möglichkeit der Beteiligung der indigenen Völker an der Erarbeitung der neuen Verfassung bot<sup>278</sup>. Wichtig am Konzept des Buen Vivir, dass in den indigenen Kulturen Lateinamerikas, aus dem das Konzept stammt, die Vorstellung der ‚Entwicklung‘ als „eines linearen Prozesses von einem Ausgangszustand zu einem späteren Zustand“<sup>279</sup> nicht existiert, was auch zur Folge hat, dass es keine Vorstellung von Unterentwicklung gibt<sup>280</sup>.

Kritisch aus Sicht der christlichen Sozialethik scheint daran allerdings die Überbetonung des Kollektivs, das deutlich mehr Rechte besitzt als die individuelle Person. Das steht in Konflikt mit dem Konzept der Menschenwürde. Allerdings ist ein wichtiger Beitrag des Konzeptes die Stärkung des Prinzips der Genügsamkeit<sup>281</sup>, das auch in der Forderung nach Stärkung der Resilienz implizit vorkommt. Dieser Ansatz wird im nächsten Abschnitt entfaltet.

---

<sup>272</sup> Estermann (2010), S. 270f.

<sup>273</sup> Estermann (2010), S.271.

<sup>274</sup> Ebd.

<sup>275</sup> Kruip (2015), S.13. Die Bolivianische Verfassung trat am 08. Februar 2009 in Kraft und nimmt neunmal den Begriff des vivir bien, Buen Vivir auf. Estermann (2010), S.274.

<sup>276</sup> Kruip (2015), S.17.

<sup>277</sup> Zu den Konzepten des qualitativen Wachstums vgl. unten Kapitel 2.7.

<sup>278</sup> Acosta (2009), S. 219.

<sup>279</sup> Acosta (2009), S. 219.

<sup>280</sup> Choquehuanca Cespedes, David (2010): Hacia la reconstrucción del Vivir Bien. In: ALAI, América Latina in movimiento, Sumaj Kawsay:Recuperar el sentido de la vida, Ecuador, S. 8-13, hier S. 11, zitiert nach Becka (2011), S. 110 und 116.

<sup>281</sup> Becka (2011), S. 109.



### 2.2.3 Gesellschaftliche Resilienz und Vulnerabilität

Der Begriff der ‚Resilienz‘ ist erst vor kurzer Zeit in den entwicklungspolitischen Diskurs aufgenommen worden. Ursprünglich stammt der Begriff der Resilienz aus der Werkstoffphysik und wurde auch in der Ökologie und der Psychologie aufgegriffen<sup>282</sup>. Gegenwärtig wird er in vielen differenten Wissenschaften mit teils unterschiedlichen Bedeutungen oder zumindest differenzierten Bedeutungsnuancen verwendet, etwa in „den Material- und Ingenieurwissenschaften, der Sozialökologie und Klimafolgenforschung, [...] über die Risiko -und Katastrophenforschung, die Entwicklungszusammenarbeit bis hin zu armuts-, sicherheits- und kultursoziologischen Forschungen“<sup>283</sup>. Resilienz leitet sich vom lateinischen „resillere“ ab, das „zurückspringen, in den Originalzustand zurückkehren“ bedeutet, was eine Differenz zur Resistenz herstellt, da Resilienz durchaus Veränderung und möglicherweise Anpassung impliziert<sup>284</sup>. Resilienz, die man prima facie als „Belastbarkeit“ oder auch als „Widerstandsfähigkeit“ verstehen kann, stellt dabei eine Rückzugsposition, ein Minimalziel dar. Wenn man keine prosperierende, fortschreitende Entwicklung erreichen kann, könnte doch eine Resilienz, die die in der Regel agrarisch geprägten Länder des globalen Südens krisenresistent macht, ein erstes Ziel von Entwicklung sein. Kurz gefasst kann das bedeuten, dass Resilienz als Entwicklungsziel das Überstehen von Missernten verbessert. Aber auch Anfälligkeit für Krisen auf dem Weltmarkt oder dem globalen Finanzmarkt könnten weniger dramatische Folgen haben, wenn man Resilienz zu einem Ziel für die Gestaltung von Gesellschaften und Entwicklung von Ländern macht. Damit würde man auch die bereits von List vorgeschlagene temporäre Dissoziation der Länder des globalen Südens<sup>285</sup> vom Weltmarkt obsolet werden lassen bzw. kürzere Fristen der Dissoziation ermöglichen, da Resilienz sicher schneller zu erreichen ist als wirkliche Wettbewerbsfähigkeit. Andererseits ist die Beschränkung auf Resilienz auch eine Verabschiedung von Vorstellungen der langfristigen Weltveränderungen und -verbesserung, oder wie es Usche Merk schreibt: „Letzteres [Das Prinzip der Nachhaltigkeit, CK] zielte darauf ab, die Welt wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Im Resilienzdiskurs geht es darum, mit einer unausgeglichene Welt zurechtzukommen“<sup>286</sup>. Resilienz ist der Gegenbegriff zur Vulnerabilität („vulnerability“ in den

---

<sup>282</sup> Meyen, Michael / Vogt, Markus (2018): Vorwort: Reflexive Resilienz. Der Beitrag des Bayerischen Forschungsverbundes ForChange zum Resilienzdiskurs. In: Karidi, Maria; Schneider, Martin; Gutwald, Rebecca (Hg.): Resilienz. Interdisziplinäre Perspektiven zu Wandel und Transformation. München, S. IX-XII, hier S.IX.

<sup>283</sup> Vogt, Markus / Schneider, Martin (2016): Zauberwort Resilienz. In: MthZ 67 (2016) 3 „Theologische und ethische Dimensionen von Resilienz“ hg. von Markus Vogt und Martin Schneider, S. 180-194, hier S. 181.

<sup>284</sup> Vgl. Vogt/Schneider (2016), S. 182.

<sup>285</sup> Vgl. Kapitel 2.2.2.1 dieser Arbeit.

<sup>286</sup> Merk, Usche (2017): Der Aufstieg eines Konzeptes. Online unter <https://www.dandc.eu/de/article/resilienz-ist-zu-einem-neuen-schlagwort-der-entwicklungspolitik-geworden-mit-nicht-immer> (25.10.2018), S. 2.

englischen Quellen der IFIs). Vulnerabilität wird verstanden als „Verletzlichkeit von Menschen und Gegenständen angesichts von Gefährdungen.“<sup>287</sup> Diese Verletzlichkeit wird in den verschiedenen gesellschaftlichen Zuständen abgestuft beurteilt. So gibt es mehr oder weniger prekäre Zustände, existenziell bedrohliche Zustände, zu Schutzmaßnahmen herausfordernde, beherrschbare und andere, die unterschiedliche Formen individueller und gesellschaftlicher Vulnerabilität hervorbringen<sup>288</sup>. In der entwicklungspolitischen Forschung wird Armut im weiteren Sinne<sup>289</sup> als Ursache für Verletzlichkeit betrachtet, die als Gefährdung des Zugangs zu existenziell notwendigen Ressourcen verstanden wird<sup>290</sup>. Dieser Gedanke wird besonders im Livelihood-Ansatz (Existenzgrundlagen-Ansatz)<sup>291</sup> weitergeführt, der strukturelle Marktkrisen, soziale Ungleichheit, strukturell bedingte Benachteiligungen und mangelnde Partizipation als Ursachen für (steigende) Vulnerabilität angibt<sup>292</sup>. Mit dem Begriff der Vulnerabilität ist implizit das Fehlen von Bewältigungsstrategien einer schwierigen Situation verbunden<sup>293</sup>. Im Gegensatz dazu beschreibt der Begriff der Resilienz die Fähigkeit von Personen, sozialen Gruppen, gesellschaftlichen Systemen oder Institutionen, Schädigungen und Mängel zu kompensieren<sup>294</sup>. Als Gegenbegriff zur Vulnerabilität nimmt Resilienz nicht mehr auf die Schwächen der Akteure und Institutionen in Ländern des globalen Südens Bezug, sondern will ihre Stärken betonen und fördern<sup>295</sup>. Während die entwicklungspolitische Leitkategorie der Linderung der Vulnerabilität,

---

<sup>287</sup> Bürkner, Hans-Joachim (2010): Vulnerabilität und Resilienz- Forschungsstand und sozialwissenschaftliche Untersuchungsperspektiven. (Working Paper / Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung; Nr. 43). Erkner, S. 6.

<sup>288</sup> Bürkner (2010), S. 6. Neben dem entwicklungspolitischen Wissenschaftsdiskurs wird das Thema der Vulnerabilität und damit verbunden auch der Resilienz ebenfalls in der Humanökologie stark diskutiert. Hier liegt der Fokus auf dem entwicklungspolitischen Wissenschaftsdiskurs. Zur Humanökologie vgl. Bürkner (2010), S. 7-11.

<sup>289</sup> Vgl. Kapitel 2.1.2 dieser Arbeit.

<sup>290</sup> Bürkner (2010), S. 12.

<sup>291</sup> Der Existenzgrundlagen-Ansatz wurzelt in den Theorien von Karl Marx und Friedrich Engels und geht davon aus, dass die alltägliche Lebenssituation prägend für einen Menschen ist. Entsprechend gilt es, durch Entwicklung die Lebenslagen der Menschen zu verbessern. Armut wird dann verstanden als Unterschreitung von Mindeststandards in verschiedenen Lebenslagendimensionen wie etwa Einkommen, Erwerbslage, Bildung, Gesundheit, Wohnsituation und Partizipation. Manchmal wird ein Konflikt mit dem Ressourcen-Ansatz, der vorgeblich nur auf das Einkommen zielt, angenommen. Dies ist aber so wohl nicht haltbar. Grundlegend: Engels, Dietrich: Art. Lebenslagen. In: Maelicke, B. (Hg.)(2008): Lexikon der Sozialwirtschaft, Baden-Baden, S. 643-646. Online verfügbar unter: <https://www.isg-institut.de/download/Artikel%20Lebenslagen.pdf> (20.11.2019): „Als Existenzgrundlage wird die Gesamtheit der äußeren Bedingungen bezeichnet, durch die das Leben von Personen oder Gruppen beeinflusst wird.“ Ebd., S. 643. Weiterführende Literatur zum Livelihood-Ansatz: Brad, Alina-Mihaela (2008): Der Sustainable Livelihood Ansatz. Eine Analysemethode für komplexe sozioökonomische Existenzgrundlagen, dargestellt am Fallbeispiel Nias/Indonesien. Diplomarbeit, Universität Wien, unveröffentlicht, S. 8-25. Dem Sustainable Livelihood Ansatz auch die vom französischen Soziologen Pierre Bourdieu im Rahmen seiner Kulturtheorie konzeptualisierten Kapitalausstattungen zu Grunde. Vgl. Brad (2008), S. 9.

<sup>292</sup> Bürkner (2010), S.12f.

<sup>293</sup> Bürkner (2010), S. 24.

<sup>294</sup> Ebd.

<sup>295</sup> Vgl. Merk, Usche (2017b): „Crisis is the new normal“ - Überleben in der Dauerkrise. In *medico international* (Hg.). (2017): Fit für die Katastrophe? Kritische Anmerkungen zum Resilienzdiskurs im aktuellen Krisenmanagement. Gießen, S. 125-150, besonders S. 131.

die einen wichtigen Maßstab der Definition und der Untergrenze von Entwicklung bildet, einen Zustand von Unterentwicklung beschreibt, verändert der Begriff der Resilienz die Perspektive hin zu einem Mindestziel der Entwicklungsbemühungen. Entwicklung soll die Vulnerabilität aller Menschen reduzieren. Somit ist die Sicherstellung der Grundbedürfnisse (Essen, Wohnung, Kleidung) über absehbare Zeiträume ein Ziel von Entwicklung. Um es exemplarisch anschaulich zu machen sei das Beispiel angeführt, dass Bauern in einem entwickelten Land so abgesichert sind, dass nicht bei jeder Missernte der Hungertod droht. Im ökonomischen Bereich<sup>296</sup> wird die volkswirtschaftliche Vulnerabilität mit einer umfassenden und kurzfristigen Öffnung gegenüber dem Weltmarkt, einer starken Exportorientierung oder auch der Abhängigkeit von strategischen Importen angegeben. Als Gegenbild soll Entwicklung die Resilienz erhöhen, also die Absicherung sicherstellen. Es findet durch die Verwendung des Begriffs Resilienz also ein „Paradigmenwechsel von der Defizit- zur Ressourcenorientierung“<sup>297</sup> statt. Zugleich ist dies, wie angedeutet, der Verzicht auf eine umfassende Veränderung, denn es geht um eine Stärkung zur Assimilation an die Situation, ohne an den Rahmenbedingungen etwas zu ändern oder den Anspruch zu vertreten, diese zu verändern. Eine Sonderform des Resilienzansatzes in den Sozialwissenschaften ist die ‚Poverty resilience‘<sup>298</sup>, die ‚Handlungsalternativen und Handlungsmacht strukturell benachteiligter Gruppen sowie deren Einbettung in die jeweils vorzufindenden Machtverhältnisse‘<sup>299</sup>, fokussiert, auch in Anlehnung an frühe Arbeiten von Amartya Sen<sup>300</sup>. Diesbezüglich werden die Möglichkeiten der Selbstorganisation lokaler Gemeinschaften mit dem Ziel der Minimierung existentieller Risiken der Lebensführung unter dem Stichwort der gemeinschaftsbasierten Risikominderung ausgelotet<sup>301</sup>. Um die Risiken der

---

<sup>296</sup> Siehe Briguglio Lino / Cordina, Gordon / Farrugia, Nadia / Vella, Stephanie (2006): Conceptualising and Measuring Economic Resilience. In: Briguglio, L. / Cardigan, G. / Kisanga, E.J. (Hgg.): Building the Economic Resilience of Small States. Malta, London, S. 265-287 und Briguglio, Lino; Cordina, Gordon; Farrugia, Nadia; Vella, Stephanie (2008): Economic vulnerability and resilience concepts and measurements, WIDER Research Paper, No. 2008/55, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki. Online verfügbar unter:

<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/45146/1/571437761.pdf> (Zugriff am 20.11.2019). Vgl. auch Bürkner (2010), S. 20. Dies bedeutet, dass auch wohlhabendere Länder vulnerabel sein können, wenn man etwa an die starke Exportorientierung der deutschen Wirtschaft denkt.

<sup>297</sup> Vogt / Schneider (2016), S. 180.

<sup>298</sup> Vgl. etwa Devereux, S. (2001): Sen’s Entitlement Approach: Critiques and Countre-Critiques. In: Oxford Development Studies 29 (2001)3, S. 245-263; Prowse, M. (2003): Towards a clearer Understanding of ‚Vulnerability‘ in Relation to chronic Poverty. Manchester (Chronic Poverty Research Centre Working Paper 24); Friedmann, J. (1992): Empowerment: the Politics of Alternative Development Massachusetts, Oxford oder Pelling M. (2003): The Vulnerability of Cities: Social Resilience an Natural Disaster. London. Vgl. auch Bürkner (2010), S. 13f.

<sup>299</sup> Bürkner (2010), S.13.

<sup>300</sup> Bevor Sen mit Martha Nussbaum den Capabilities-Approach entwickelte (vgl. Kapitel 2.2.2.4 dieser Arbeit), stellte er einen Entitlement Approach vor, der sich vor allem am konkreten Beispiel von Hungersnöten als Situation von Vulnerabilität und Benachteiligung orientiert. Vgl. Sen, Amartya (1983): Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford, reprint 2013.

<sup>301</sup> Bürkner (2010), S. 13f. Siehe auch Pelling M. (2003): The Vulnerability of Cities: Social Resilience and Natural Disaster. London.

Vulnerabilität zu lindern, wird von Medd und Marvin eine „Governance of preparedness“<sup>302</sup> gefordert. Mit der Einsatzbereitschaft (preparedness), auf Krisen zu reagieren, soll die Resilienz marginalisierter Gruppen gestärkt werden. Dies scheint sinnvoll, ist in der politischen Praxis allerdings schwer zu operationalisieren, gerade für arme Länder des globalen Südens. Bezeichnenderweise ist dieser Ansatz kleinräumig auf Städte begrenzt. Bei größeren sozialen Gebilden wird es zunehmend schwieriger, auf Vulnerabilitäten und externe Schocks vorbereitet zu sein. Deshalb scheint Resilienz im Bereich der aktuellen Katastrophen und somit im Bereich der Nothilfe sinnvoll, kann allerdings für langfristige Entwicklungspolitik nur die untere Grenze des Entwicklungsziels markieren. Denn in der Resilienz arrangiert man sich mit der Situation der Armut und Unterentwicklung, ohne positive Ziele zur Überwindung der vulnerablen Lebenslagen zu formulieren. Diese untere Grenze für Entwicklungsprozesse wird im entwicklungspolitischen Diskurs durch zukunftsorientierte Zielformulierungen durch die Vereinten Nationen seit dem Jahr 2000 ergänzt.

## **2.2.4 Millenium Development Goals (MDGs)und Sustainable Development Goals (SDGs)**

Im September des Jahres 2000<sup>303</sup> wurden die Millennium Development Goals (MDGs) der Vereinten Nationen verabschiedet, die einen wichtigen Einfluss auf den Entwicklungsdiskurs hatten und 2015 durch die Formulierung der Sustainable Development Goals (SDGs) fortgeschrieben wurden, die ihrerseits seitdem den Diskurs stark beeinflussen und Entwicklungsvorstellungen prägen<sup>304</sup>. Kennzeichnend für beide Konzepte ist der Verzicht auf genaue Vorstellungen, wie Gesellschaften sich entwickeln sollen, also wie eine ‚entwickelte‘ Gesellschaft aussieht. Grundlegend ist vielmehr die Beseitigung von Mängeln im menschlichen (Zusammen)leben, unabhängig von dem Weg, den Staaten und Gesellschaften einschlagen, um die Mangelsituationen zu beseitigen und das Leben der Menschen zu verbessern, Resilienz als unteres Ziel wird also durchaus impliziert, was man als einen ‚Rückzug‘ auf die Position Fischers, „es soll den Menschen gut gehen“<sup>305</sup> sehen könnte. Allerdings haben die MDGS und die SDGs den Vorteil, nur das Ziel von Entwicklung anzugeben, somit Vorstellungen einer entwickelten Gesellschaft

---

<sup>302</sup> Medd. Will / Marvin, Simon (2005): From the Politics of Urgency to the Governance of Preparedness: A Research Agenda on Urban Vulnerability. In: Journal of Contingencies and Crisis Management 13 (2005)2, S. 44-49.

<sup>303</sup> Genauer auf der Vollversammlung der Vereinten Nationen, die vom 06. bis zum 08. September 2000 in New York tagte.

<sup>304</sup> In dieser Arbeit werden sowohl MDGs als auch SDGs vorgestellt, da die PRSP-Strategie der IFIs zur Zeit der MDGs beginnt und auch in der Zeit der Vorbereitung der Formulierung der SDGs (ab 2011) weitergeführt wird. Vgl. Kapitel 4 dieser Arbeit.

<sup>305</sup> Fischer et al. (2007), S. 13.

zu formulieren, den Weg dahin jedoch relativ offen zu lassen. Dies erhöhte die Akzeptanz der Vorgaben in der Weltgemeinschaft. Damit ließ man auch die Diskussionen zwischen modernisierungs- und dependenztheoretischen Ansätzen weitgehend hinter sich und legte ein Mindestmaß fest, das allen Menschen in mehreren Schritten zu einem menschenwürdigen Leben verhelfen soll.

Die Vereinten Nationen legten zunächst acht übergeordnet Ziele fest, die dann in Zielvorgaben konkretisiert und in Indikatoren zur Erfassung des Fortschritts aufgegliedert wurden. Die acht Ziele sind die folgenden<sup>306</sup>:

Ziel 1: Beseitigung der extremen Armut und des Hungers

Ziel 2: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung

Ziel 3: Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung (Empowerment) der Frauen

Ziel 4. Senkung der Kindersterblichkeit

Ziel 5. Verbesserung der Gesundheit von Müttern

Ziel 6: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten

Ziel 7: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit

Ziel 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

Diese sehr anspruchsvollen Ziele wurden dann insofern konkretisiert<sup>307</sup>, als man etwa bei Ziel 1 als Zielvorgabe 1A angab, die Zahl der Menschen, die von weniger als 1 Dollar am Tag leben müssen, bis 2015 ebenso zu halbieren, wie die Zahl der Menschen, die Hunger leiden in der Vorgabe 1C<sup>308</sup>. Etwas komplexer ist die Zielvorgabe 1B, die produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle, einschließlich Frauen und junger Menschen, anstrebt. Die anderen Ziele sind meist nicht so ausdifferenziert, vielfach werden die Ziele nur ausformuliert und auf das Zieljahr 2015, das für die MDGs insgesamt als Zeitpunkt der Überprüfung festgelegt wurde, ausgerichtet. Das Ziel 3 etwa wurde durch die Zielvorgabe 3A insofern konkretisiert, dass bis 2005 das „Geschlechtergefälle in der Grund- und Sekundarschulbildung“ beseitigt werden sollte, während die Gleichstellung der Geschlechter auf allen Bildungsebenen bis

---

<sup>306</sup> Übersichten und aktuelle Entwicklungen zu den MDGs inclusive Progressreports finden sich unter: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/> (07.01.2018). eine deutschsprachige Übersicht zum einen unter <http://www.un.org/Depts/german/millennium/MDG-Indikatoren.pdf> (07.01.2018) und zum andern in dem einschlägigen Band Wallacher, Johannes / Kiefer, Matthias (Hgg.) (2006): Globalisierung und Armut. Wie realistisch sind die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen? München (Globale Solidarität-Schritte zu einer neuen Weltkultur 13), hier S. XVI.

<sup>307</sup> Für die folgenden Zielvorgaben vgl. immer <http://www.un.org/Depts/german/millennium/MDG-Indikatoren.pdf> (07.01.2019)

<sup>308</sup> Für diese Arbeit sind die Zielvorgaben wichtiger als die Überprüfung ihrer Erreichung, da die Vorgaben die Konditionalitäten beeinflussen.

spätestens 2015 erreicht werden sollte<sup>309</sup>. Zum Ziel 4 wird vorgegeben, die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel im Vergleich zu 1990 zu senken. Die Müttergesundheit aus Ziel 5 hat ebenfalls zwei Zielvorgaben: zum einen sollte die Müttersterblichkeitsrate bis 2015 um drei Viertel gesenkt werden (5A) und zum anderen der allgemeine Zugang zu „reproduktiver Gesundheit“ verwirklicht werden. Bezüglich des Zieles 6 werden in den Zielvorgaben zwei komplementäre Herausforderungen benannt. Zum einen soll die Ausbreitung von HIV/AIDs zum Stillstand gebracht werden (6A) und zum anderen soll allen Betroffenen Zugang zur Behandlung von HIV/AIDs möglich sein (6B). Auch die Ausbreitung von Malaria und anderen schweren Krankheiten soll gestoppt und zurückgedrängt werden (6C). Diese Zielvorgaben klingen alle sehr konkret, während die beiden Ziele 7 und 8 etwas unverbindlicher formuliert werden: Ziel 7 wird in vier Vorgaben aufgesplittet und Ziel 8 sogar in sechs: Die Zielvorgaben von Ziel 7 lauten wie folgt:

„Zielvorgabe 7.A: Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in einzelstaatliche Politiken und Programme integrieren und den Verlust von Umweltressourcen umkehren

Zielvorgabe 7.B: Den Verlust an biologischer Vielfalt reduzieren, mit einer signifikanten Reduzierung der Verlustrate bis 2010

Zielvorgabe 7.C: Bis 2015 den Anteil der Menschen um die Hälfte senken, die keinen nachhaltigen Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser und grundlegenden sanitären Einrichtungen haben

Zielvorgabe 7.D: Bis 2020 eine erhebliche Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern herbeiführen.“<sup>310</sup>

Hier wird die mangelnde Präzision deutlich, denn die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung werden ebenso wenig benannt wie die Richtgröße der „signifikanten Reduzierung der Verlustrate“. Auch die „erhebliche Verbesserung der Lebensbedingungen“ von Slumbewohnern wird nicht definiert. Bei Ziel 8 „Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft“ bleiben die Vereinten Nationen ebenfalls schwammig:

„Zielvorgabe 8.A: Ein offenes, regelgestütztes, berechenbares und nichtdiskriminierendes Handels- und Finanzsystem weiterentwickeln. Dies umfasst die Verpflichtung auf gute Regierungsführung, Entwicklung und Armutsreduzierung auf nationaler und internationaler Ebene.

Zielvorgabe 8.B: Den besonderen Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder Rechnung tragen. Dies umfasst den zoll- und quotenfreien Zugang für die Exporte der am wenigsten entwickelten Länder, ein verstärktes Schuldenerleichterungsprogramm für die hochverschuldeten armen Länder und die Streichung der bilateralen öffentlichen Schulden sowie die Gewährung großzügiger öffentlicher Entwicklungshilfe an Länder, die sich für die Armutsminderung einsetzen.

Zielvorgabe 8.C: Den besonderen Bedürfnissen der Binnen- und kleinen Inselentwicklungsländer Rechnung tragen (durch das Aktionsprogramm für die nachhaltige Entwicklung der kleinen Inselstaaten unter den Entwicklungsländern und die Ergebnisse der zweiundzwanzigsten Sondertagung der Generalversammlung)

Zielvorgabe 8.D: Die Schuldenprobleme der Entwicklungsländer durch Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene umfassend angehen und so die Schulden langfristig tragbar werden lassen.

Zielvorgabe 8.E: In Zusammenarbeit mit den Pharmaunternehmen unentbehrliche Arzneimittel zu bezahlbaren Kosten in den Entwicklungsländern verfügbar machen

Zielvorgabe 8.F: In Zusammenarbeit mit dem Privatsektor dafür sorgen, dass die Vorteile der neuen Technologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, genutzt werden können.“<sup>311</sup>

---

<sup>309</sup> <http://www.un.org/Depts/german/millennium/MDG-Indikatoren.pdf> (07.01.2019).

<sup>310</sup> <http://www.un.org/Depts/german/millennium/MDG-Indikatoren.pdf> (07.01.2019).

<sup>311</sup> <http://www.un.org/Depts/german/millennium/MDG-Indikatoren.pdf> (07.01.2019)..

Hier werden durch Zusätze zwar konkrete Maßnahmen benannt, allerdings werden weder in die Pflicht zu nehmende Akteure, noch Fristen, bis zu denen die Umgestaltung der Entwicklungspartnerschaften erreicht werden soll, genannt. Dennoch waren die MDGs ein wichtiger Schritt für die internationale Entwicklungszusammenarbeit, da sie erstmals globale, da von 189 Staaten in der Vollversammlung der Vereinten Nationen beschlossene, Vorgaben für Entwicklung machten und so Mängel auch der internationalen Ordnung von einer internationalen Institution benannt wurden. Zwar griffen die MDGs viele Diskussionen und Resolutionen der UN-Konferenzen in den 1990er Jahren auf, dennoch bündelten sie diese nochmals und konkretisierten sie dadurch.

Die Sustainable Development Goals (SDGs, deutsch: Ziele für nachhaltige Entwicklung, wegen ihrer zeitlichen Planung oft auch als Agenda 2030 bezeichnet) wurden 2015 verabschiedet und dienen als Fortschreibung der MDGs durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen<sup>312</sup>. Diese steigern die Ansprüche der MDGs. Besonders bedeutend ist die grundlegend neue Ausrichtung der Entwicklungspolitik, indem alle Nationalstaaten als Länder in unterschiedlichen Stadien der Entwicklung angesehen werden. Damit wird die bisherige strenge Trennung in Industrienation, Schwellenland und Entwicklungsland aufgehoben, was den Dialog über Bedingungen für die Entwicklungszusammenarbeit deutlich verändern könnte, da zumindest der Versuch unternommen wird, mehr Augenhöhe aller Staaten, die durch die ODA<sup>313</sup> immer noch ein bestimmender Geber in der Entwicklungszusammenarbeit sind, herzustellen. Alle Ziele der SDGs sollen bis 2030 realisiert werden, so dass man in der Formulierung der Entwicklungsziele durch die Vereinten Nationen einen 15jährigen Rhythmus zur Überprüfung etabliert hat.

Insgesamt gibt es 17 übergeordnete SDGs, die ambitionierter formuliert sind als die MDG, denn in vielen Zielen geht es nicht um Reduzierung oder Bekämpfung eines Missstandes, sondern um dessen vollständige Beseitigung<sup>314</sup>:

„Ziel 1: Keine Armut: Armut in jeder Form und überall beenden

Ziel 2: Kein Hunger: Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern

Ziel 3: Gesundheit und Wohlergehen: Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern

---

<sup>312</sup> Die englische Version unter: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs> (08.01.2019). Die deutsche Version findet man auf der Seite des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): [http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030\\_agenda/17\\_ziele/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/17_ziele/index.html) (08.01.2019).

<sup>313</sup> ODA: Official Development Aid: Staatliche Entwicklungshilfe.

<sup>314</sup> Für das Folgende vgl. [http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030\\_agenda/17\\_ziele/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/17_ziele/index.html) (08.01.2018).

Ziel 4: Hochwertige Bildung: Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern

Ziel 5: Geschlechtergerechtigkeit: Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen

Ziel 6: Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen: Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten

Ziel 7: Bezahlbare und saubere Energie: Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern

Ziel 8: Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum: Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern

Ziel 9: Industrie, Innovation und Infrastruktur: Eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen

Ziel 10: Weniger Ungleichheiten: Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern

Ziel 11: Nachhaltige Städte und Gemeinden: Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen

Ziel 12: nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion: Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen

Ziel 13: Maßnahmen zum Klimaschutz: Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen

Ziel 14: Leben unter Wasser: Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen

Ziel 15: Leben an Land: Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodenverschlechterung stoppen und umkehren und den Biodiversitätsverlust stoppen

Ziel 16: Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen: Friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen

Ziel 17: Partnerschaften zur Erreichung der Ziele: Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben.“

Hier wird schon deutlich, dass die Ziele ausdifferenzierter und zugleich allgemeiner werden: der Fokus liegt nicht mehr so eindeutig in den Ländern des globalen Südens. Vielmehr machen schon die Überschriften deutlich, dass auch die Länder des Nordens oder Industrienationen



Aufgaben zu bewältigen haben, etwa wenn man das Ziel 2 in Augenschein nimmt: von einer nachhaltigen Landwirtschaft sind auch und gerade die Industrienationen weit entfernt. Auch die Städteplanung in den westlichen Staaten und Gesellschaften ist oft nicht inklusiv (Ziel 11), von nachhaltigem Konsum gar nicht zu reden. (Ziel 12). Diese neue deklaratorische Augenhöhe in der Entwicklungszusammenarbeit ist in ihrem Einfluss auf den Diskurs bei aller Diskrepanz zwischen Worten und Taten nicht zu unterschätzen. Zwar wurde bereits bei dem Klimagipfel 1992 in Rio de Janeiro das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeiten formuliert<sup>315</sup>, aber dies wurde nun in den SDGs nochmals konkretisiert. Allerdings ist schon hier kritisch anzumerken, dass für die MDGs ein geringer Einfluss auf die Konditionalitäten der IFIs zu konstatieren ist<sup>316</sup>. Für die SDGs lässt sich ebenfalls festhalten, dass sie in der Politik der IFIs bis 2018 keinen bemerkenswerten Widerhall fanden.

Nach dieser Darlegung der wichtigsten Ansätze des Entwicklungsdiskurses sollen im nächsten Unterkapitel ethische Vorannahmen aufgegriffen werden, die für die Formulierung eines sozial-ethisch verantworteten Begriffs von ‚Entwicklung‘ unerlässlich sind.

## 2.3 Ethische Vorannahmen

### 2.3.1 Das Konzept der Menschenwürde

#### 2.3.1.1 Philosophische Tradition<sup>317</sup>

Schon in der Antike war der Würdebegriff im Gebrauch, jedoch zunächst im Zusammenhang mit dem „Ansehen sozial hervorgehobener Individuen, eines griechischen Königs oder römischen Senators etwa.“<sup>318</sup> Thies nennt dies die klassische Version des Würdebegriffs<sup>319</sup>. In der Stoa wurde der Mensch dann als Herr seiner Bedürfnisse gesehen, hervorgehoben wurden die Souveränität der Vernunft über die Leidenschaften und die menschliche Fähigkeit, die Verhältnismäßigkeit zwischen aufgewendeter Mühe und Handlungsziel zu beurteilen<sup>320</sup>. In dieser Zeit, mithin lange vor der rechtlichen Fassung des Begriffs der Menschenwürde, kam die Philosophie

---

<sup>315</sup> Common but Differentiated Responsibilities, CBDR. Vgl. Abschlusserklärung der UN-Konferenz von Rio de Janeiro „Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung“, online unter: <https://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf> (02.07.2021) und Martens, Jens / Obenland, Wolfgang (2016): Die 2030-Agenda. Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung. Bonn / Osnabrück, S. 6.

<sup>316</sup> Sie werden in Burundi zwar in fast allen untersuchten Dokumenten und auch im zweiten PRSP Laos‘ erwähnt, konkreten Einfluss haben sie jedoch nicht. Vgl. die Kapitel 5.2.3, 5.2.4 und 5.2.5 bzw. 5.3.6 dieser Arbeit.

<sup>317</sup> Grundlegend: Thies, Christian (Hg.) (2009): Der Wert der Menschenwürde. Paderborn u.a.

<sup>318</sup> Bayertz, Kurt (1995): Die Idee der Menschenwürde: Probleme und Paradoxien. In: ARSP 81(1995), S. 465-481, hier S. 465.

<sup>319</sup> Vgl. Thies (2009), S. 9.

<sup>320</sup> Vgl. Hilpert, Konrad (2006): Art. Menschenwürde. In: LThK<sup>3</sup>, Bd7, Sp.132-137, hier Sp. 134. Diese Formulierung erinnert sehr an die moderne zweckrationale ökonomische Rationalität.

zu der Ansicht, die Teilhabe an der einen Weltvernunft begründe die Gleichheit aller Menschen trotz aller Unterschiede<sup>321</sup> und fordere Brüderlichkeit, in modernen Worten Solidarität. Wie Bayertz betont, knüpfte das Christentum an diese Vorstellung an und betonte eine Sonderstellung des Menschen in der Schöpfung, da allein er als Ebenbild Gottes vorgestellt wurde<sup>322</sup>. Durch diese Gottesebenbildlichkeit wurde jedoch nicht nur die Sonderstellung des Menschen betont, sondern auch die schon von der Stoa geforderte Gleichheit aller Menschen christlich gedeutet<sup>323</sup>. In der Renaissance wurde der Begriff der Menschenwürde jedoch gerade als Abgrenzung gegen die religiöse Tradition, die im irdischen Leben nur ein Jammertal sah, benutzt, um den Wert des diesseitigen Lebens zu betonen<sup>324</sup>. Bayertz macht in der neuzeitlichen Philosophie drei Aspekte fest, die die Würde des Menschen betonen: zum ersten seine Rationalität, d.h. zunächst nur seine Fähigkeit zu denken<sup>325</sup>. Es geht nach Bayertz bei der Vernunft des Menschen nun nicht mehr nur um sicheres Wissen der Bestimmung des Menschen, wie es im Glaubensbild der Gottesebenbildlichkeit zum Ausdruck kommt, sondern auch um die Möglichkeit der Erforschung der Natur und der Formulierung von Naturgesetzen<sup>326</sup>. Durch diese Erforschung der Natur kommt die neuzeitliche Philosophie nach Bayertz auch zu dem zweiten Aspekt, der Überzeugung von der Freiheit des Menschen bzw. seiner Nicht-Festgelegtheit<sup>327</sup>. Der Mensch hat die Freiheit des Denkens und der Schöpfung neuer Dinge. Er gilt nicht nur als Teil der Schöpfung Gottes, sondern kann selbst als Schöpfer tätig werden, da die Vorstellung der Freiheit des Menschen den Abschied von einer teleologischen Weltvorstellung beinhaltet. Diese schöpferische Freiheit muss sich dann auch auf Werte und Normen beziehen, so dass die von Kant formulierte Autonomie des Menschen als dritter Aspekt des neuzeitlichen Menschenwürdediskurses anzusehen ist<sup>328</sup>. Diese Autonomie des Menschen begründet eine Sonderstellung des Menschen im Kosmos und damit die Menschenwürde. In der Aufklärung wird das Wesen des Menschen mit diesen Aspekten meist kurzgefasst durch den Begriff der Vernunftbegabung des Menschen<sup>329</sup> umschrieben. In der christlichen Tradition wird die Menschenwürde durch die Idee der Gottebenbildlichkeit ausgedrückt: Da jeder Mensch als Abbild Gottes geschaffen wird, kommt ihm eine unveräußerliche Würde zu. Diese bildet die Grundlage des Prinzips der Personalität, das im Kapitel der Prinzipien der Katholischen Soziallehre aufgegriffen

---

<sup>321</sup> Vgl. Hilpert (2006), Sp. 134.

<sup>322</sup> Vgl. Bayertz (1995), S. 465.

<sup>323</sup> Vgl. Hilpert (2006), Sp. 134.

<sup>324</sup> Vgl. Bayertz (1995), S.465.

<sup>325</sup> Vgl. Bayertz (1995), S.466.

<sup>326</sup> Vgl. Bayertz (1995), S.466.

<sup>327</sup> Vgl. Bayertz, (1995); S.466.

<sup>328</sup> Vgl. Bayertz (1995), S.468.

<sup>329</sup> Vgl. Hilpert (2006), Sp. 134.

wird. Politischen Einfluss gewinnt die ethische Annahme der Menschenwürde erst spät, mit der Formulierung allgemeiner Menschenrechte. Und auch diese Formulierungen kommen zunächst ohne die explizite Formulierung der Menschenwürde aus.

### 2.3.1.2 Rechtliche Formulierung, systematische Fassung der Menschenwürde

Die philosophische Tradition der Menschenwürde schlägt sich zunächst nicht in rechtsverbindlichen Texten nieder. Die Vorstellung der Menschenwürde wird erst durch die Menschenrechte Gegenstand der (internationalen) Rechtsgeschichte. Und auch die explizite Formulierung von Menschenrechten beginnt erst spät in der Neuzeit, am Ende des 18. Jahrhunderts: In der US-amerikanischen Unabhängigkeitserklärung (1776) und der Erklärung der Allgemeinen Menschen- und Bürgerrechten der Französischen Revolution (1789) wird erstmals die Vorstellung, alle Menschen hätten die gleichen Rechte, die ihnen als Menschen bedingungslos zukommen, formuliert. In diesen Texten ist jedoch nicht explizit von der Würde des Menschen die Rede. Dies geschah erst wesentlich später: Nach Tiedemann<sup>330</sup> wird der Begriff ‚Menschenwürde‘ im positiven Recht zum ersten Mal in Art.151 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) verwendet<sup>331</sup>. Vor der Verabschiedung der Charta der Vereinten Nationen wurde die Menschenwürde nur noch in Artikel 6 der faschistischen Verfassung Portugals im Jahr 1933 und in der Präambel der Verfassung der Republik Irland aus dem Jahr 1937 erwähnt<sup>332</sup>.

Tiedemann hebt hervor, dass es in diesen Fällen um ein sozio-ökonomisch menschenwürdiges Leben geht und weitergehende, etwa die Ebene der Menschenrechte einbeziehende Konzeptionen erst auf der Ebene des Völkerrechts entstanden sind. Diese Weitung hat begonnen mit der Charta der Vereinten Nationen und wurde mit der durch den Wirtschafts- und Sozialrat der UN ausgearbeiteten, 1948 verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) durch die Vereinten Nationen fortgesetzt<sup>333</sup>. In der UN-Charta wird die Überzeugung der Unterzeichner von der Würde der Person betont<sup>334</sup>, während in der AEMR, nach der formellen Feststellung der gleichen Würde aller Menschen konkrete Menschenrechte, die die internationale Gemeinschaft zu schützen und zu wahren habe, ausgeführt werden<sup>335</sup>. Die Menschenwürde

---

<sup>330</sup> Tiedemann, Paul (2006): Was ist Menschenwürde? Eine Einführung. Darmstadt, S. 13.

<sup>331</sup> „Artikel 151(1) Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen zu sichern.(2) Gesetzlicher Zwang ist nur zulässig zur Verwirklichung bedrohter Rechte oder im Dienst überragender Forderungen des Gemeinwohls.(3) Die Freiheit des Handels und Gewerbes wird nach Maßgabe der Reichsgesetze gewährleistet.“

[http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html#F%C3%9CNFTER\\_ABSCHNITT02](http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html#F%C3%9CNFTER_ABSCHNITT02) (14.11.2011).

<sup>332</sup> Vgl. Tiedemann (2006), S. 13.

<sup>333</sup> Vgl. ebd. und S.17.

<sup>334</sup> Zur Redaktionsgeschichte der UN-Charta vgl. Tiedemann (2006); S. 13-16.

<sup>335</sup> Vgl. AEMR [www.unric.org/html/german/menschenrechte/UDHR\\_dt.pdf](http://www.unric.org/html/german/menschenrechte/UDHR_dt.pdf) (14.11.2011))

wird in der AEMR zweimal in der Präambel erwähnt sowie als Bezugspunkt aller Menschenrechte in Art.1 hervorgehoben:

„Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.“<sup>336</sup>

In dieser Formulierung wird, wie die historische Erforschung belegt, bewusst darauf verzichtet, zu begründen, woher die Würde des Menschen kommt. Ob sie von Gott verliehen wird oder zur Natur des Menschen gehört, konnte in den UN nicht im Konsens formuliert werden. Allerdings wird in Verbindung mit der UN-Charta und der Präambel der AEMR, in denen vom Glauben an die Würde des Menschen und der daraus folgenden Anerkennung gesprochen wird, deutlich, dass die Menschenwürde ein humanes Konstitutiv darstellt, dass weder durch Staaten noch durch Kriterien wie Ethnie, Geschlecht oder Religionszugehörigkeit zu- oder abgesprochen werden kann. Vielmehr kommt die Würde jedem Menschen allein aus der Tatsache zu, dass er Mensch ist<sup>337</sup>. Allerdings wird er im selben Artikel als „mit Vernunft und Gewissen begabt“ beschrieben, was eine deutliche Ausgestaltung der Anthropologie des Menschenwürde-Ansatzes bedeutet. Würde kommt dem Menschen zu, da er mit Vernunft und Gewissen begabt ist.

### 2.3.1.3 Anwendung des Konzeptes in der Entwicklungspolitik

Allerdings ist relativ unbestimmt, was die Würde des Menschen ausmacht. Im aktuellen politischen Diskurs werden oft Fragen wie die des absoluten Folterverbotes in Bezug auf die Menschenwürde diskutiert. Auch wird die Würde des Menschen in nahezu allen bioethischen Debatten herangezogen, etwa wenn es um Fragen der Embryonenforschung oder der Sterbehilfe geht<sup>338</sup>. In der vorliegenden Arbeit liegt jedoch ein Bezug der Frage der Menschenwürde auf das Problem der Armut deutlich näher. Die Vereinten Nationen haben in der Generalversammlung 1992 festgestellt, dass extreme Armut die Menschenwürde verletzt<sup>339</sup>. Denn ein Leben, in

---

<sup>336</sup> [www.unric.org/html/german/menschenrechte/UDHR\\_dt.pdf](http://www.unric.org/html/german/menschenrechte/UDHR_dt.pdf), (14.11.2011), S.1.

<sup>337</sup> Zur Diskussion über diesen Punkt, auch über die Frage, ob die Umformulierung des Entwurfs von menschlicher Person zu „Mensch“ eine Ausweitung der Würde auch auf Menschen, die nicht mit Vernunft und Gewissen begabt sind, vgl. Tiedemann (2006); S. 21f.

<sup>338</sup> Hierzu ist die Literatur nahezu unerschöpflich. Vgl. etwa: Dabrock, Peter (Hg.) (2010): Gattung Mensch. Interdisziplinäre Perspektiven, Tübingen, oder Kaesemann, Holger (Hg.) (2009): Die Würde des Menschen am Lebensende: zur Relevanz juristischer, theologischer, palliativmedizinischer und moralisch-ethischer Perspektiven. Berlin; oder Wetz, Franz Josef (2009): Baustelle Körper: Bioethik der Selbstachtung, Stuttgart. Dies sind nur die aktuellsten, in Mainz vorhandenen Titel zu dieser Debatte. Eine umfassendere Bibliographie kann hier nicht geleistet werden.

<sup>339</sup> Vgl. <http://daccess-ods.un.org/TMP/4676222.html> (14.11.2011) Vgl. auch Mieth, Corinna (2009): Menschenwürde und soziale Gerechtigkeit. Überlegungen zu Kant, Rawls und Margalit. In: Thies, Christian (Hg.) (2009): Der Wert der Menschenwürde. Paderborn u.a., S. 133-148, hier besonders S. 134f.

dem die Grundbedürfnisse des Menschen nicht erfüllt werden können, wird als menschenunwürdig angesehen<sup>340</sup>.

Mit der oben genannten Erklärung der Vereinten Nationen ist der Begriff auch in die Entwicklungspolitik eingezogen. Die Tradition der Idee der Menschenwürde findet sich auch in der christlichen Theologie und wird in der Sozialethik im Sozialprinzip der Personalität gefasst, auf das im Anschluss an die Darstellung der Menschenrechtsentwicklung eingegangen wird, da beide Aspekte in dieses einfließen. Zunächst ist jedoch auf die Folgerungen aus der Menschenwürde einzugehen: die Menschenrechte.

### 2.3.2 Die Menschenrechte

Denn eng mit dem Diskurs über die Menschenwürde verbunden ist die Diskussion der Menschenrechte, die, wie oben erwähnt, in der US-amerikanischen Unabhängigkeitserklärung und der Formulierung in der Französischen Revolution, zum ersten Mal benannt wurden. Auf der Ebene der internationalen Politik wurden die Menschenrechte 1945 in der Charta der Vereinten Nationen (UN) und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) 1948 formuliert: In Artikel 62 der Charta der Vereinten Nationen hat die internationale Gemeinschaft sich dazu verpflichtet, die Grundfreiheiten und die Menschenrechte zu fördern<sup>341</sup>. Mit der AEMR wurden diese weiter spezifiziert und klassifiziert. Darüber hinaus erfuhren sie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Konkretisierung in zwei Dimensionen. Zum einen wurden regionale Menschenrechtserklärungen formuliert, wie etwa die Amerikanische Menschenrechtskonvention der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) von 1969 oder die afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker von 1981. Eine Sonderstellung nimmt hier die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 ein, da sie über den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte mit Sitz in Straßburg auch die Möglichkeit schaffte, Menschenrechte individuell einzuklagen. Zum anderen wurden in den zwei Internationalen Pakten von 1966, a) über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR) und b) über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) die Vorgaben der Allgemeinen Erklärung präzisiert. Die beiden Pakte werden in der internationalen Politik zusammen mit der AEMR als die „International Bill of Rights“<sup>342</sup> bezeichnet. Gemäß der AEMR sind die Menschenrechte grundsätzlich in drei

---

<sup>340</sup> Vgl. hierzu Hartlieb, Michael (2013): Die Menschenwürde und ihre Verletzung durch extreme Armut. Eine sozialetisch-systematische Relektüre des Würdebegriffs. Paderborn.

<sup>341</sup> Vgl. UN-Charta, [www.un.org/depts/german/un\\_charta/charta.pdf](http://www.un.org/depts/german/un_charta/charta.pdf) (14.11.2011) Vgl. auch Tiedemann (2006), S. 17.

<sup>342</sup> Bielefeldt, Heiner (1998): Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos. Darmstadt, S. 1 und Tiedemann (2006), S. 17.

Gruppen oder Generationen zu unterteilen<sup>343</sup>: Zum einen die liberalen Abwehr- und Freiheitsrechte, historisch vor allem gegenüber dem Staat. Hier ist auch das Postulat der unverletzlichen Menschenwürde zu verorten. Zum zweiten die Menschenrechte auf Beteiligung und Teilhabe<sup>344</sup> und zum dritten die kollektiven Rechte, wie etwa das Recht auf Entwicklung, auf das ich im Anschluss ausführlich zurückkommen werde. Hilpert fasst die drei Bereiche wie folgt zusammen: Freiheitsrechte, politische Rechte sowie soziale und kulturelle Rechte<sup>345</sup>. Die Freiheitsrechte sollen einen persönlichen Handlungs- und Lebensraum für jeden Menschen eröffnen, gegen die Einschränkung, nicht nur, wie erwähnt durch den Staat, sondern auch durch Dritte<sup>346</sup>, Individuen und Institutionen. Hierbei ist die Grenze der persönlichen Freiheit, auch der Freiheit zur Entwicklung, d.h. zur Gestaltung des eigenen Lebens, die Freiheit der Mitmenschen zu verorten. Hier sind neben dem Recht auf körperliche Unversehrtheit besonders das Recht auf Meinungs- und Religionsfreiheit sowie das Recht auf Eigentum zu nennen. Die politischen und sozialen Menschenrechte umfassen auch das Recht auf (politische) Partizipation. „Die politischen Rechte sollen gewährleisten, daß der Bürger nicht einfach Objekt staatlicher Verwaltung ist, sondern daß er an den Entscheidungsvorgängen, die alle und die Gesamtheit betreffen, selbst irgendwie teilnehmen kann.“<sup>347</sup> Die sozialen und kulturellen Rechte sind diesen noch vorgeordnet, da sie die sozialen kulturellen Voraussetzungen schaffen, „ohne die die Verwirklichung der Freiheitsrechte und der politischen Rechte gar nicht möglich ist.“<sup>348</sup> Hierzu zählen etwa das Recht auf Bildung, das Recht auf „die Chance [...], seinen Lebensunterhalt zu erwerben“ (Recht auf Arbeit) und das Recht auf Erholung<sup>349</sup>. Fritzsche differenziert zwischen politischen Rechten auf der einen Seite und sozialen und kulturellen Rechten auf der anderen Seite<sup>350</sup>. Eine weitere Kategorie sind die kollektiven Rechte, deren Träger die Völker und Menschengruppen sind. Hierzu zählt das Recht auf Entwicklung<sup>351</sup>, das Recht auf kulturelle Verschiedenheit, und das Recht auf Frieden<sup>352</sup>. Zu den kollektiven Menschenrechten zählt auch das im

---

<sup>343</sup> Die kollektiven werden als dritte Generation gefasst, während die Freiheits- oder Abwehrrechte als erste und die politischen Rechte als zweite Generation verstanden werden. Diese Rede von Generationen spiegelt auch die historische (Weiter)Entwicklung der Menschenrechte im politischen Diskurs. Hilpert, Konrad (1993): Die Menschenrechte. Geschichte - Theologie – Aktualität. Düsseldorf, S. 41.

<sup>344</sup> Fritzsche differiert hier nochmals zwischen Teilnahmerechten, um den Staat mitzugestalten und Teilhaberechte, „um Lebensbedingungen gewährleistet zu bekommen, die es erst ermöglichen, die anderen Rechte angemessen wahrzunehmen.“ Fritzsche, Karl Peter (2016): Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten. Paderborn. S. 26.

<sup>345</sup> Hilpert, Konrad (1993). Die Menschenrechte. Geschichte - Theologie – Aktualität Düsseldorf, S. 39.

<sup>346</sup> Hilpert (1993), S. 39f.

<sup>347</sup> Hilpert (1993), S. 40.

<sup>348</sup> Ebd.

<sup>349</sup> Ebd.

<sup>350</sup> Fritzsche (2016), S. 26.

<sup>351</sup> Vgl. Kapitel 2.3.3 dieser Arbeit.

<sup>352</sup> Hilpert (1993), S. 41.

Rahmen dieser Arbeit besonders wichtige Selbstbestimmungsrecht der Völker<sup>353</sup>. Doehring betont, dass dieses Recht zunächst eher ein politisches Programm denn ein Rechtsinstitut, also ein international anerkanntes Recht, darstellt<sup>354</sup>. Inzwischen hat es zwar auch Eingang in völkerrechtliche Dokumente gefunden, allerdings ist es auch Teil des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts, was den Charakter des politischen Programms noch einmal verstärkt. Wichtig ist dieses Selbstbestimmungsrecht als politisches Leitprinzip auch im Rahmen der Dekolonialisierung. Jörg Fisch problematisiert die Vorstellung der Selbstbestimmung und weist darauf hin, dass Immanuel Kant die „Autonomie“ aus der politischen staatlichen Ebene auf die individuelle übertragen habe und eine radikale Selbstbestimmung im philosophischen Diskurs als Herrschaftsfreiheit verstanden wurde<sup>355</sup>. Selbstbestimmung ist sprachlich erstmals im 17. Jahrhundert zu finden<sup>356</sup>. Größere Wirkung findet die Vorstellung, zunächst allein der individuellen Selbstbestimmung im Zeitalter der Aufklärung<sup>357</sup>. Die politische individuelle Selbstbestimmung als Ideal wurde dann in der Französischen Revolution mit der Formulierung der Menschen- und Bürgerrechte deutlich und kam als kollektive Selbstbestimmung im Zeitalter der Dekolonialisierung ab der Mitte des 19. und vermehrt im 20. Jahrhundert zur Geltung<sup>358</sup>. Auch in dieser Zeit entwickelt die Forderung nach einer Selbstbestimmung der Völker eine größere politische Sprengkraft als die Forderung nach Selbstbestimmung der Individuen.<sup>359</sup> Von kollektiver Selbstbestimmung zu sprechen ist zunächst jedoch schwierig, da erster Adressat der Selbstbestimmung das vernunftbegabte Individuum ist<sup>360</sup>. Kollektive Selbstbestimmung kann deshalb nur als Souveränität eines Kollektivs verstanden werden, das mit Mehrheit der Individuen im Kollektiv Dinge bestimmen kann, ohne von äußeren (politischen) Kräften oder Menschen, die dem Kollektiv nicht angehören, abhängig zu sein<sup>361</sup>. Diese kollektive Selbstbestimmung wurde auf der politischen Ebene nach den Anfängen in der Zeit der Dekolonialisierung<sup>362</sup>

---

<sup>353</sup> Fisch, Jörg (2010): Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Die Domestizierung einer Illusion. München: (Historische Bibliothek der Gerda Henkel Stiftung).

<sup>354</sup> Doehring, Karl (2003): Völkerrecht. Heidelberg, S. 337.

<sup>355</sup> Fisch (2010) S. 30f.

<sup>356</sup> Fisch (2010) führt an, das J. Scott 1683-1686 vom „free-will or Principle of self-determination“ spricht und John Locke 1690 in seinem vierten Essay formuliert: „The ideas of men and self-determination appear to be connected.“ Vgl. Fisch, S.30 und 294.

<sup>357</sup> In dieser Arbeit steht die politische Selbstbestimmung im Fokus, weshalb ich auf die (moral)theologischen Fragen der Selbstbestimmung / Autonomie hier nicht näher eingehen kann. Vgl. zur Vertiefung dieses Themas: Goertz, Stephan / Striet, Magnus (Hg.) (2014): Nach dem Gesetz Gottes. Autonomie als christliches Prinzip. Freiburg im Breisgau. (Katholizismus im Umbruch, 2).

<sup>358</sup> Fisch unterscheidet nochmal zwischen politischer und technischer Selbstbestimmung. Politische Selbstbestimmung definierte er als Befreiung von Fremdbestimmung durch Menschen, technische Selbstbestimmung als Ausweitung des Aktionsradius und Aufhebung aktueller Grenzen menschlicher Selbstbestimmung durch natürliche Grenzen und „andere Kräfte.“ Fisch (2019), S. 29.

<sup>359</sup> Fisch (2010), S.31.

<sup>360</sup> Ebd.

<sup>361</sup> Fisch (2010), S. 35.

<sup>362</sup> Doehring, (2003), S. 339.

besonders in den Menschenrechtspakten von 1966 virulent<sup>363</sup>. In den gleichlautenden Artikeln I der beiden Pakte wird sie explizit als Grundbedingung der internationalen Menschenrechtsarbeit postuliert:

„Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“<sup>364</sup> Dies wird im Weiteren spezifiziert: „Alle Völker können für ihre eigenen Zwecke frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel verfügen, unbeschadet aller Verpflichtungen, die aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Wohles sowie aus dem Völkerrecht erwachsen. In keinem Falle darf ein Volk seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden.“<sup>365</sup>

Dieses Recht macht deutlich, dass Völker (und folglich auch Staaten, die durch Völker im Wesentlichen gebildet werden<sup>366</sup>) nicht in Abhängigkeit von externen Akteuren geraten dürfen. Daran anknüpfend gewann auch der Begriff des *Ownership* zentrale Bedeutung. Im allgemeinen entwicklungspolitischen Diskurs meint *Ownership* Eigenverantwortung und Selbstbestimmung. Damit gemeint ist auch, dass die Partnerländer die Federführung und Verantwortung bei jedem Entwicklungsprozess haben. Zentrale Bedeutung gewann er in der Paris-Deklaration zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit von 2005 in Verbindung mit der Accra Deklaration zum Handeln<sup>367</sup>.

Darüber hinaus wird im Internationalen Pakt über die bürgerlichen Rechte (IPbürgR) neben grundlegenden Menschenrechten wie Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, also ausschließlich Menschenrechten der ersten Generation vor allem die Einrichtung eines Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen beschlossen, gegenüber dem die Vertragsstaaten dieses Paktes eine jährliche Berichtspflicht über die Situation der Menschenrechte in ihren Ländern haben<sup>368</sup>. Manche Menschenrechte werden jedoch konkretisiert, wie etwa das Recht auf Leben, das mit Beschränkungen der Todesstrafe verknüpft und an das langfristige Ziel, diese zu verbieten, verbunden wird<sup>369</sup>.

---

<sup>363</sup> Texte in: Simma, Bruno / Fastenrath, Ulrich (Hgg.). (2018): Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz: Textausgabe mit ausführlichem Sachverzeichnis und einer Einführung. 7., neubearbeitete Auflage, Stand 1. Juli 2018, Sonderausgabe (Beck-Texte im dtv).

<sup>364</sup> Simma / Fastenrath, S. 57.

<sup>365</sup> IPbürgR Artikel 1, Satz 2. Simma / Fastenrath (2018), S. 58.

<sup>366</sup> „Staatsvolk“ ist nach Jellinek eines der drei Kriterien für einen Staat. Vgl. Jellinek, Georg (1900): Allgemeine Staatslehre. Berlin. (Recht des modernen Staates. Bd. 1).

<sup>367</sup> Der Begriff des *Ownership* ist auch im PRSP-Prozess der IFIs wichtig Vgl. Nuscheler (2012) S. 423; Nuscheler (2004), S. 630 und die Deklarationen aus Paris und Accra, online verfügbar unter: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> (Zugriff 18.11.2019). Die Pariser Deklaration wird auch immer wieder kritisch hinterfragt, etwa durch Mold, Andrew (2009): Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis. A critical review. OECD, Paris und auch durch die OECD selbst: OECD (2012), Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration, Better Aid, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264125780-en>. (Zugriff am 18.11.2019). Vgl auch Kapitel 2.1 3 dieser Arbeit.

<sup>368</sup> IPbürgR, Artikel 19-45, besonders auch Artikel 40, Simma/ Fastenrath (2018); S. 66-72, besonders S. 69.

<sup>369</sup> IPbürgR Art. 6. Im zweiten Fakultativprotokoll zu diesem Pakt wurde am 15.12. 1989 dann ein Verbot der Todesstrafe, allerdings mit Vorbehalten, auf die hier nicht näher einzugehen ist, beschlossen.



Im zweiten der UN-Pakte von 1966, dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR)<sup>370</sup>, stehen nach der wortgleichen Wiederholung des Selbstbestimmungsrechts der Völker dann die Menschenrechte der zweiten und dritten Generation im Mittelpunkt. So werden das Recht auf Arbeit, auf „gerechte, gesunde und sichere Arbeitsbedingungen sowie angemessenen Lohn“ und auch das Recht auf soziale Sicherheit hervorgehoben<sup>371</sup>. Für den entwicklungspolitischen Diskurs besonders interessant ist das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, das hier mit dem Recht auf Nahrung verknüpft und neben den klassischen Rechten auf Gesundheit und Bildung genannt wird. Das Recht auf Bildung wird dann insofern konkretisiert, als im Pakt der unentgeltliche Grundschulbesuch in allen Vertragsstaaten als Ziel festgelegt wird. Ebenso wird das Recht auf kulturelle Teilhabe erstmals international in diesem Pakt kodifiziert. Konkreter als die Pakte selbst sind jedoch die sogenannten ‚Fakultativprotokolle‘, die vieles nochmals genauer fassen. So wird etwa ein Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in den Vereinten Nationen (CESCR<sup>372</sup>) gegründet und ermächtigt, Mitteilungen „von oder im Namen von der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates unterstehenden Einzelpersonen oder Personengruppen [...]“ entgegenzunehmen, „die behaupten, Opfer einer Verletzung eines der im Pakt niedergelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte dieses Vertragsstaates zu sein“<sup>373</sup>. Dies bedeutet, dass es in den Vereinten Nationen ein Gremium gibt, das Menschenrechtsverletzungen durch Staaten registriert. Besonders hervorzuheben ist der Abschnitt zu internationaler Hilfe und Zusammenarbeit im Fakultativprotokoll zum IPwskR. Hier wird festgelegt, dass dieser Ausschuss den Sonderorganisationen, Fonds und Programmen der UN, also auch den IFIs, mit Zustimmung des betreffenden Landes („Vertragsstaat“) seine Auffassungen oder Empfehlungen zu Mitteilungen, die einen Hinweis auf ein Bedürfnis an fachlicher Beratung oder Unterstützung darstellen, übermitteln darf<sup>374</sup>, wenn sie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eingeschränkt sehen. Diese völkerrechtlichen Formulierungen bedeuten, dass ein Gremium der Vereinten Nationen Stellungnahmen zu Programmen der IFIs abgeben kann. Zudem wird durch den Ausschuss ein

---

<sup>370</sup> Textgrundlage Simma / Fastenrath (2018), S. 100-109.

<sup>371</sup> IPwskR Art. 7-9, Simma / Fastenrath (2018); S. 102f.

<sup>372</sup> CESCR = Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Dieser wurde in seiner heutigen Form 1985 eingerichtet, nachdem die vom Wirtschafts- und Sozialrat der UN (ECOSOC), einem der sechs Zentralorgane der Vereinten Nationen, der besonders für die Koordinierung der 17 Sonderorganisationen der UN zuständig ist, vorher gegründete Arbeitsgruppe Kritik bezüglich ihrer Unabhängigkeit und Kompetenz ausgesetzt war. Das CESCR hat seinen Sitz in Genf. Für den institutionellen Aufbau der Vereinten Nationen vgl. Kapitel 3.1 dieser Arbeit.

<sup>373</sup> FP-IPwskR Art. 2. Simma / Fastenrath (2018), S. 111.

<sup>374</sup> Ebd.

Treuhandfonds zur Unterstützung der Vertragsstaaten eingerichtet<sup>375</sup>. Hier wird der Einsatz für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte folglich sehr konkret.

Die Menschenrechtspakte von 1966, die nach Erreichen der nötigen Anzahl an Ratifizierungen 1976 in Kraft traten<sup>376</sup>, sind vor allem aus dem Grund bedeutsam, dass sie neben den Konkretisierungen der Menschenrechte das Selbstbestimmungsrecht der Völker kodifizieren und bestärken: dieses Selbstbestimmungsrecht ist zentral in der Frage der Entwicklungshilfe, besonders der Entwicklungsfinanzierung. Die Selbstbestimmung der Völker darf durch Hilfeleistungen nicht eingeschränkt werden. In diesem Zusammenhang ist darauf zu achten, dass in den Menschenrechtspakten ausdrücklich vom Recht der Völker, nicht dem der Staaten und Nationen gesprochen wird: Während die Rede von einem Selbstbestimmungsrecht der Staaten und einem der Nationen eher sprachliche Schwierigkeiten offenbart als eine materiale Differenz<sup>377</sup>, gilt es, den wichtigen Unterschied zwischen Nationen und Völkern zu beachten: Ein Selbstbestimmungsrecht der Nationen schreibt den internationalen Status quo fest. Ein Selbstbestimmungsrecht der Völker verändert die politische Landschaft langfristig<sup>378</sup>. Der Begriff „Volk“ ist jedoch im Völkerrecht nicht einheitlich definiert<sup>379</sup>: Oft wird ein Volk als in sich geschlossene Rechts- und Kulturgemeinschaft verstanden<sup>380</sup>, die in einem Territorialstaat zusammenlebt. Alternativ wird auch eine Selbstdefinition zugelassen: ein Volk ist diejenige Gruppe, die sich als Volk versteht und die in einem zusammenhängenden Siedlungsgebiet die Bevölkerungsmehrheit stellt<sup>381</sup>. Angesichts dieser Vagheit wird eben doch oft auf die klassische Definition von Staaten rekurriert, die nach Georg Jellinek durch Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt (also gemeinsame Regierung) definiert werden<sup>382</sup>. De facto sind diese Zusammenschlüsse auch die Akteure der internationalen Politik und auch Mitglieder der internationalen Organisationen, wie etwa der UN und auch der IFIS. Dies ist für die Entwicklungszusammenarbeit eine zielführende Struktur, auch wenn die Interessen der einzelnen Völker immer berücksichtigt werden müssen: im Konfliktfall zwischen Staaten und Völkern müssen auch die Interessen der in einem Staat zusammenlebenden Völker gewahrt werden. Allerdings ist die Selbstbestimmung der Völker ein Recht, das keine „Verselbständigungspflicht“<sup>383</sup> von Volksgruppen einschließt. Es ist ein gutes Zeichen, wenn Volksgruppen sich in ihren Territorialstaaten gut

---

<sup>375</sup> Ebd.

<sup>376</sup> Diese Menschenrechtspakte sind 1976, am 03. Januar (IPwskR) und am 23. März (IPbürgR) nach dem Eingang der entsprechenden Zahl an Ratifizierungen durch Nationalstaaten bei den Vereinten Nationen in Kraft getreten.

<sup>377</sup> Fisch (2010), S.39.

<sup>378</sup> Fisch (2010), S. 40.

<sup>379</sup> Fisch (2010), S. 40.

<sup>380</sup> Doering (2003), S. 2.

<sup>381</sup> Fisch (2010), S. 42.

<sup>382</sup> Siehe dazu Jellinek (1900).

<sup>383</sup> Fisch (2010), S. 38.

repräsentiert fühlen. Die sozialen und kulturellen Menschenrechte müssen garantiert sein. Dennoch ist ein Staat der Akteur in der internationalen Politik.

Um diese Spannung zu überwinden kann hier verdeutlicht werden: Grundsätzlich ist das Selbstbestimmungsrecht der Völker in zweifacher Weise auszubuchstabieren. Als Selbstbestimmungsrecht bis zum Sezessionsrecht oder als Selbstbestimmung im Sinne einer politisch-sozialen Autonomie. Das mit dem Recht zur Sezession verbundene Selbstbestimmungsrecht wird allgemein nur für die Zeit der Entkolonialisierung, also der Anfangszeit des modernen entwicklungspolitischen Diskurses angenommen, während seit dieser Zeit „für alle nichtkolonialen und entkolonisierten Staaten die territoriale Integrität Vorrang hat.“<sup>384</sup> Das Sezessionsrecht wurde vor allem unterdrückten Völkern als Strafe für den unterdrückenden Staat zugebilligt<sup>385</sup>, geriet allerdings durch den starken Einfluss der USA<sup>386</sup> in der internationalen Politik zunehmend unter Druck und wurde folglich für die Zeit nach der Entkolonialisierung international zurückgedrängt. Das Autonomierecht der Staaten ist für die Fragestellung dieser Arbeit jedoch zentral, da es den Subjektcharakter des Hilfsempfängers betont und so neben der Vorstellung der un-konditionierten Hilfe als moralisches Gebot den Rahmen der Fragestellung setzt. Dieses Rechtsverständnis bedeutet volle souveräne Eigenstaatlichkeit des Rechteinhabers, also eines Volkes oder einer Nation. Das Gegenteil wäre völlige Fremdbestimmung. Die Grade der Autonomie von Regionen innerhalb eines Staates und außerhalb dieses Staates können dann variieren. In föderalen Staaten gibt es ein gewisses Maß an Autonomie im Binnenverhältnis bei gleichzeitiger Fremdbestimmung in der Repräsentation nach außen. Die Selbstbestimmung eines Volkes ist im Idealfall demokratisch legitimiert. Da die Demokratie jedoch ebenso ein Ideal ist wie die Selbstbestimmung gibt es auch hier graduelle Abstufungen<sup>387</sup>, so dass man bei Zurückweisung der Lee-These<sup>388</sup> unterschiedliche Formen demokratischer Beteiligung akzeptieren sollte. International besitzen Völker und Nationen grundsätzlich mindestens seit 1966 das

---

<sup>384</sup> Fisch (2010), S. 56.

<sup>385</sup> Fisch (2010), S. 58f.

<sup>386</sup> Die USA erlebten 1861-1865 den sehr blutigen Sezessionskrieg und sind seitdem sehr zurückhaltend mit dem logisch aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker folgende Sezessionsrecht. Vgl. Fisch (2010); S. 53-56. Während unter dem Einfluss Lenins die Sowjetunion von Beginn bis zu ihrem Ende das Recht auf Sezession den einzelnen Republiken (theoretisch) zugestanden hat, ist dies international durch den Einfluss der USA inzwischen weitgehend unbekannt im globalen Maßstab. Vgl. Fisch (2010), S. 54f.

<sup>387</sup> Vgl. die Demokratieforschung von Hans-Joachim Lauth etwa: Lauth, Hans-Joachim (2004): Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich. Wiesbaden oder auch Lauth, Hans-Joachim / Liebert, Ulrike (2013): Im Schatten demokratischer Legitimität. Informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratienvergleich. Wiesbaden, besonders Lauth, Hans-Joachim (2013b): Informelle Institutionen politischer Partizipation und ihre demokratietheoretische Bedeutung In: Ders. / Liebert, Ulrike (Hgg) (2013): Im Schatten demokratischer Legitimität, Wiesbaden, S. 61-84.

<sup>388</sup> Die Lee-These besagt, dass eine absolute Herrschaft viel effizienter und demokratische Beteiligung im Prozess des wirtschaftlichen Aufschwungs eher hinderlich sei. Zur Auseinandersetzung mit dieser These vgl. Knutsen, Carl Henrik (2010): Investigating the Lee thesis: How bad is democracy for Asian economies. In: European Political Science Review 2(03):451 – 473.

Recht auf Selbstbestimmung<sup>389</sup>. In der aktuellen Entwicklungszusammenarbeit muss dieses deutlich ausformuliert werden, um zumindest den Anspruch der Begegnung auf Augenhöhe zwischen Geldgebern und Hilfsempfängern zu stärken. Die Industrienationen können und sollten den Entwicklungs- und Schwellenländern Ressourcen zur Verfügung stellen, ohne sofort festzulegen, wie diese verwandt werden, um das Selbstbestimmungsrecht der Völker als zentrales politisches und kulturelles, individuelles wie kollektives Menschenrecht zu achten. Dieses Selbstbestimmungsrecht wird im Völkerrecht durch das Recht auf Entwicklung konkretisiert.

### 2.3.3 Das Recht auf Entwicklung<sup>390</sup>

Die rechtliche Absicherung dieses Rechtes erfolgte erst zwanzig Jahre nach den Menschenrechtspakten von 1966: Das Recht auf Entwicklung wurde am 04. Dezember 1986 von den Vereinten Nationen kodifiziert, indem es auf der Generalversammlung verabschiedet wurde. Die „Declaration on the Right to development“ wurde an diesem Tag mit einer Gegenstimme (der der USA) und acht Enthaltungen beschlossen<sup>391</sup>. In dieser Deklaration wurde die Position vertreten und von der Mehrheit der Staaten geteilt, dass das Recht auf Entwicklung ein individuelles wie kollektives Recht ist. „Entwicklung wird dabei als eigenes Menschenrecht verstanden“<sup>392</sup>. Der einzelne Mensch gilt als Subjekt und Begünstigter, während vor allem die Staaten die Hauptverantwortung tragen, dieses Recht zu gewähren und umzusetzen. „Aber auch den Individuen werden im Rahmen des Menschenrechtsschutzes Pflichten zur Entwicklung auferlegt“<sup>393</sup>, auch wenn diese Pflichten nie konkretisiert wurden. 1986 wurde das Recht auf

---

<sup>389</sup> Siehe Menschenrechtspakte oben. Für die Vorgeschichte und die weitere Entwicklung im Völkerrecht vgl. Fisch (2010). S. 217-267.

<sup>390</sup> Dieses Kapitel stützt sich besonders auf die einschlägigen Veröffentlichungen von Plangemann Odendahl und Sengupta und seinen Mitherausgebern: Centre for Development and Human Rights (Hg.) (2004): *The Right to Development. A primer* (2004). 1. Aufl. New Delhi; Plangemann, Kathrin A. (2000): *Das Recht auf Entwicklung und seine Implikationen für Internationale Finanzinstitutionen*; Odendahl, Guido (1997): *Das Recht auf Entwicklung- The Right to Development. Entstehungsgeschichte, systematische Stellung und Inhalt eines individuellen sowie kollektiven Menschenrechts und Grundprinzips der Völkerrechtsordnung*. Aachen; Sengupta, Arjun / Negi, Archana / Basu, Moushumi (Hgg.) (2005): *Reflections on the Right to Development* New Dehli et. al.; Sengupta, Arjun: *The Right to Development: An Interview with Dr Arjun Sengupta*, in: *Essex Human Rights Review* 1/1 (2004), S. 93-97.

<sup>391</sup> Zitat aus Artikel I der UN-Resolution 41/128 vom 04. Dezember 1986: „The right to development is an inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized.

2. The human right to development also implies the full realization of the right of peoples to self-determination, which includes, subject to the relevant provisions of both International Covenants on Human Rights, the exercise of their inalienable right to full sovereignty over all their natural wealth and resources.“ Online verfügbar unter: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/DeclarationRightDevelopment\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/DeclarationRightDevelopment_en.pdf) (Zugriff am 13.11.2019). Siehe auch Plangemann, Kathrin A. (2000): *Das Recht auf Entwicklung und seine Implikationen für Internationale Finanzinstitutionen*, S. 26 und Marks, Stephen P. (2004): *The Right to Development in Context*. In: *Centre for Development and Human Rights* (Hg.) (2004), S. 21-40, hier S.29.

<sup>392</sup> Marks (2004), S. 29.

<sup>393</sup> Plangemann, Kathrin A. (2000), S. 26.

Entwicklung als ein unveräußerliches Menschenrecht „mit Einbettung in das System bereits bestehender anderer Menschenrechte, zu denen es interdependent ist und deren Schutz für das Recht auf Entwicklung Voraussetzung ist“<sup>394</sup>, in der internationalen Politik und im Völkerrecht verstanden und verankert<sup>395</sup>. In der Deklaration wird die Mehrdimensionalität des Entwicklungsbegriffs, der wirtschaftliche, soziale, politische und kulturelle Aspekte besitzt, akzeptiert, bei gleichzeitiger Betonung der Interdependenz dieser Aspekte. Bedeutsam ist, dass die UN-Generalversammlung betont, dass diese Aspekte unteilbar sind<sup>396</sup>. Es ist also nicht möglich, die wirtschaftliche Entwicklung zu priorisieren, wie das in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit und der internationalen Politik meist deutlich geschieht. Darüber hinaus wird in der Deklaration eine Partizipation aller Bevölkerungsgruppen am Entwicklungsdiskurs und -prozess gefordert. Die Relation von Entwicklung, Frieden und neuer Weltwirtschaftsordnung wird aufgezeigt. Grundlage des Rechts auf Entwicklung ist im Text von 1986 das Selbstbestimmungsrecht der Menschen und Völker<sup>397</sup>. Plangemann sieht diese Deklaration als Kompromiss der Staaten auf einem langen Weg, der vor der UN-Charta 1945 begann und 1986 zu diesem umfassenden Verständnis eines Rechts auf Entwicklung führte<sup>398</sup>. Auch Odendahl weist darauf hin, dass dieses Recht implizit bereits in der Charta der Vereinten Nationen 1945 enthalten war, denn, wie er anführt<sup>399</sup>, wird dort in der Präambel gefordert, dass die Signatarstaaten „Bedingungen schaffen, unter denen Gerechtigkeit gewahrt wird“. Diese werden aufgefordert „sozialen Fortschritt und besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern und internationale Einrichtungen in Anspruch zu nehmen, um den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt aller Völker [sic! nicht Staaten] zu fördern“<sup>400</sup>. In der UN-Charta wird das Thema in den Kapiteln X-XII erwähnt: in Kapitel X wird zunächst die Gründung eines Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen angekündigt, der entwicklungspolitische Initiativen starten darf. Das Recht auf Entwicklung stärkt den sogenannten Rechte-basierten Entwicklungsansatz, der die Menschenrechte explizit in den Entwicklungsdiskurs und die Entwicklungszusammenarbeitspraxis einbrachte<sup>401</sup>.

Bereits vor der Gründung der Vereinten Nationen hatte die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organisation ILO), die es seit 1919 gibt und die inzwischen eine

---

<sup>394</sup> Ebd.

<sup>395</sup> Zum kompletten Text der Deklaration, die als Resolution 41/128 der UN verabschiedet wurde, siehe Watzal, Ludwig (2004): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen. 4. Aufl. Bonn (Schriftenreihe / Bundeszentrale für Politische Bildung, 397), S. 251-260.

<sup>396</sup> Plangemann, Kathrin A. (2000), S. 26.

<sup>397</sup> Diese Details werden zitiert nach Plangemann, Kathrin A. (2000), S. 26.

<sup>398</sup> Ebd.

<sup>399</sup> Odendahl (1997), S. 14.

<sup>400</sup> Ebd.

<sup>401</sup> Centre for Development and Human Rights (Hg.) (2004), S.24.

Unterorganisation der UN ist<sup>402</sup>, Forderungen erhoben, die ein individuelles Recht auf Entwicklung implizierten<sup>403</sup>: In Ihrer *Declaration of Philadelphia* von 1944 wird formuliert:

„[A]ll human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity.“<sup>404</sup>

Hier werden materielles Wohlergehen und geistige Entwicklung, ökonomische Sicherheit und Chancengleichheit in einem Klima von Freiheit und Würde als Grundrechte aller Menschen angesehen. Die ILO betont auch, dass die Staaten die Voraussetzungen zur Verwirklichung dieser persönlichen individuellen Rechte schaffen müssten: Diese Voraussetzungen „must constitute the central aim of national and international policy; all national and international policies and measures, in particular those of an economic and financial character [sic!], should be judged in this light and accepted only in so far as they may be held to promote and not to hinder the achievement of this fundamental objective.“<sup>405</sup>

In der Zeit zwischen 1945 und 1986 wurde das Recht auf Entwicklung immer wieder im politischen Diskurs angeführt, auch wenn, wie erwähnt, die Kodifizierung auf UN-Ebene zunächst nicht gegeben war. In diesem Diskurs wurde immer wieder auf das Recht der Völker auf Selbstbestimmung rekurriert, das erstmals in der Resolution 1514 vom 14. Dezember 1960, der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker proklamiert wurde<sup>406</sup>. Dort wurde formuliert: „Alle Völker der Welt haben das Recht auf Selbstbestimmung; kraft dieses Rechts bestimmen sie frei ihren politischen Status und verfolgen frei ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“<sup>407</sup>

International wurde das Recht auf Entwicklung als eigenständiges Recht zum ersten Mal explizit auf der ersten Handelskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD I) erwähnt, bezeichnenderweise von dem Dominikaner Louis-Joseph Lebret, dem Beobachter des Heiligen Stuhls auf der Konferenz, die 1964 in Genf stattfand: „In a humanity which realizes solidarity, the right of all peoples to development must be recognized and respected.“<sup>408</sup> Die nächste explizite Forderung dieses Rechts formulierte der Außenminister Senegals, sowohl am 23. September

---

<sup>402</sup> Vgl.: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--en/index.htm> (10.10.2019).

<sup>403</sup> Sieh auch Centre for Development and Human Rights (Hg.) (2004); S.45.

<sup>404</sup> Deklaration der ILO von 1944, Artikel II a: siehe „Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation“, Annex 1 zur ILO Constitution, Artikel II a ILO Philadelphia Declaration vom 10. Mai 1944: online unter: <http://www.ilo.org/legacy/english/inwork/cb-policy-guide/declarationofPhiladelphia1944.pdf> (Zugriff am 11.11.2019): Vgl auch Odendahl (1997), S. 22.

<sup>405</sup> Artikel II b und c der ILO-Declaration vom 10. Mai 1944. Online unter: <http://www.ilo.org/legacy/english/inwork/cb-policy-guide/declarationofPhiladelphia1944.pdf> (Zugriff am 11.11.2019), siehe auch Odendahl (1997), S. 22f.

<sup>406</sup> Odendahl (1997), S. 44. Originalresolution unter: <https://www.un.org/depts/german/gv-early/ar1514-xv.pdf> (05.05.2020).

<sup>407</sup> Resolution 1514 Nr 2. (XV), zitiert auch unter Odendahl (1997), S.45.

<sup>408</sup> Zitiert nach: Plangemann, Kathrin A. (2000): Das Recht auf Entwicklung und seine Implikationen für Internationale Finanzinstitutionen. Dresden, S. 14.

1966 vor der UN- Generalversammlung also auch vor der Gruppe der 77<sup>409</sup> in Algier ein Jahr später<sup>410</sup>. Im weiteren Verlauf waren es kirchliche Akteure, die das Recht auf Entwicklung weiter ausformulierten: Zum einen betonte es der algerische Kardinal Etienne Duval in seiner Ansprache zum kirchlichen Weltfriedenstag 1969 und zum andern formulierte in der Folgezeit eine algerische christliche Gruppe „Justice et Paix“ genauere Vorstellungen über die Ausgestaltung dieses Rechtes. Das Recht auf Entwicklung wurde als kollektives Recht der Völker „als Teil der wirtschaftlichen und insbesondere sozialen Rechte“<sup>411</sup> verstanden. Nach Plangemann wurde es von der algerischen Gruppe als „revolutionäres einheitliches Recht mit reziproker und (inter)nationaler Dimension“<sup>412</sup> gesehen, das sowohl Pflichten anderer wie des eigenen Staates implizierte, um das Recht auf Entwicklung umzusetzen. Das Recht auf Entwicklung wird inhaltlich als das Recht auf Leben in sozialer Gerechtigkeit gefasst, das einen Ausweg aus Unterentwicklung unter Wahl des eigenen Entwicklungsweges bietet. Insbesondere die Frage der Industrialisierung als Weg zur Entwicklung wurde kritisch gesehen. Im Fokus stand das Selbstbestimmungsrecht (der Völker), die Betonung der Freiheit sowie globale Solidarität und der Gleichheitsgrundsatz für die Völker<sup>413</sup>. Zugleich strebte man Frieden zwischen Industrie- und Entwicklungsländern an<sup>414</sup>.

Neben diesen eher moralischen Appellen durch algerische Christen gab es eine völkerrechtliche Ausarbeitung des Rechts auf Entwicklung durch den Präsidenten des Obersten Gerichtshofs Senegals Kéba M'Baye 1972. Plangemann fasst die Kernaussagen wie folgt zusammen:

„Das Recht auf Entwicklung ist sowohl individueller wie kollektiver Natur als Folge der Verbindung des kollektiven und relativen Charakters der Entwicklung und des individuellen, absoluten Charakters von Menschenrechten. [...] Entwicklung ist sowohl in seinen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Dimensionen ein Menschenrecht, da der Mensch ohne Entwicklung nicht leben kann [...] Entwicklungsvölkerrecht als objektives Recht ist vom Recht auf Entwicklung als subjektives und bereits bestehendes völkerrechtliches Recht zu trennen, wobei sich jedoch beide bedingen [...] Entwicklung [wird verstanden] als Recht zu leben, gut zu leben, besser zu leben sowie [als] Ausgleichsanspruch des Südens für Vorteile, die der Norden aus seinen Beziehungen zum Süden zieht<sup>415</sup> [...] Entwicklung [wird darüber hinaus verstanden] als Wachstum und sozioökonomischer Prozess mit menschlicher Dimension, Befriedigung materieller (Ernährung, Kleidung, Unterkunft) und moralischer (Frieden, Mitleid und Nächstenliebe<sup>416</sup>) Bedürfnisse.“<sup>417</sup>

---

<sup>409</sup> Die Gruppe der 77 ist ein Zusammenschluss von Entwicklungsländern, der 1964 auf der ersten Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) in Genf gegründet wurde und inzwischen 134 Mitgliedstaaten hat, was sie zur größten intergouvernementalen Gruppen in den Vereinten Nationen macht. Vgl. die Homepage der Gruppe: <http://www.g77.org/doc/> (09.01.2019). Vgl. Fn. 208.

<sup>410</sup> Plangemann (2000) S. 14.

<sup>411</sup> Plangemann (2000), S. 15.

<sup>412</sup> Ebd.

<sup>413</sup> Plangemann (2000) S. 16.

<sup>414</sup> Plangemann (2000) S. 15.

<sup>415</sup> Dies ist die umgekehrte, aber gleichgerichtete Annahme der Dependenztheorie, die auf die Nachteile des Südens durch seine Beziehungen zum Norden fokussiert.

<sup>416</sup> Mitleid und Nächstenliebe ließe sich mit Solidarität übersetzen.

<sup>417</sup> Plangemann (2000) S. 16.

M'Baye verweist auch auf das Kapitel IX der UN-Charta, Artikel 55-60, und betont, dass bereits in Artikel 55 das Recht auf Entwicklung begründet werde. Dort wird eine internationale Zusammenarbeit im wirtschaftlichen und sozialen Bereich angemahnt. Es gebe eine Verantwortung „für eine Verbesserung des Lebensstandards, Vollbeschäftigung und die Schaffung der Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg [sic!].“<sup>418</sup> Diese Ziele sind nominell globale Ziele (vgl. IMF), werden aber durch eine Verknüpfung mit Grundsätzen der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung (Entkolonialisierung und Entwicklungshilfe) völkerrechtlich verankert und auf der Ebene der Nationalstaaten und ihrer Kooperation konkretisiert<sup>419</sup>.

Neben der UN-Charta verweist Plangemann unter Bezug auf M'Baye auch auf die Artikel 22-27 der AEMR, auf die Gründungsverträge von UN-Entwicklungsorganisationen<sup>420</sup> sowie, jenseits des positiven Rechts, auf das Solidaritätsprinzip und alle fundamentalen Menschenrechte<sup>421</sup>. Bedeutsam ist auch, dass die Diskussion über ein Recht auf Entwicklung, das politische und bürgerliche Rechte ebenso umfasst wie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, nach den entsprechenden UN-Pakten und im Zusammenhang der Forderung der Entwicklungsländer nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung aufkam<sup>422</sup>.

Nach Akzeptanz des Rechtes auf Entwicklung durch die UN-Generalversammlung wurde es auch auf den UN-Konferenzen der 1990er Jahre fortgeschrieben<sup>423</sup>, etwa auf der Konferenz von Rio de Janeiro 1992, die für den Entwicklungsdiskurs und die Frage der nachhaltigen Entwicklung auf der Ebene der Vereinten Nationen eine besondere Rolle spielt(e). In Rio de Janeiro wird verdeutlicht, dass das Recht auf Entwicklung mit Fragen des Umweltschutzes und der Bedürfnisse kommender Generationen verknüpft werden muss<sup>424</sup>. Auch die Konferenzen in Wien (1993), Kairo (1994), Peking (1995) und Kopenhagen (ebenfalls 1995) griffen dieses Recht auf und akzeptierten und verstärkten es: In Wien wurde das Recht auf Entwicklung als universales unveräußerliches Menschenrecht und integraler Part der Menschenrechtskataloge bekräftigt. Zudem wurde hervorgehoben, dass der Mensch zentrales Subjekt der Entwicklung ist. Es wurde auf der Weltkonferenz zu den Menschenrechten 1993 in Wien betont, dass

---

<sup>418</sup> Art. 55a, zitiert nach Odendahl (1997), S.15.

<sup>419</sup> Vgl. Odendahl (1997), S. 15.

<sup>420</sup> Odendahl weist allerdings darauf hin, dass etwa die UN-Unterorganisation UNICEF nur mit Zustimmung der jeweiligen Regierung tätig werden darf. Vgl. Odendahl (1997) S.18.

<sup>421</sup> Plangemann (2000), S. 17.

<sup>422</sup> Sengupta / Negi / Basu (2005), S. 10.

<sup>423</sup> Literatur dazu: Fues, Thomas (Hg.) (2001): Die Weltkonferenzen der 90er Jahre. Baustellen für Global Governance. Bonn (EINE Welt - Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, [N.F.], 12

<sup>424</sup> The Rio Declaration on Environment and Development, Principle 3, UN-Dokument A/Conf.151/rev 1 vom 13. Juni 1992, in englischer Sprache: „The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations“.

Online verfügbar unter: [http://www.unesco.org/education/pdf/RIO\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF) (12.11.2019)



Entwicklung und deren Fehlen nicht als Rechtfertigung zur Missachtung anderer Rechte dienen darf. Es wurde auch verdeutlicht, dass „effective development policies at the national level, as well as equitable economic relations and a favourable economic environment at the international level“ notwendig sind. Hier wird deutlich, dass die Anerkennung eines Rechts auf Entwicklung Implikationen für die gesamte politisch-ökonomische globale Ordnung haben muss und wird. Deshalb wurde eine Kooperation der Staaten zur Sicherstellung und Förderung der Entwicklung ebenso angeregt wie eine Umsetzung und Implementierung dieses Rechtes. Dazu wurde eine diesbezügliche Arbeitsgruppe eingerichtet<sup>425</sup>, die in den folgenden Jahren mehr oder weniger konsistent arbeitete<sup>426</sup>, aber auch durch ihre Veröffentlichungen ebenso wie die Wiederholung der Forderungen aus Rio und Wien auf den Folgekonferenzen in Kairo, Peking und Kopenhagen dazu führte, dass das Recht auf Entwicklung als Bestandteil des Völkergewohnheitsrechtes angesehen werden muss, wie Plangemann schreibt<sup>427</sup>. Das Recht auf Entwicklung wurde zu einer der wichtigen Säulen des UN-Hohen Kommissars für Menschenrechte<sup>428</sup> und auch zur Grundlage des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP)<sup>429</sup>. In der Reihe der kollektiven Menschenrechte nimmt es dadurch eine herausragende Stellung ein. Allerdings verschiebt sich der internationale Diskurs zum Recht auf Entwicklung zunehmend von Fragen der Anerkennung zu Fragen der Umsetzung<sup>430</sup>. Hier räumt Plangemann auch den IFIs eine bedeutende Rolle ein, auf die im Laufe der Arbeit bei der Bewertung der Konditionalitäten eingegangen wird. In diesem Diskurs, namentlich in der entscheidenden Resolution der UN von 1986 wird auch erneut eine Definition von Entwicklung vorgelegt, die in einen sozioethischen Begriff von Entwicklung einfließt: Entwicklung wird verstanden als „comprehensive economic, cultural and political process, which aims at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting therefrom“<sup>431</sup>. Bemerkenswert ist besonders, dass die faire Verteilung der Ergebnisse eines Entwicklungsprozesses in die Definition von Entwicklung eingeschlossen wird. Das beschreibt logisch auch Kriterien für eine erfolgreiche Umsetzung des Rechts auf Entwicklung. Sengupta kommt hier auch

---

<sup>425</sup> Plangemann (2000), S. 28. Sengupta/Negi /Basu (2005), S. 10.

<sup>426</sup> Plangemann (2000), S. 30-32.

<sup>427</sup> Plangemann (2000), S. 30.

<sup>428</sup> Mehr zu diesem Amt auf der entsprechenden Homepage: <https://www.ohchr.org/EN/pages/home.aspx> (Zugriff am 13.11.2019).

<sup>429</sup> Mehr zu dieser Institution auf der entsprechenden Homepage: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/about-us.html> (Zugriff am 13.11.2019). Siehe auch Plangemann (2000), S. 32f und Centre for Development and Human Rights (Hg.) (2004); S. 25.

<sup>430</sup> Auch Plangemann (2000), S.34.

<sup>431</sup> UN-Declaration on the Right of Development vom 4. Dezember 1986. Online unter: <https://legal.un.org/avl/ha/drd/drd.html> (05.05.2021).

nochmal auf den Ansatz von Sen zurück und verknüpft das Menschenrecht auf Entwicklung mit den Capabilities, die über eine Steigerung des Einkommens hinaus die konkrete Weitung der Verwirklichungschancen (Freiheit zu etwas) umfassen<sup>432</sup>. Dies ist ein sehr weitgefasstes Recht auf Entwicklung, das unmittelbar die Frage impliziert, wer die Pflicht hat, dieses Recht umzusetzen und zu garantieren. Hier sind zunächst die entwickelten, also die wohlhabenderen Länder und ihre Bürger im Blick, so dass im Folgenden die Frage nach den Gerechtigkeits- und Hilfspflichten zu diskutieren ist.

### 2.3.4 Gerechtigkeits- und Hilfspflichten und effektiver Altruismus

Neben der Frage, was *Entwicklung* bedeutet, stellt sich in der ethischen Debatte um Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit die Frage, ob reichere Menschen, Staaten und Gemeinschaften überhaupt moralisch dazu verpflichtet sind, ärmeren und marginalisierten Menschen zu helfen, in welcher Weise auch immer. Dies ist ein wichtiger Bestandteil der klassischen Entwicklungshilfe, der im philosophischen Diskurs meist nicht unter diesem Begriff, sondern etwas generalisierter im Komplex „Weltarmut und Ethik“<sup>433</sup> behandelt wird: Ist man grundsätzlich verpflichtet, armen (marginalisierten) Menschen zu helfen? Wenn man dies bejaht, wie es die Mehrheit der Ethiker tut, wenn man mal von den Lifeboat Ethics bzw. dem Neo-Malthusianismus eines Garrett Hardin absieht<sup>434</sup>, und wie es auch unter dem Aspekt des christlichen Gebotes der Nächstenliebe angebracht erscheint, ergibt sich daraus sofort die Frage: Darf man eine moralische Pflicht oder ein Gebot an Konditionalitäten und Bedingungen knüpfen, also nur konzessiv gewähren?

Grundsätzlich ist man zur Hilfe verpflichtet, wenn die Menschenwürde des Hilfsbedürftigen in Frage steht, er also nicht unter menschenwürdigen Bedingungen leben kann. Hilpert betont in diesem Zusammenhang, dass die Hilfe allein aufgrund der Notlagen moralisch geboten ist, dass sie jedoch jenseits caritativen Handelns als menschenrechtlich geboten anzusehen sind, da eine Vielzahl der Notlagen „ursächlich zusammenhängt mit Prozessen, Handlungen und Strukturen,

---

<sup>432</sup> Sengupta / Negi / Basu (2005), S.11. Vgl. auch Kapitel 2.2.2 4 dieser Arbeit.

<sup>433</sup> So auch der Titel des einschlägigen Sammelbandes von Barbara Bleisch und Peter Schaber: Bleisch, Barbara / Schaber, Peter (Hgg.) (2009): Weltarmut und Ethik. Paderborn (Ethica 13).

<sup>434</sup> Hardin, Garret James (1996): Lifeboat Ethics: The Case against Helping the Poor. In: Aiken, W./ LaFollette, H. (Hgg.) (1996): World Hunger and Morality. New-Jersey, S. 5-15. Hardin führt aus, dass man den Menschen in Afrika nicht helfen sollte, da dann dort die Bevölkerung weiter wächst, was die Not wiederum verstärkt. Malthus hatte bereits im 18. Jahrhundert argumentiert, dass man bald die Versorgungsfähigkeit des Planeten überschritten habe, was zu einer weltweiten Verarmung und großen Hungersnöte führen müsse. Malthus gilt deshalb als Begründer der Theorie von der Bevölkerungsfalle. Vgl. Malthus, Thomas Robert (1798/1986): An essay on the principle of population, as it affects the future of society. London. Reprint der 6. Auflage von 1826 (2 Bände). London 1986. Vgl. auch Kesselring, Thomas (2003): Ethik der Entwicklungspolitik. Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung, München, S. 34-41.

die von Menschen bewerkstelligt und in Gang gehalten werden“<sup>435</sup>. Hierbei bezieht er sich auf Missstände in den Ländern des globalen Südens ebenso wie auf inter- und transnationale Institutionen, Regime und Strukturen, die ein menschenwürdiges Leben für viele Menschen verhindern. Er betont, dass unterschiedliche Lebensstandards in unterschiedlichen Ländern keineswegs von vornherein eine moralische Hilfespflicht kreieren<sup>436</sup>. Vielmehr entsteht die Hilfespflicht erst dann, wenn die Ungleichheit den ärmeren Gruppen kein menschenwürdiges Leben ermöglicht<sup>437</sup>. Dies impliziert auch die aktive Teilnahme an gesellschaftlicher Entwicklung und gesellschaftlichem Fortschritt. Dies inkludiert, dass die Menschen die Fähigkeiten haben müssen, über ihr Leben in einem gewissen Grad selbst zu bestimmen. Das bedeutet, dass ich Optionen, die mir begründet wichtig sind, realisieren kann, wie es auch im Ansatz der Verwirklichungschancen von Amartya Sen zum Ausdruck kommt<sup>438</sup>. Allerdings ist bei der Bestimmung der Hilfe eine wichtige Bedingung zu beachten, die Peter Schaber formuliert: „Hilfe von außen kann niemanden mit Selbstachtung versorgen.“<sup>439</sup> Das bedeutet, die Hilfespflicht bezieht sich darauf, für alle Menschen solche Bedingungen zu schaffen, dass sie Selbstachtung und Selbstbewusstsein durch Selbstentfaltung entwickeln können. Dies ist gleichzeitig eine Grenze, die alle Hilfe, die darüber hinaus geht, zu einer supererogatorischen Hilfe macht und somit zu einer Hilfe, die moralisch wünschenswert sein kann, aber nicht verpflichtend ist<sup>440</sup>. Die Schaffung solcher Bedingungen ist zugleich ein Gebot der Solidarität, das positive Entwicklung durch die Verwirklichung von mehr sozialer und wirtschaftlicher Gerechtigkeit ermöglichen will<sup>441</sup>. Ziel der Hilfe ist also diese größere Gerechtigkeit. Hier gibt es zum einen die Gefahr der Ineffektivität individuellen Handelns („meine Hilfe ist ein Tropfen auf den heißen Stein“) und zum anderen zugleich der Überforderung angesichts der vielfachen Notlagen in der Welt<sup>442</sup>. Folglich muss man die Hilfespflicht näher fassen, wozu Corinna Mieth einen wichtigen Beitrag im philosophischen Diskurs geliefert hat. Denn sie formuliert zwei Kriterien, die eine Hilfespflicht

---

<sup>435</sup> Hilpert (1991), S. 289.

<sup>436</sup> Hilpert (1991), S.290.

<sup>437</sup> Ebd.

<sup>438</sup> Vgl. Kapitel 2.2.2.4 dieser Arbeit.

<sup>439</sup> Schaber, Peter (2006): Globale Hilfepflichten. In: Bleisch, Barbara / Schaber, Peter (Hgg.) (2009): Weltarmut und Ethik. Paderborn (Ethica 13), S. 139-152, hier S. 141.

<sup>440</sup> Corinna Mieth bezeichnet eine supererogatorische Handlung als eine Handlung „jenseits der Pflicht“. Sie weist darauf hin, dass die Grundlage das lateinische Verb „supererogare“ ist, das mit „mehr leisten, als gefordert ist“ übersetzt werden kann. Eine supererogatorische Handlung ist darüber hinaus immer moralisch gut. Sie liegt nicht unterhalb des moralisch geforderten Mindestmaßes, sondern darüber. Mieth diskutiert auch, ob eine Gefährdung von Leib und Leben des Helfenden eine Kategorie für eine supererogatorische Handlung ist, die dadurch besonders preisenswert ist auch muss die Handlung ein besonderes Gut, etwa das Leben der zu rettenden Person umfassen: „Freiwillig etwas Unwichtiges zu tun, ist entsprechend nicht in derselben Weise preisenswert.“ Vgl. Mieth, Corinna (2012): Positive Pflichten. Über das Verhältnis von Hilfe und Gerechtigkeit. Berlin, S. 22 und S. 30f, Zitat S.31.

<sup>441</sup> Hilpert (1991), S. 291.

<sup>442</sup> Hilpert (1991), S. 296.

konstituieren: Das Kriterium der objektiven Bedürftigkeit und das Zumutbarkeitskriterium. Das Kriterium der objektiven Bedürftigkeit bedeutet, dass eine Hilfespflicht vorliegt, wenn dem Hilfeempfänger ein lebensnotwendiges Gut fehlt<sup>443</sup>, während das Zumutbarkeitskriterium festlegt, dass die Hilfe für den Helfenden zumutbar sein muss, um als moralische Pflicht zu gelten<sup>444</sup>. Wenn eins dieser Kriterien nicht erfüllt ist, ist eine Hilfe supererogatorisch; sie kann also nicht als moralische Pflicht angesehen werden: entweder ist die Hilfe handlungs- oder akteurs-supererogatorisch: es kann eine Handlung vorliegen, die jenseits der Pflicht liegt, da sie keine objektive Bedürftigkeit lindert oder es liegt eine Handlung vor, deren Ausführung für den Akteur so unzumutbar ist, dass er nicht verpflichtet sein kann, diese auszuführen und er supererogatorisch agiert, wenn er diese trotzdem ausführt<sup>445</sup>. Wenn eine Handlung aber beide Kriterien erfüllt, ist sie nicht supererogatorisch, sondern moralisch verpflichtend<sup>446</sup>.

Beide Kriterien werden in einem Fallbeispiel erfüllt, das in der Debatte um die konkreten Hilfe-pflichten der Menschen häufig angeführt wird und das der australische Philosoph Peter Singer unter anderem in seinem Aufsatz „Famine, Affluence and Morality“ verwendet<sup>447</sup>. Er schildert die Situation, dass ein Spaziergänger an einem Teich entlang geht und plötzlich wahrnimmt, dass in diesem Teich ein Kind zu ertrinken droht. Nach Singer ist es nun absolute Pflicht des Spaziergängers, alles in seiner Macht Stehende zu tun, bis er etwas von gleicher moralischer Bedeutung aufgeben müsste, um das Kind vor dem Ertrinken zu retten. Hier ist die absolute objektive Bedürftigkeit des Hilfeempfängers ebenso gegeben wie die Zumutbarkeit für den Helfer. Singer betont, dass die schmutzigen und nassen Kleider bedeutungslos sind, wenn man das sehr Schlechte, das aus einem Nichthandeln folgte, nämlich den Tod des Kindes, dagegen hält<sup>448</sup>. Singer will mit seinem Beispiel nur eine negative Pflicht, also die Abwendung eines moralisch schlechten Geschehens (oder auch ein Verbot), betonen, nämlich die Verhinderung des Ertrinkens des Kindes. Über weitere Hilfe für das Kind sagt er zunächst nichts. Auch hält er die Frage von Nähe und Distanz für moralisch irrelevant, solange man, wie die meisten

---

<sup>443</sup> Ein lebensnotwendiges Gut ist ein interkulturell grundlegendes Gut, wie etwa angemessene Nahrung, Kleidung und Wohnung, medizinische und schulische Grundversorgung und die Möglichkeit, einen eigenen Lebensplan zu entwickeln und umzusetzen. Hier sind sich viele unterschiedliche Philosophen einig, etwa Martha Nussbaum (Vgl. Kapitel 2.2.2.4), Ottfried Höffe, Christoph Horn, Alan Gewirth und Corinna Mieth. Vgl. Mieth (2012), S. 44. Die Lebensplanentwicklung ist auch bedeutsam für das Kriterium der Selbstachtung, das in der Diskussion um die Würde der Hilfeempfänger zu berücksichtigen ist.

<sup>444</sup> Mieth (2012), S. 46.

<sup>445</sup> Mieth (2012), S. 32.

<sup>446</sup> Hier sei darauf hingewiesen, dass in der Moralphilosophie Gebote als verpflichtend, moralische Ratschläge als hilfreich, aber nicht geboten angesehen werden. Vgl. Mieth (2012), S. 34.

<sup>447</sup> Peter Singer bezieht sich immer wieder auf dieses Teichbeispiel. Grundlegend sind die Ausführungen in seinem Artikel von 1972: Vgl. Singer, Peter (1972): „Famine, Affluence, and Morality. In: *Philosophy and Public Affairs* 1(1972)3, S. 229-243. Erstmals auf Deutsch Singer, Peter (2006): *Hunger, Wohlstand und Moral*. In: Bleisch, Barbara /Schaber, Peter (Hgg.) (2009): *Weltarmut und Ethik*. Paderborn (Ethica 13); S. 37-55, besonders S.39.

<sup>448</sup> Singer (2006), S. 39.

Ansätze in der Ethik<sup>449</sup>, von der Universalisierung der Werte ausgeht. Er sagt, dass man zwar dem Kind in der Nähe, also im Teich, eher helfen werde als einem Kind in einem entfernten Land des globalen Südens, dass dieses Faktum aber die Aussage nicht beeinflusst, dass wir beiden helfen sollten. Auch ist globale Hilfe heute weniger problematisch als früher: „Zum Unglück derer, die ihre moralischen Verantwortungen begrenzt halten möchten, haben die gewachsenen Kommunikations- und Transportmöglichkeiten die Situation verändert“<sup>450</sup>. Aus Singers Sicht macht es auch keinen Unterschied, ob ich die einzige Person bin, die helfen kann, oder es noch viele andere potentielle Helfer gibt<sup>451</sup>. Wenn ich am Teich stehe, mindert sich meine Verpflichtung nicht dadurch, dass noch andere am Teich stehen, so Singer<sup>452</sup>. Auch ist der Umfang meiner Hilfe nicht davon abhängig, wie viele andere helfen, da dies eine unkalkulierbare Größe ist und ich immer davon ausgehen muss, dass relativ wenige helfen<sup>453</sup>. Das Interessante am Ansatz Singers ist, dass er mit seiner Argumentation und besonders der Nivellierung von Nähe und Distanz die Kategorien von Pflicht und Wohltätigkeit aufheben will<sup>454</sup>. Singer argumentiert hier, dass die Hilfe für Menschen in Länder des globalen Südens durch Menschen, die im Wohlstand leben, keine Wohltätigkeit ist, sondern eine unbedingte Pflicht. Er möchte im Falle des drohenden Hungertodes in Ländern des globalen Südens die Trennung von Wohltätigkeit und Pflicht als unangemessen zurückweisen und aufheben. Die Nähe-Distanz-Problematik ist für Singer dann nicht relevant, wenn man „irgendein Prinzip von Unparteilichkeit, Universalisierung, Gleichheit oder dergleichen“<sup>455</sup> in seiner Moraltheorie akzeptiert. Damit ist auch eine christliche Sozialethik, die prominent von der Menschheitsfamilie spricht<sup>456</sup>, nicht legitimiert, dieses praktische Kosten-Nutzen-Kalkül in Anwendung zu bringen, zumal dies weniger relevant wird, wenn man sich vor Augen führt, dass man in der Ferne bei absolut armen Menschen mit geringeren Mitteln meistens größere Verbesserungen erreichen kann<sup>457</sup>. Wenn man Singer folgt, sind Hilfsleistungen für Menschen in Ländern des globalen Südens dann keine supererogatorische Leistung<sup>458</sup> mehr, also das, was Singer „Wohltätigkeit“ nennt,

---

<sup>449</sup> Das Konzept der Menschenwürde als ein Basiskonzept von Ethik ist nur universell zu denken. Dies vertritt auch Peter Schaber, wenn er schreibt: „Alle Menschen, Nahestehende in gleicher Weise wie Fernstehende, haben denselben Anspruch auf Würde.“ Schaber (2006), S. 141.

<sup>450</sup> Singer (2006), S. 40.

<sup>451</sup> Ebd.

<sup>452</sup> Singer (2006), S. 41.

<sup>453</sup> Singer (2006), S. 42f.

<sup>454</sup> Singer (2006), S. 43. Bleisch /Schaber (2006), Einleitung, S. 9-36, hier S. 13.

<sup>455</sup> Singer (2006), S. 40.

<sup>456</sup> So etwa mehrfach im Katechismus der katholischen Kirche: In Teil 1, Abschnitt2, Kapitel 3, Absatz 1049 und in Teil 3, Abschnitt1, Kapitel 2, Absätze 1911 und 1927 sowie in Teil 3, Abschnitt 2 Kapitel2, Absatz 2231. In Absatz 1911 wird auch explizit die Einheit der Menschheitsfamilie betont. Vgl. Ecclesia Catholica (1993): Katechismus der katholischen Kirche. Deutsche Ausgabe. München. u.a.

<sup>457</sup> Bleisch /Schaber (2006), Einleitung, S. 9-36, hier S. 13.

<sup>458</sup> Corinna Mieth bezeichnet eine supererogatorische Handlung als eine Handlung „jenseits der Pflicht“. Mieth, Corinna (2012): Positive Pflichten. Über das Verhältnis von Hilfe und Gerechtigkeit. Berlin, S.12.

eine wünschenswerte, aber nicht moralisch verpflichtende Tat, sondern eine strenge moralische Pflicht. Dieser würde das Recht der Menschen in den Ländern des globalen Südens auf Unterstützung korrespondieren. Wenn diese ein Recht auf Hilfe haben und ich zur Unterstützung, in welcher Form auch immer, verpflichtet bin, sind Konditionalitäten und Bedingungen für diese Hilfe nochmals besonders zu hinterfragen. Singer überträgt sein Beispiel auf die globale Dimension der Entwicklungshilfe und betont, dass jedermann in dem Maße zur Hilfe verpflichtet ist, bis er selbst zu verarmen droht oder etwas von derselben moralischen Bedeutung wie das Gut des Hilfsbedürftigen (etwa das Leben) in Gefahr gerät<sup>459</sup>. Allerdings wird dieser sehr anspruchsvolle Ansatz breit diskutiert, denn es scheint fraglich, ob dieses Szenario wirklich auf langfristige Entwicklungszusammenarbeit anzuwenden ist. Auch ist sich Singer bewusst, dass seine Forderung einen radikalen Wandel bedeuten würde, da in der Gegenwart, sowohl 1972 als auch 2016 und 2021, niemand der Pflicht nachkommt, armen Menschen so viel zu helfen, bis er etwas von gleicher moralischer Bedeutung aufgeben müsste<sup>460</sup>. Allerdings beruft sich Singer auf Thomas von Aquin, der auch schon dazu aufgefordert habe, mit dem Überfluss, also den Mitteln, die wir nicht unmittelbar selbst brauchen, die Armen zu unterstützen<sup>461</sup>. Singer weist auch die Vorstellung zurück, globale Hilfe sei Aufgabe der Staaten und Regierungen alleine. Vielmehr sieht er die Folge, dass ein Rückgang privater Spender die Rechtfertigung des Staates für internationale Hilfe Steuermittel zu verwenden, eher erschwert. Wenn die Bürger kein Geld für Hilfeleistungen ausgeben wollen, kann der Staat dann das von den Bürgern eingenommene Steuergeld in demokratischen Staaten für diese Hilfe verwenden? Singer argumentiert, dass die Befürworter des Staatshandelns nachweisen müssten, dass weniger private Spenden die Tätigkeiten des Staates verstärken<sup>462</sup>. Wenn sie dies nicht könnten, könnten sie die Hilfspflicht nicht allein auf den Staat übertragen. Singer fordert zwar auch staatliches Engagement, verlangt aber von jedem moralisch gutes Handeln, also Hilfeleistung, um sich seinem, Singers, Hilfsideal wenigstens zu nähern<sup>463</sup>.

Ein häufig vorgebrachtes Argument gegen Singers Thesen ist, dass diese strenge Hilfspflicht eine Einschränkung der Autonomie des Menschen sei, die in der Vorstellung der Menschenwürde zentral ist. Die Autonomie kann zwar zu moralisch schlechtem Handeln befähigen, aber

---

<sup>459</sup> Singer betont nochmal seine Forderung: „Wenn es in unserer Macht steht, etwas Schlechtes zu verhindern, ohne dabei etwas von vergleichbarer moralischer Bedeutung zu opfern, so sollten wir dies, moralisch gesehen tun“. Singer (2006), S. 39. Die Frage dessen, was in unserer Macht steht, ist in diesem Diskurs naturgemäß umstritten.

<sup>460</sup> Singer (2006), S. 44.

<sup>461</sup> Singer (2006), S. 46f. Thomas von Aquin, *summa theologica*, II: quaestio66, Artikel 7. „Und deshalb [weil in der höchsten Not alles gemeinsames Eigentum ist] gebührt nach natürlichem Rechte der Überfluss der Reichen dem Unterhalte der Armen.“ Zitiert nach der Ausgabe von Schneider, Ceslaus Maria (1888), Regensburg, S. 428.

<sup>462</sup> Singer (2006), S. 47.

<sup>463</sup> Singer (2006), S. 50.

dennoch nicht dazu aufrufen. Nicht zu helfen kann ein Pflichtverstoß sein, der für autonome Menschen möglich, aber nicht notwendig ist. Singer beschäftigt sich auch mit einem zweiten Argument: Er widerspricht der Vermutung, dass eine Nicht-Erfüllung eines Gebotes dieses überflüssig macht<sup>464</sup>. Ich kann Singer darin folgen, dass aus der Tatsache, dass niemand das Gebot erfüllt, nicht die Ungültigkeit des Gebotes folgt. Auch die These, dass niemand mehr moralische Normen befolgt, wenn die Unterscheidung zwischen Pflicht und Wohltätigkeit verschwindet, überzeugt nicht. Die Einschränkung, dass man nur zur Aufgabe von etwas von gleicher moralischer Bedeutung zur Hilfe aufgefordert wird, sichert auch die Einhaltung des Grundsatzes *ultra posse nemo tenetur*<sup>465</sup> aus meiner Sicht ab. Singer wird ‚radikal‘, wenn er die Konsumgesellschaft und die Fixierung auf Wirtschaftswachstum als Grundübel ansieht und fordert, die Menschen müssten eher Geld für NGOs spenden als „Trivialitäten“ zu erwerben, wie es in der Konsumgesellschaft, die auf Wirtschaftswachstum beruhe, gefordert sei<sup>466</sup>. Dies scheint etwas einseitig, da gerade arme Länder Wirtschaftswachstum brauchen, um ihre Ärmsten versorgen zu können.

In der Kritik wird des Weiteren unter Rückgriff auf den zweiten Punkt, den Singer selbst anführt, erwähnt, dass die Pflicht schon schwieriger zu verorten sei, wenn mehrere Menschen gleichzeitig das ertrinkende Kind sichten. In diesem Fall sei es wesentlich schwieriger, zu entscheiden, wer nun in der Pflicht wäre zu helfen. Allerdings entkräftet Singer dieses Argument für mich überzeugend, wenn er anmerkt, dass die Untätigkeit anderer meine Untätigkeit nicht rechtfertigt<sup>467</sup>. Allerdings weist Schaber darauf hin, dass die globale Hilfspflicht eine individuelle Hilfspflicht vieler darstellt<sup>468</sup>. Dies bedeutet, dass ich nicht allein die Untätigkeit vieler anderer kompensieren muss, allerdings rechtfertigt die Untätigkeit anderer moralisch meine eigene individuelle Untätigkeit nicht. Praktisch bedeutet es natürlich, dass eine Koordinierung stattfinden muss, allerdings ist dies kein grundlegender Einwand gegen Singers Thesen, wiewohl es Disanalogien zwischen dem Teichbeispiel und dem Beispiel globaler Armut gibt, wie Corinna Mieth aufzeigt: Sie benennt fünf Kriterien, die die Situation der Armut von der des ertrinkenden Kindes unterscheiden, immer vorausgesetzt, dies sei eine Hilfspflicht vieler bzw. eine institutionelle Pflicht. Die fünf Kriterien Mieths sind: Bedürftigkeit, Zuständigkeit, Zumutbarkeit, Aussicht auf Erfolg und Zulässigkeit der Hilfsleistung<sup>469</sup>. Mit der Zulässigkeit meint Mieth, dass die individuelle oder institutionelle Hilfe nicht zu Lasten Dritter gehen darf;

---

<sup>464</sup> Singer (2006), S. 45.

<sup>465</sup> Jenseits des Könnens ist niemand verpflichtet.

<sup>466</sup> Singer (2006), S. 49. Singer führt konkret die Welthungerhilfe als NGO an, für die man spenden soll.

<sup>467</sup> Singer, vgl. auch Bleisch/ Schaber (2009).

<sup>468</sup> Schaber (2006), S. 143. Auch Appiah, Anthony (2006): Ethische Experimente. Übungen zum guten Leben. München, S. 164.

<sup>469</sup> Mieth, Corinna (2012): Positive Pflichten. Über das Verhältnis von Hilfe und Gerechtigkeit. Berlin, S.7.

es ist also etwa nicht möglich, die Sozialhilfe in Deutschland zu kürzen, um mehr Menschen im globalen Süden zu helfen<sup>470</sup>. Die Kriterien wendet sie nicht nur auf Singers Teichbeispiel an, sondern auch auf das biblische Gleichnis vom barmherzigen Samariter, der einem unter die Räuber gefallenen Juden (also einem Fremden aus seiner Sicht) hilft: Zunächst leistet er konkrete Nothilfe, indem er den Überfallenen verbindet und in ein Gasthaus bringt, wo dieser versorgt werden kann. Die Hilfe geht jedoch darüber hinaus und wird langfristiger, indem er die Rechnung für die Pflege des Überfallenen bis zur Gesundung übernimmt. Dazu wäre er nach der Definition einer strengen Hilfspflicht nicht verpflichtet, deshalb versteht Mieth diese Handlung als supererogatorisch. wobei sie nochmals zwischen Handlungs- und Akteurssupererogation unterscheidet: es kann eine Handlung vorliegen, die jenseits der Pflicht liegt, oder eine Handlung, deren Ausführung für den Akteur so unzumutbar ist, dass er supererogatorisch agiert, wenn er diese trotzdem ausführt<sup>471</sup>.

Für unseren Zusammenhang der Entwicklungshilfe bzw. der Entwicklungszusammenarbeit ist wichtig, dass der Samariter damit einen institutionellen Mangel seiner Zeit ausgleicht, da es keine Institution, wie ein allgemeines Krankenhaus, gibt<sup>472</sup>. Für die Diskussion über globale Hilfspflichten ist auch der Hinweis von Mieth hilfreich, dass Dankbarkeit kein Kriterium für die Bewertung ist, ob eine Handlung supererogatorisch oder verpflichtend ist<sup>473</sup>.

Auch ist zu bedenken, dass es sich bei der Rettung des ertrinkenden Kindes um ein singuläres, zeitlich überschaubares Phänomen handelt und nicht um eine langwierige und idealerweise nachhaltige Hilfe. Das Beispiel dient also wohl eher zur Rechtfertigung internationaler Nothilfe in Katastrophenfällen, wie etwa Erdbeben, Überschwemmungen oder ähnlichem. Hier ist das Gebot der Hilfe allerdings auch deutlich weniger umstritten. Corinna Mieth macht deutlich, dass im Falle des ertrinkenden Kindes nach der einmaligen Hilfe, ein Status quo ohne Notlage wiederhergestellt ist, während im Falle der globalen Armut die Hilfe die erstmalige Herstellung eines Status quo ohne Notlage bedeutet<sup>474</sup>. Allerdings trifft auf beide zu, dass viele libertäre

---

<sup>470</sup> Mieths Beispiel klingt noch radikaler: Ein Arzt darf selbstverständlich keinen gesunden Menschen töten, um fünf kranken Menschen, die jeweils ein Spenderorgan brauchen, zu helfen. Vgl. Mieth, Corinna (2012): Positive Pflichten. Über das Verhältnis von Hilfe und Gerechtigkeit. Berlin, S. 7.

<sup>471</sup> Mieth (2012), S.32.

<sup>472</sup> Mieth (2012), S.55.

<sup>473</sup> Mieth nennt unter Rückgriff auf Köthke das Beispiel des Stockholm-Syndroms, bei dem Entführungsoffer Sympathie für die Entführer entwickeln und ihnen dankbar sind, wenn sie entgegen ihren Erwartungen nicht zusätzlich zur Entführung misshandelt werden. Dennoch bleibt die Entführung eine tadelnswerte Tat. Die Dankbarkeit kann hier nicht verstanden werden als Beleg für ein moralisch gute Tat. Mieth (2012), S. 55 und Fn 44. Vgl. auch Köthke, Rolf (1999): Das Stockholm-Syndrom: Eine besondere Betrachtung des Verhältnisses von Geiselnnehmer und Geisel. In: Praxis der Rechtspsychologie 9 (1999)1, S. 78-85, besonders S. 79 und 84.

<sup>474</sup> Mieth, Corinna (2012): Positive Pflichten. Über das Verhältnis von Hilfe und Gerechtigkeit. Berlin, S.6.



Theoretiker die Hilfe für eine Option, aber keine Pflicht halten<sup>475</sup>. Diese räumen nur ein, dass es die negative Pflicht gibt, niemanden zu schädigen. Mit dem Rückzug auf diese Position hofft Thomas Pogge, eine Grundlage für Entwicklungshilfe zu finden, die von allen philosophischen Traditionen geteilt wird<sup>476</sup>. Pogge betont, dass im internationalen Recht, im kodifizierten wie im Gewohnheitsrecht, diejenigen Menschenrechte breite Anerkennung finden, die Menschen vor Schaden und Schädigung durch andere bewahren sollen. Er wirft allerdings einigen internationalen Institutionen, wie der Welthandelsorganisation (WTO) und auch dem Internationalen Währungsfonds (IMF;) vor, dass sie „systematisch zum Fortbestehen extremer Armut beitragen.“<sup>477</sup> Besonders die WTO steht im Zentrum seiner Kritik, da sie ein Ungleichgewicht in den Handelsbeziehungen zementiere, dass zu Lasten der Länder des globalen Südens gehe, da diese auch viele formale Dinge erfüllen müssten, um am Welthandel beteiligt zu werden, was diese oft jedoch überfordere. Ein Problem der WTO ist sicherlich, dass sie gleiche Bedingungen für ungleiche Handelspartner bzw. nicht wettbewerbsfähige Nationalökonomien vorschreibt, was die wettbewerbsfähigen tatsächlich bevorteilt. Aber Pogge verbleibt vorrangig auf der Ebene des ethischen Diskurses. Er differenziert zwischen juristischen und moralischen Menschenrechten. Allerdings sieht er, dass beide Arten von Menschenrechten harmonisch nebeneinander koexistieren können; freilich spricht er nur nach der Anerkennung von moralischen Menschenrechten Staaten das Recht zu, moralisch verpflichtende Gesetze zu erlassen und diese mit Zwang durchzusetzen. Er sieht die allgemeine Anerkennung von Menschenrechten durch politische Akteure skeptisch, solange sie mit diesen positiven Pflichten, also Handlungsimperative, korrelieren. Deshalb will er ausschließlich mit negativen Pflichten, also Verboten, die sich aus den Menschenrechten ergeben, argumentieren. Diese unterscheidet er wiederum in interaktionelle, also individuelle, und institutionelle, also strukturelle, negative Pflichten<sup>478</sup>.

Kritisch setzt er sich mit den Fragen auseinander, ob eine Menschenrechtsverletzung durch die internationale Ordnung hingenommen werden kann, weil sie entweder eine Verbesserung gegenüber einer historisch imaginierten Grundlinie darstellt und/oder, weil die Menschen in den Ländern des globalen Südens, die er unter die Armen subsumiert, zugestimmt haben. Beides hält er für nicht stichhaltig, da die Grundlinie oft nur unklare Vorgaben macht und zudem eine

---

<sup>475</sup> Hilfe als supererogatorische Handlung: Eine supererogatorische Handlung ist ein Werk über Gebühr (opus supererogatorium“, dass einem „überschüssig gutem Werk, also einem Werk, das wünschbar ist, aber nicht als moralische Pflicht von jedem eingefordert werden kann. Vgl. Witschen, Dieter (2006): 1. Supererogatorische Handlungen. Eine normativ-ethische Kategorie sui generis? In ders. (2006): Mehr als die Pflicht. Studien zu supererogatorischen Handlungen und ethischen Idealen. Fribourg, S. 13-27, hier S. 13 Fn.1.

<sup>476</sup> Pogge, Thomas (2005/06): Anerkannt und doch verletzt durch internationales Recht: Die Menschenrechte der Armen. In: Bleisch, Barbara / Schaber, Peter (Hgg.) (2009): Weltarmut und Ethik. Paderborn (Ethica 13), S. 95-138.

<sup>477</sup> Pogge, Thomas (2005/06), hier S. 95. Vgl. auch S.109f.

<sup>478</sup> Pogge (2005/06), S. 100.

aktuelle Menschenrechtsverletzung nicht dadurch moralisch besser wird, dass man auf schlimmere Zustände in der Vergangenheit verweist. Bezüglich der Zustimmung wendet er sich gegen die Anwendung des Grundsatzes *voluntari non fiat iniustitia*<sup>479</sup>, da er betont, dass man Menschenrechte nicht veräußern könne, sie also nicht übertragen werden können<sup>480</sup>. Daraus folgt, dass man die Menschenrechte auch nicht willentlich für sich außer Kraft setzen kann. Aus praktischer Perspektive kann man auch die Freiwilligkeit der Zustimmung zur internationalen Ordnung durch die Armen in Ländern des globalen Südens in Zweifel ziehen. Pogge führt jedoch auch an, dass zum einen Kinder, die unter der armen Weltbevölkerung überrepräsentiert sind, der Weltordnung nicht zugestimmt haben, und ihre Eltern dies auch nicht für sie tun können. Zum andern weist er daraufhin, dass es in vielen Ländern des globalen Südens keine demokratischen Strukturen gibt, so dass von einer Zustimmung zur internationalen Ordnung bzw. der Integration der jeweiligen Nation in diese nicht ausgegangen werden kann<sup>481</sup>. Aus all diesen Argumentationen folgt, dass Pogge die Verantwortung für die globale Armut (oder Unterentwicklung) in der internationalen Ordnung, die maßgeblich von den reichen Ländern zum eigenen Vorteil gestaltet wird, sieht. Dies macht er vor allem an zwei Phänomene in der internationalen Politik fest, die er das Rohstoff- und das Kreditprivileg nennt. Damit meint er den Zugriff jeder Herrschaftsgruppe auf die Rohstoffe eines Landes und die Möglichkeit dieser Gruppe, von der internationalen Gemeinschaft und auch den IFISs als Herrscher Kredite zu erhalten. Das Rohstoffprivileg beinhaltet die Möglichkeit, durch Zugriff auf und Verkauf der Rohstoffe eines Landes Devisen zu erwirtschaften und somit Geld einzunehmen, das zur Sicherung der eigenen Herrschaft dient und nicht für sozio-ökonomische Fortschritte des Landes investiert wird. Dieses Phänomen nennt man dann den Ressourcenfluch<sup>482</sup>, der dazu führt, dass auch rohstoffreiche Länder keinen sozio-ökonomischen Aufschwung erleben. Ein Paradebeispiel sind die arabischen OPEC-Staaten, die durch den Verkauf ihrer Rohstoffe genug Geld erwirtschaften, um eine Rent-Seeking-Ökonomie fortzusetzen und keine politischen Reformen vorantreiben zu müssen, da die Bevölkerung mit dem Lebensstandard, der durch den Rohstoffverkauf

---

<sup>479</sup> Freiwilligen geschieht kein Unrecht.

<sup>480</sup> Pogge (2005/06), S. 111f.

<sup>481</sup> Pogge bringt das Beispiel, dass Nigeria unter dem Militärdiktator Sani Abacha zum 01. Januar 1995 der WTO beigetreten ist und der Beitritt Indonesiens unter dem diktatorisch herrschenden Suharto erfolgte. Pogge (2005/06), S. 116.

<sup>482</sup> Siehe hierzu auch die Schriften von Collier, Paul (2008): Die unterste Milliarde. Warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann, München, S. 58-76, besonders S.66f und Collier, Paul (2010): Der hungrige Planet. Wie können wir Wohlstand mehren, ohne die Erde auszuplündern, München, besonders S. 53-78. Die Folgen des Rohstoffreichtums, also die Frage Ressourcensegen oder Ressourcenfluch ist jedoch nicht unumstritten. Vgl. etwa exemplarisch: Schärer, Karin (2016): Ressourcenreichtum als Fluch oder Segen: Umgang mit Rohstoffen und Folgen des Ressourcenreichtums in Botswana und Kongo. Wiesbaden. Abschließend kann die Frage hier nicht geklärt werden.

gesichert wird, zufrieden ist<sup>483</sup>. Zugleich sichert die internationale Ordnung auch den Zugriff auf billige Rohstoffe für die reichen Nationen, da die ärmeren auf deren Verkauf angewiesen sind, um Devisen zu erwirtschaften, so dass die meisten Regierungen dazu bereit sind. Durch das Rohstoffprivileg der Herrschenden können diese die Ressourcen auch verkaufen, ohne die Zustimmung der Bevölkerung für diesen Schritt zu benötigen. Das Kreditprivileg sichert eine ähnliche Art der Finanzierung von Herrschern, deren demokratische Legitimation vom internationalen Finanzmarkt nicht hinterfragt wird, da im gesellschaftlichen Subsystem ‚Markt‘ nach Luhmann nur der Code ‚rückzahlungsfähig oder nicht‘ gilt<sup>484</sup>. Dies ist auch die Kehrseite der Politik der IFIs, die selbst Ländern, die auf dem internationalen Finanzmarkt kein Geld mehr erhalten wegen unzuverlässiger Rückzahlung, weiter Kredite gewährt ‚ohne Ansehen der Person‘<sup>485</sup> des Kreditnehmers. Dieses Vorgehen bedeutet auch, dass neue demokratische Regierungen die Staatsschulden des eventuell zuvor gestürzten Diktators weiter begleichen müssen<sup>486</sup>, was ihre Handlungsfähigkeit einschränkt, da keine Investitionen in das Humankapital<sup>487</sup>, also in Bildungs- und Gesundheitsförderung möglich sind, was die Konsolidierung einer Demokratie und somit die Stabilität in armen Ländern wiederum gefährdet. Damit fällt der internationalen Ordnung nach Pogge auch die Verantwortung für den Weiterbestand von Armut und Unterentwicklung zu. Mit dieser aus seiner Sicht unfairen internationalen Ordnung begründet Pogge auch die mangelnden Fortschritte in der Armutsbekämpfung, auch und gerade nach dem Ende des Kalten Krieges<sup>488</sup>.

Er begründet seine Fokussierung auf die internationale Ordnung zudem damit, dass diese trotz aller Schwierigkeiten immer noch leichter zu verändern sei, als das individuelle und kollektive Verhalten von Wettbewerbern auf dem Weltmarkt<sup>489</sup>. Der Weltmarkt, das heißt die ökonomische Ordnung, ist aus seiner Sicht die entscheidende Größe, die auch durch politische Strukturveränderungen besser in der Lage sein sollte, die Armut zu reduzieren. Eine Änderung der

---

<sup>483</sup> Die letzten Lockerungen, etwa die Erlaubnis für Frauen, alleine Auto zu fahren, werden in dieser Diskussion als Beleg für die geringer werdenden Einnahmen durch den Ölverkauf angenommen.

<sup>484</sup> Luhmann erklärt in seiner Systemtheorie, dass alle gesellschaftlichen Subsysteme, die sich durch Kommunikation bilden, je eigene Codierungen haben, die die Kommunikation dadurch vereinfachen, dass sie Drittes ausschließen und Handlungen nur durch zwei Regeln strukturieren. Im System ‚Markt‘ heißt diese ‚Kaufen‘ oder ‚Nichtkaufen‘. Auf den Kreditmarkt übertragen heißen sie dementsprechend ‚Zurückzahlen‘ oder ‚Nichtzurückzahlen‘. Vgl. Luhmann, Niklas (2009): Einführung in die Systemtheorie. Hg. von Dirk Baecker. Heidelberg.

<sup>485</sup> Vgl. Ernst, Martina/ Freiberg, Ralf / Jürgens, Thomas / Koll, Thomas U. (Hgg.) (1988): Worldbank and International Monetary Fund – basic documents -. Weltbank und Internationaler Währungsfonds – Gründungsdokumente-. Hrsg. im Auftrag des Landesverbandes Berlin der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin (Schriftenreihe, Bd.2).

<sup>486</sup> Pogge (2005/2006), S. 128.

<sup>487</sup> Ich verzichte an dieser Stelle auf das Aufgreifen der deutschen Diskussion um diesen Begriff und übernehme ihn einfach aus dem Englischen, da jede deutsche Übersetzung langwierig und gekünstelt wäre

<sup>488</sup> Ebd.

<sup>489</sup> Ebd. S. 132.

Regeln hätte aus Pogges Sicht drei Vorteile<sup>490</sup>: Die individuellen Kosten der Akteure wären relativ gering im Vergleich zu moralisch geforderten Spenden zur Unterstützung der Armen. Zum zweiten könnten neue Regeln die Kosten und Opportunitätskosten gerecht und transparent unter den Akteuren aufteilen. Und zum dritten müssten diese Regeln, anders als Spendenaufrufe, nicht ständig (mindestens jährlich, meint Pogge) erneuert werden. Eine langfristige Änderung der Regeln des Weltmarktes ist demzufolge der aktiven Unterstützung der Armen strukturell vorzuziehen. Für Pogge ist die Änderung der Weltmarktregeln zunächst aber nur eine negative Pflicht, also eine Pflicht, die verhindern soll, dass niemand mehr geschädigt wird. Über eine Förderung der Armen sagt er noch nichts, da er, wie oben dargelegt, hofft, mit dieser Beschränkung auf negative Pflichten verschiedene Traditionen der Philosophie einbinden zu können ohne den Diskurs, wie man moralisch am besten hilft, führen zu müssen. Er sieht es also als Fortschritt an, wenn niemand mehr geschädigt wird. Er analysiert die aktuelle Situation und fragt darüber hinaus eher nicht, wer was tun kann, sondern analysiert zunächst zutreffend, wer die gegenwärtige ungerechte und für die Armen schlechte Situation verschuldet hat und dafür die Verantwortung trägt. Dies sind für Pogge eindeutig die Institutionen und Akteure, die die gegenwärtige internationale Ordnung geschaffen haben und aufrechterhalten. Pogge fordert, dass diese internationale Ordnung, die Ungerechtigkeiten produziert, nicht gestützt werden und niemand von ihr profitieren darf.<sup>491</sup>

Wenn man darüber hinaus gehen will, muss man die Hilfspflicht an der Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens, also eines Lebens, das die Grundbedürfnisse sichert und auch ein Leben ohne Scham ermöglicht<sup>492</sup>, festmachen. Bezüglich der Hilfspflicht muss man nochmals zwischen individuellen und institutionellen Pflichten unterscheiden. Individuelle Pflicht zur individuellen Hilfe betrifft die Fragen des moralisch guten Lebens, während institutionelle Hilfe Fragen der Gerechtigkeit aufwirft, bei denen dann auch ‚Zuständigkeiten‘ geklärt werden müssen. Zugleich ist die Hilfe zu einem menschenwürdigen Leben eine Gerechtigkeitspflicht, d.h. die Armen haben ein (Menschen)Recht auf Hilfe und können diese theoretisch einklagen. Sie sind nicht auf unsere Wohltätigkeit angewiesen, sondern unterliegen ganz klar unserer strengen moralischen Pflicht zur Hilfe. Die negative Pflicht, niemanden zu schädigen, ist dabei moralisch das Minimalziel, während die positive Pflicht zur Hilfe darüber hinausgeht. Bei positiven

---

<sup>490</sup> Ebd. S. 136.

<sup>491</sup> Ebd.

<sup>492</sup> Adam Smith beschreibt diese Leben ohne Schamgefühl in seinem Werk „An Inquiry into the Wealth of Nations“ sehr anschaulich. Man muss in seinem Umfeld auf die Straße gehen können, ohne sich zu schämen. Dies setzt im Schottland Smith‘ voraus, dass man Lederschuhe trägt. Er fügt an, dass dies kein Kriterium für Afrika sein kann, da dort das Laufen ohne Schuhe eher normal ist und nicht zur Ächtung und sozialer Ausgrenzung führt. Hierbei kommt dann allerdings auch die Frage der Universalität der Menschenwürde ins Gespräch. Aber Schuhe sind nicht universell ein Beitrag zur Menschenwürde.

Pflichten ergibt sich jedoch das Problem, dass diese meist unvollkommen sind, was bedeutet, dass unklar bleibt, wer wem helfen muss<sup>493</sup>

Das Postulat der Hilfspflicht wird durch den Neo-Malthusianismus eines Garret Hardin herausgefordert: Hilfe jetzt trägt nur zu Bevölkerungswachstum bei und verschlimmert die Situation in der Zukunft<sup>494</sup>. Damit setzt sich Singer auch auseinander und weist darauf hin, dass aktuelles Leid nicht gemindert werde wegen möglicher Auswirkungen in der Zukunft<sup>495</sup>. Die Neo-malthusianische These ist jedoch eine falsch verstandene langfristige Planung, die sich auch nicht auf das Gebot der Nachhaltigkeit berufen kann. Kruip stellt heraus, dass Singer und Pogge sich auf Bedarfsgerechtigkeit berufen, während Shue die Schaffung und Unterstützung von Institutionen fordert, die Verantwortungsdiffusion verhindern und die positiven Pflichten erfüllen bzw. positive Leistungen erbringen können<sup>496</sup>.

Pogge formuliert die Kritik an etablierter bestehender Ordnung und deren Nutznießern als Verantwortung zur Behebung der Ordnung, die andere schädigt<sup>497</sup>. David Miller unterscheidet bezüglich der Frage der Weltarmut und deren moralischen Folgen zwischen Ergebnisverantwortung (Outcome Responsibility) und Beseitigungsverantwortung (Remedial Responsibility)<sup>498</sup>. Singer fokussiert für Miller einseitig die Beseitigungsverantwortung, der die Verantwortung zur Armutbekämpfung dem zuschreibe, der dazu in der Lage sei<sup>499</sup>, ohne zu fragen, warum diese arm seien und ob die Verantwortung dafür bei den reichen Nationen oder bei den Regierungen der armen Länder liege<sup>500</sup>. Aus Sicht Millers adressiert Pogge fälschlicherweise nur die Ergebnisverantwortung, nach der für die Armutbekämpfung/ Armutreduzierung der verantwortlich sei, der die Armut verursacht hat. Dies sind für Pogge, wie gesehen, sowohl die nationalen Strukturen, wo sie dazu in der Lage sind, aber auch die Institutionen der internationalen Ordnung, die schwache oder failed states unterstützen müssen<sup>501</sup>. Die internationale Ordnung ist nach Pogge auch dafür verantwortlich, dass es in den armen Ländern korrupte Eliten gibt<sup>502</sup>,

---

<sup>493</sup> Siehe Bleisch / Schaber (2006), Einleitung, S. 17f.

<sup>494</sup> Siehe Hardin (1996), Kesselring (2003), Bleisch / Schaber (2006).

<sup>495</sup> Singer (2006), S. 48. Singer weist darauf hin, dass Menschen, die dies so sehen, ja Organisationen unterstützen könnten, die sich für Bevölkerungskontrolle einsetzen, und damit gegen den Hunger ankämpfen.

<sup>496</sup> Kruip (2009), S.25.

<sup>497</sup> Positiv: Pflichten strenger, weil negative Rechte verletzt werden, Problem: historischer Ursache-Wirkungszusammenhang (die Armen sind arm, weil die Reichen eine Ordnung etabliert haben, die sie schädigt), der umstritten ist. Bei Singer und Pogge bleibt unklar, wie die moralische Arbeitsteilung auszusehen hat. Auch Pogges Tauschgerechtigkeitsansatz belässt die Vorteile so diffus, dass klare Änderungen schwierig sind. Vgl. Kruip (2009), S.25.

<sup>498</sup> Miller, David (2006): Wer ist für globale Armut verantwortlich? In: Bleisch, Barbara /Schaber, Peter (2009): Weltarmut und Ethik, Bern. (Ethica 13), S.153-170, hier S.154.

<sup>499</sup> Singer (2006).

<sup>500</sup> Miller (2006), S. 158.

<sup>501</sup> Pogge (2005/06).

<sup>502</sup> Pogge, zitiert bei Müller, S. 160. Diese Verbindung wurde auch, aber mit anderem Schwerpunkt in der Dependenz- bzw. der Weltsystemtheorie und seiner Vorstellung von Zentrum und Peripherie betont.

was für Miller jedoch unplausibel ist<sup>503</sup>. Für Miller ist die moralische Frage der Verantwortung zunächst zu klären, bevor man Fragen nachgehen kann, die die Effizienz und Effektivität der Entwicklungshilfe betreffen<sup>504</sup>. An Singers Teichbeispiel kritisiert Miller auch, dass die Rolle des Hilfsempfängers durch ein Kind dargestellt werde, so dass er Hilfsempfänger als passives Opfer gesehen werde und dessen (Mit)verantwortung nicht in den Blick genommen werde<sup>505</sup>. Dennoch wäre es in der Frage der Verantwortung und der aus dieser resultierenden Pflichten angemessener, die Unzulänglichkeiten der internationalen Ordnung detailliert zu erfassen, wie Pogge dies an anderer Stelle tut, statt der internationalen Ordnung pauschal die Verantwortung für korrupte Eliten in Ländern des globalen Südens zuzuschreiben<sup>506</sup>. Miller betont, dass die Verantwortung für die Weltarmut sowohl bei den reichen Ländern und der von ihnen konzipierten und gestützten internationalen Ordnung liegt als auch bei den Akteuren und besonders den Eliten in Ländern des globalen Südens. Er betont, dass die Menschenrechte der Menschen in den armen Ländern es erfordern, sie nicht nur als Opfer, sondern auch als verantwortlich handeln könnende Personen zu begreifen. Deshalb sind aus seiner Sicht auch die Pflichten weder einseitig den reichen Ländern noch allein den armen Ländern zuzuschreiben<sup>507</sup>.

Corinna Mieth führt diese Debatte zusammen, in dem sie Singer aufgreift und zugleich der These der Analogie des Beispiels des ertrinkenden Kindes und der Weltarmut, also der Unterentwicklung, widerspricht. Sie sieht vor allem die Kriterien der Zuständigkeit, Zumutbarkeit und der Aussicht auf Erfolg im Falle der globalen Armut nicht ausreichend erfüllt, um die Hilfe in Analogie zum Teichbeispiel zu einer strengen Hilfeleistungspflicht im Sinne einer Nothilfeleistungspflicht zu verstehen. Vielmehr sieht sie die Hilfe für Arme im globalen Maßstab als Solidaritätspflicht, die sie in der Pflicht zur Institutionalisierung der Hilfe begreift<sup>508</sup>. Damit greift sie Pogge und Singer auf und beschreibt die moralische Aufgabe aus meiner Sicht zutreffend. Sie verdeutlicht auch, dass es sich in dem einen Fall um eine akute Notlage, um „einen unvorhergesehenen Notfall“, handelt, während es im anderen Fall um eine Frage sozialer Gerechtigkeit geht<sup>509</sup>, die nicht durch die Rückkehr zum Status quo ante, beantwortet werden kann, da dort auch (extreme)

---

<sup>503</sup> Miller referiert das Beispiel eines Verkehrsunfalls in einem Kreisverkehr, der durch Unachtsamkeit des Fahrers A. verursacht wurde. Jetzt setzt er eine Analogie zu Pogges Konzept, indem er sagt, dass der Unfall vielleicht nicht passiert wäre, wenn es an der Kreuzung keinen Kreisverkehr, sondern eine Ampel gegeben hätte. Dennoch ist es nach Miller unplausibel, den Verkehrsingenieuren die Schuld an dem Unfall zu geben. So verhält es sich laut Miller auch mit der Argumentation Pogges über die internationale Verantwortung für korrupte Eliten in Ländern des globalen Südens. Miller (2006), S. 161.

<sup>504</sup> Miller, David (2006): Wer ist für globale Armut verantwortlich? In: Bleisch, Barbara /Schaber, Peter (2009): Weltarmut und Ethik, Bern. (Ethica 13), S. 153-170, hier S. 154.

<sup>505</sup> Miller (2006), S. 158.

<sup>506</sup> Miller (2006), S. 162.

<sup>507</sup> Miller (2006), S. 169f.

<sup>508</sup> Mieth (2012), S. 163.

<sup>509</sup> Mieth (2012), S. 166.

Armut herrschte und es keinen vorherigen Idealzustand bzw. Zustand ohne Hilfsbedürftigkeit gab<sup>510</sup>. Sie unterscheidet also auch die Art der Notlage. Angesichts der Weltarmut konstatiert sie abschließend die Pflicht zur Etablierung internationaler Institutionen und einer internationalen Ordnung, die die Hilfe für Arme und einen globalen Ausgleich ermöglicht. An dieser Stelle stellt sich die Frage, wie man dieser Pflicht nachkommen kann. Ein Schritt zur Konkretisierung könnte hier das Konzept des effektiven Altruismus sein, der sich sowohl als philosophische Methode wie auch als soziale Bewegung versteht<sup>511</sup>. Sein Ziel ist es, Gutes besser zu machen. Das Konzept wurde von William MacAskill geprägt, der die Frage erörtert, wie Hilfe für andere Effizienz gewinnen kann<sup>512</sup>. Seine Lösung lautet: Um die Hilfspflicht umzusetzen, muss das Individuum nach einer Analyse festlegen, was sein bester Beitrag zu einer gerechtem internationalen Ordnung oder allgemeiner zu mehr Gerechtigkeit in der Welt sein kann. Das zur Hilfe verpflichtete Individuum soll durchaus nach Effizienzgründen entscheiden, wo und wie er sich engagiert oder welche Politik oder NGO er unterstützt<sup>513</sup>. Jenseits individueller Entscheidungen ist der Gedanke des effektiven Altruismus auch bei strukturellen Fragen bedeutsam, denn prima facie kann er auch einen Pfad zur Rechtfertigung von Konditionalitäten und Bedingungen auf institutioneller Ebene sein, da er den Effizienzgedanken in die internationale Entwicklungszusammenarbeit einbringt. Konditionalitäten und Bedingungen müssen so beschaffen sein, dass ihre Umsetzung wirklich den Armen nützt. Sie sind also gerechtfertigt, wenn sie Effizienz in der Unterstützung der Armen in den Ländern des globalen Südens sichern und einen wirksamen Beitrag zur Etablierung einer gerechten internationalen Ordnung leisten<sup>514</sup>. Ein Bezugspunkt dieser Ordnung ist freilich die Frage globaler Gerechtigkeit, auf die im nächsten Kapitel eingegangen wird.

### **2.3.5 Konzepte globaler Gerechtigkeit<sup>515</sup>**

Wenn man die Hilfspflicht Singers unter Rückgriff auf Pogge und Mieth als Pflicht zur Institutionalisierung einer globalen Ordnung begreift, ergibt sich daraus die Frage, wie diese Ordnung

---

<sup>510</sup> Ebd.

<sup>511</sup> Erhardt, Jonathan / Roser, Dominik (2021): Effektiver Altruismus und Armut. In: Schweiger, Gottfried / Sedmak, Clemens (Hgg.) (2021): Handbuch Philosophie und Armut. Wiesbaden, S. 221-228, hier S. 221.

<sup>512</sup> MacAskill, William (2016): Gutes Besser Tun. Wie wir mit effektivem Altruismus die Welt verändern können. Berlin.

<sup>513</sup> Dieser Gedanke wurde wiederum von Peter Singer aufgegriffen und weiterentwickelt, worauf im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht weiter eingegangen werden kann. Besonders die Frage, ob es moralisch gerechtfertigt ist, seine Hilfsleistung selbst selektiv zu wählen, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht philosophisch erörtert werden. Näher dazu siehe: Singer, Peter (2016): Effektiver Altruismus. Eine Anleitung zum ethischen Leben. Berlin.

<sup>514</sup> Ob die aktuellen Konditionalitäten und Bedingungen dies leisten, wird am Ende dieser Arbeit zu bewerten sein.

<sup>515</sup> Nach Hahns Unterscheidung geht es nicht um moralische, sondern um politische Gerechtigkeit, folglich um Gerechtigkeit, die durch Institutionen angestrebt wird. Für Hahn zeichnet sich moralische Gerechtigkeit dadurch

beschaffen sein soll. Hierbei ist der Rückgriff und die globale Weitung der Theorie der Gerechtigkeit von John Rawls hilfreich, obwohl dieser seine Theorie zunächst auf Nationalstaaten und nationale Gesellschaften beschränkt hat<sup>516</sup>. Einschlägig sind hier die zwei grundlegenden Prinzipien seiner Theorie: der Universalisierungsgrundsatz und das Differenzprinzip. Für den Universalisierungsgrundsatz ist das Gedankenexperiment des Kontraktualisten Rawls wichtig. Er nimmt theoretisch einen Naturzustand an, in dem alle Menschen gleichberechtigt an dem Diskurs über die Regeln des Zusammenlebens teilhaben. Dabei unterliegen sie alle dem „Schleier des Nichtwissens“, d.h. sie wissen nicht, welche Rolle sie in der zukünftigen Gesellschaft einnehmen werden. Nach Rawls führt das dazu, dass es keine gesellschaftliche Position geben wird, die nur benachteiligt ist, da sich keine der Diskursteilnehmer sicher sein kann, diese Position in der zukünftigen Gesellschaft nicht einzunehmen. Dies führt zu einer Gleichberechtigung aller Menschen. Rawls formuliert dieses Prinzip wie folgt: „Jedermann hat gleiches Recht auf das umfangreiche Gesamtsystem gleicher Grundfreiheiten, das für alle möglich ist.“<sup>517</sup> Rawls ist jedoch nicht so vermessen, anzunehmen, dass es in einer sich entwickelnden Gesellschaft nicht auch Unterschiede geben wird und geben muss. Deshalb ist das Differenzprinzip ebenso wichtig: Unterschiede müssen so gestaltet sein, dass sie dem am meisten Benachteiligten die meisten Vorteile bringen<sup>518</sup>. Zugleich müssen sie allen prinzipiell offenstehen<sup>519</sup>. Wenn diese beiden Prinzipien für die Etablierung einer internationalen Ordnung beherzigt werden, kann man von einer Ordnung sprechen, die zumindest versucht, globale Gerechtigkeit für alle zu erreichen. Die Chancengleichheit und die besondere Förderung der am meisten Benachteiligten sind hier zentral. Dies würde durch den Schleier des Nichtwissens begünstigt, da „im Urzustand [...] niemand das Risiko akzeptieren [würde], in der späteren Welt in einem Land geboren zu werden, das von ständigen Hungersnöten gekennzeichnet wäre oder wo man wegen

---

aus, dass jede Form vermeidbaren menschlichen Leidens, folglich auch das durch Naturkatastrophen oder Krankheit verursachte Leiden, als ungerecht angesehen wird. Wie er selbst anmerkt, werden dann die Worte ‚unmoralisch‘ und ‚ungerecht‘ deckungsgleich. In vielen Fällen dieser Ungerechtigkeit ist auf der Basis der Menschenwürde Nothilfe moralisch geboten, aber keine Form der politischen, also institutionellen Gerechtigkeit. Moralische Gerechtigkeit bleibt – auch durch den Bezug zur Menschenwürde – das notwendige Backup: Hilfe ist im Unglücksfall zu gewähren. Vgl. Hahn, Henning (2009). Globale Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung. Frankfurt, S. 14-18. In Abgrenzung dazu geht es hier um politische bzw. institutionelle Gerechtigkeit.

<sup>516</sup> Zur Zulässigkeit dieser Weitung vgl. Kruip, Gerhard / Straßner, Veit (2015): Was ist globale Gerechtigkeit? In: Religionsunterricht heute 43 (2015) 2, S. 4-9, besonders S. 5. Kruip und Straßner weisen hier darauf hin, dass man die Theorie angesichts der heutigen engen globalen Verflechtungen auf die internationale und globale Ebene übertragen kann.

<sup>517</sup> Rawls, John (1993): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main, S. 336.

<sup>518</sup> Vgl. Rawls, John (1993/1971): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Ein einsichtiges Beispiel für diesen Sachverhalt sind die Rechte, die in Deutschland mit einem Behindertenausweis verbunden sind: je eingeschränkter eine Person ist, umso mehr Vorrechte und Schutzrechte besitzt sie. Ganz konkret: Je schlechter jemand laufen kann, desto mehr Parkrechte besitzt er oder sie überall.

<sup>519</sup> „Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten müssen folgendermaßen beschaffen sein: a) sie müssen [...] den am wenigsten Begünstigten den größtmöglichen Vorteil bringen und (b) sie müssen mit Ämtern und Positionen verbunden sein, die allen gemäß fairer Chancengleichheit offen stehen.“ Rawls (1993), S. 336.



eines schlecht funktionierenden Gesundheitssystems an Krankheiten sterben würde, die eigentlich leicht therapierbar wären.“<sup>520</sup> Ziel eines Konzeptes globaler Gerechtigkeit muss die Schaffung von menschenwürdigen Lebens- und Entfaltungsbedingungen für alle Menschen sein. Kruip führt aus, dass das Recht auf Rechtfertigung global zu fassen ist.<sup>521</sup> Entscheidungen müssen vor der Menschheitsfamilie begründet werden können.

Grundlegend negative Rechte (die bürgerlichen Freiheitsrechte) und einige basale positive Rechte wie das Recht auf ein sozio-ökonomisches Existenzminimum kommen allen Menschen zu und müssen global angestrebt werden<sup>522</sup>, „auch wenn bei den positiven Rechten notorisch unklar ist, wer die korrespondierenden positiven Pflichten zu übernehmen hat.“<sup>523</sup> Dies könnte der Staat oder die internationale Gemeinschaft mit ihren Institutionen sein. Basis jeder Entwicklung und Förderung globaler Gerechtigkeit ist jedoch ein friedliches Zusammenleben, so dass jede globale Politik zumindest die Abwesenheit von Krieg als Grundvoraussetzung für globale Gerechtigkeit und ökologisch-sozialen Fortschritt hat. Kruip fordert deshalb eine Friedenspolitik als ersten Schritt der Armutsbekämpfung<sup>524</sup>. In der Sozialverkündigung der katholischen Kirche wird klar, dass bisherige kleinteilige Gerechtigkeitspflichten inzwischen global zu denken sind<sup>525</sup>. Daraus ergibt sich die Gerechtigkeitspflicht auf globaler Ebene: „durchsetzungsfähige Rechtsverhältnisse erst zu schaffen und in ihrer Abwesenheit die Einhaltung völkerrechtlicher Grundprinzipien auch mittels spezifisch politischer oder ökonomischer Sanktionen durchzusetzen.“<sup>526</sup>

Dass die Frage globaler Gerechtigkeit etwas mit globalem und internationalem Ausgleich zu tun hat, wird an verschiedenen exemplarischen Tatsachen deutlich. So weist Johannes Wallacher bereits 2015 darauf hin, dass mindestens ca. 800 Millionen Menschen hungern, während rund eine Milliarde Menschen an Übergewicht leiden und in den Industrienationen durch Handel und Verbraucher Lebensmittel vernichtet oder verschwendet werden<sup>527</sup>. Allerdings ist der Hunger ein vielschichtiges Problem, das auf verschiedenen Ebenen, von lokal bis global und in verschiedenen Bereichen, politisch, sozial und ökonomisch seine Ursachen hat<sup>528</sup>. Denn die Mangelernährung vieler Subsistenzwirtschaft betreibender Bauern, besonders in armen

---

<sup>520</sup> Kruip / Straßner (2015), S. 6.

<sup>521</sup> Kruip, Gerhard (2009): Globale Gerechtigkeit und Option für die Armen. Konsequenzen für die weltweite Armutsbekämpfung. In: Dabrowski, Martin / Wolf, Judith / Abmeier, Karlies (Hgg.) (2009): Globalisierung und globale Gerechtigkeit. Paderborn, S. 11-32, hier S. 23.

<sup>522</sup> Kruip (2009), S. 24, auch Hinsch (2001).

<sup>523</sup> Kruip (2009), S. 24.

<sup>524</sup> Kruip (2009), S. 28.

<sup>525</sup> Kruip (2009), S. 25f.

<sup>526</sup> Hahn (2009), S. 22.

<sup>527</sup> Wallacher, Johannes (2015): Ernährung als globales Gerechtigkeitsproblem. In: Religionsunterricht heute 43 (2015)2, S. 10-16, hier S. 10.

<sup>528</sup> Ebd.

Ländern, kann die Grundversorgung nicht alleine sicherstellen. Zugleich wird die Entwicklung von Märkten für agrarische Produkte jedoch durch Einflüsse von außen erschwert<sup>529</sup>. Da ist zum einen der globale Wettbewerb um nutzbare Flächen zu nennen, zum anderen die Spekulationen mit Agrargütern auf den internationalen Finanzmärkten und zum dritten die Subventionen, besonders der EU, die nicht nur die eigenen Landwirte absichern, sondern auch durch den erlaubten Export billiger Lebensmittel die Märkte für diese Lebensmittel in armen Ländern zerstören<sup>530</sup>. Wallacher stellt drei Gerechtigkeitsforderungen im Bereich der Ernährung auf, die im Zusammenspiel erfüllt werden müssen, um dort so etwas wie globale Gerechtigkeit zu erfüllen: Befriedigung von Grundbedürfnissen, gerecht verteilte Handlungschancen und faire Verfahren als Grundlage für das Recht auf Nahrung<sup>531</sup>. Zunächst muss jeder Mensch seine elementaren Grundbedürfnisse befriedigen können. Im Hintergrund dieser Forderungen steht die Annahme der universellen Geltung der Menschenrechte, die für alle Menschen die Möglichkeit eines menschenwürdigen Lebens einfordern und eine tragfähige ethische Grundlage für das Konzept der Ernährungssicherheit bilden. Dies ist insofern bedeutend, da ausreichende Ernährung und die Sicherheit, diese langfristig zu erhalten, die Grundlage für weitere Menschenrechte bilden wie etwa politische Partizipation, die geschwächt wird, wenn die Menschen um das tägliche Überleben kämpfen und bangen müssen. Deshalb ist Ernährungssicherheit quasi als instrumentelles Menschenrecht zu sehen. Daraus erwachsen die nationale Verpflichtung der sozialen Sicherung und die internationale Verpflichtung der Entwicklungshilfe zum Aufbau einer konkurrenzfähigen Agrarproduktion. Freilich darf es jenseits von Notsituationen keine langfristigen Exporte von Lebensmitteln geben, um nicht dauerhafte Abhängigkeiten herzustellen, die der Menschenwürde der Menschen in armen Ländern nicht zuträglich wären. Allerdings müssen gerechte Handlungschancen für alle bestehen, was eine besondere Förderung der Marginalisierten, auch im Sinne der Option für die Armen, nach sich zieht. Hier ist, gerade in globaler Perspektive, besonders die Förderung von Frauen im Blick zu behalten. Diese beiden Forderungen sind in starkem Maße von Institutionen und Verfahren abhängig, weshalb alle Menschen gleichberechtigt an den Verfahren, dem Aufbau und der Fortführung internationaler Institutionen beteiligt werden müssen. Die Akteure sind die Staaten, die ihren Bürgern Zugang zu Nahrungsmitteln sichern müssen, die internationale Gemeinschaft, die die Entwicklungs- und Verwirklichungschancen der Menschen in den armen Ländern nicht behindern darf,

---

<sup>529</sup> Vgl. Wallacher (2015), S. 13.

<sup>530</sup> Ein Beispiel hierfür ist der Export von Hähnchenteilen nach Afrika. Vgl. Mari, Francisco / Buntel, Rudolf (2007): Das globale Huhn. Hühnerbrust und Chicken Wings. Wer isst den Rest? Frankfurt am Main.

<sup>531</sup> Wallacher (2015), S. 14f.

sondern fördern muss und auch multinationale Unternehmen, die durch ihr Verhalten lokale Märkte und Chancen der Kleinbauern nicht verhindern dürfen.

Die Ressourcennutzung ist eine zweite konkrete Herausforderung der Forderung nach globaler Gerechtigkeit<sup>532</sup>. Allgemein anerkannt ist die Knappheit von natürlichen Rohstoffen<sup>533</sup>, wodurch die Frage einer gerechten Verteilung unmittelbar in den Fokus rückt. Hier ist nicht nur die Verteilung der Rohstoffe selbst von Interesse, sondern auch der Umgang mit diesen: Rohstoffe werden oft in einem Land gewonnen, anschließend in einem oder mehreren anderen weiterverarbeitet und schließlich an ein weiteres oder in einem weiteren verkauft. Hier müssten die Kosten und Nutzen gerecht verteilt werden. Denn bei der Gewinnung von Rohstoffen entstehen oft erhebliche Umweltschäden<sup>534</sup>, die im beschriebenen Kreislauf eigentlich nicht allein dem Land, das die Rohstoffe ursprünglich besaß, aufgebürdet werden dürfen. Vielmehr muss es hier eine gerechte Lastenverteilung und Gewinnbeteiligung geben. Darüber hinaus wird gerade in Umwelt- und Klimafragen die gemeinsame globale Verantwortung aller Staaten und Menschen deutlich, um globale Gerechtigkeit im Sinne eines menschenwürdigen Lebens für alle verwirklichen zu können. Oft führt die Rohstoffgewinnung auch zu sozialen Verwerfungen, da sich die Bewohner des Landes um die Besitzrechte und die Einkünfte streiten<sup>535</sup>. Ein weiteres Problem globaler Gerechtigkeit ist die Frage der Biopiraterie: Rohstoffe werden von indigenen Völkern genutzt, ohne dass dadurch Besitzrechte in moderner und westlicher Vorstellung verbunden sind. Dies gilt auch für diverse Weiterverarbeitungsschritte und traditionelles Wissen indigener Völker. „Biopiraterie bedeutet nun, dass dieses [traditionelle] Wissen oder auch Pflanzen, Tiere und ihre Gene privat angeeignet werden“<sup>536</sup>. So verdienen multinationale Konzerne dann mit traditionellen Rohstoffen oder indigenem Wissen viel Geld, ohne die indigenen Völker daran zu beteiligen. Dies ist eine globale Ungerechtigkeit, die in der Entwicklungspolitik berücksichtigt werden müsste. Doch das Beispiel der Ressourcennutzung offenbart viele Aspekte einer globalen Gerechtigkeit<sup>537</sup>: wie erwähnt, müssten Menschen in den Ursprungsregionen für

---

<sup>532</sup> Auch für das Folgende: Becka, Michelle (2015): Globale Gerechtigkeit und Ressourcenverbrauch. In: *Religionsunterricht heute* 43(2015)2, S. 17-21.

<sup>533</sup> Becka weist besonders darauf hin, dass die Rede von Rohstoffen schon eine Betrachtung der Natur unter ökonomischen Gesichtspunkten und der Perspektive des Nutzens für und durch den Menschen darstellt, die keineswegs global geteilt wird, wie es etwa in der Vorstellung des *Buen Vivir* deutlich wird, in dem eher der gesamte Kosmos als Einheit verstanden wird. Vgl. Becka (2015), S.17 und Kapitel 2.2.2.2 dieser Arbeit.

<sup>534</sup> Becka führt hier vor allem die Goldgewinnung und den Coltan-Abbau an. Ebd.

<sup>535</sup> Ein wichtiges Beispiel ist hier der Coltan-Abbau in der Demokratischen Republik Kongo: Der größte Bestand des wichtigen Rohstoffs Coltan, der für Handys und Laptops gebraucht wird, liegt dort, in der Demokratischen Republik Kongo, in der seit Jahren Bürgerkrieg herrscht, der nicht zuletzt mit diesen Rohstoffvorkommen in Verbindung gebracht werden kann. Auch wird durch den Verkauf von Coltan und die Weiterverarbeitung zu Tantal durch beide Konfliktparteien die Weiterführung des Konfliktes auch finanziell ermöglicht. Vgl. Becka (2015), S. 18.

<sup>536</sup> Becka (2015), S.18.

<sup>537</sup> Auch für das Folgende: Becka (2015), S. 18-20.

Umweltschäden entschädigt und an den Gewinnen der Rohstoffhändler beteiligt werden. Zudem ist es eine Frage der sozialen Gerechtigkeit, dass diese nicht menschenunwürdige Arbeitsbedingungen und Kinderarbeit hinnehmen müssen, um überhaupt Einkommen erwerben zu können. Die Teilhabemöglichkeiten dieser Menschen werden dadurch geringer, so dass Chancengerechtigkeit nicht gegeben ist. Wie ebenfalls erwähnt, wird gerade durch Umwelt- und Klimapolitik die notwendige globale Verantwortung deutlich. Und durch die Aspekte der Nachhaltigkeit und der Retinität der Bereiche der Gesellschaft, also die Vernetzung der Menschen untereinander und mit der Umwelt stellen sich Fragen globaler und intergenerationeller Gerechtigkeit. Allerdings wird es auch in der Klimapolitik, wie in den Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen<sup>538</sup>, deutlich, dass es eine gemeinsame Verantwortung aber unterschiedliche Verantwortlichkeiten gibt, wie es auch Papst Franziskus in seiner Enzyklika *Laudato Si'* betont<sup>539</sup>. Besondere Verantwortung für globale Gerechtigkeit in Klimafragen haben diejenigen, die ihren Lebensstandard durch hohen Ressourcenverbrauch erreicht haben, also vornehmlich die Menschen in den Industrienationen. Diese Erkenntnis ist zentral für ein Konzept globaler Gerechtigkeit. Zwei besondere Herausforderungen für eine globalgerechte Ressourcen- und Umweltpolitik sind zu nennen. Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Lebensverhältnisse der Menschen, die die Rohstoffe gewinnen und verarbeiten; hierzu sind für Becka Zertifikate, Herkunftsnachweise und Menschenrechtsabkommen der beste Weg<sup>540</sup>. Zum anderen müsste es auch einen geringeren Ressourcenverbrauch im globalen Norden geben. Hierzu müsste zum einen die Ressourceneffizienz gesteigert werden und zum anderen müsste der Westen um der globalen Gerechtigkeit willen zum Verzicht bereit sein, um gerechte Verhältnisse in der Ressourcennutzung herzustellen. An diesen beschriebenen Beispielen sind die konkreten Schritte zur Verwirklichung globaler Gerechtigkeit abzulesen, denn die gewonnenen Grundsätze lassen sich insgesamt für Prozess und Ergebnis in eine Vorstellung von globaler Gerechtigkeit übertragen. Auch auf globaler Ebene sind die vier Elemente der klassischen Lehre von der sozialen Gerechtigkeit zu postulieren: Tausch-, Verfahrens- und Teilhabegerechtigkeit sowie rechtliche Gerechtigkeit (*iustitia legalis*)<sup>541</sup>. Die Akteure sind die Staaten, die internationale Gemeinschaft, und auch multinationale Unternehmen, die alle drei auf je spezifische Weise durch ihr Verhalten zum globalen Ausgleich beitragen müssen. In diesem Zusammenhang ist für eine Realisierung globaler Gerechtigkeit, oder die Realisierung des Rechts auf Rechtfertigung zunächst an eine Liste grundlegender Rechte zu denken, wie das Recht auf

---

<sup>538</sup> Vgl. Kapitel 2.2.4 dieser Arbeit.

<sup>539</sup> VGL LS 52 und Kapitel 23.7.7 dieser Arbeit.

<sup>540</sup> Becka (2015), S. 20.

<sup>541</sup> Klassisch: *iustitia contributiva*, *iustitia commutativa*, *iustitia distributiva* und *iustitia legalis*. Vgl. Anzenbacher, Arno (1997): *Christliche Sozialethik*, Paderborn, S. 221-223.

Leben, auf körperliche Unversehrtheit, auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Religions- und Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit und auch das Recht auf ein sozio-kulturelles Existenzminimum<sup>542</sup>. Mit diesem Fokus auf die minimalen Menschenrechte wäre in Bezug auf globale Gerechtigkeit schon viel erreicht. Wenn man jedoch die drei Aspekte der sozialen Gerechtigkeit realisieren will, muss man über das bloße Existenzminimum als Ziel von Entwicklung hinaus gehen: „Tauschgerechtigkeit verlangt einen fairen Welthandel“<sup>543</sup>.

Eine Verfahrens- und Beteiligungsgerechtigkeit müsste dazu führen, dass internationale Institutionen wie die Weltbank oder der IMF demokratischer werden, und etwa die Sperrminorität der USA im Exekutivkomitee des IMF aufgehoben wird<sup>544</sup>. Kruij schließt auch vor, das Stimmrecht in der Generalversammlung der Vereinten Nationen entsprechend der Einwohnerzahl zu staffeln, um die Weltbevölkerung besser dort repräsentiert zu wissen. Die Verteilungsgerechtigkeit, wie sie etwa im Feld der Ressourcennutzung besonders deutlich wird, ist sicher die größte Herausforderung. Die inzwischen engverzahnte Arbeitsteilung lässt nach Kruij die Frage der Verteilung jedoch zunehmend durch das Differenzprinzip von Rawls bestimmt sein, nach dem es Chancengleichheit geben muss „und auch die Ärmsten noch besser gestellt sind als bei einer weniger ungleichen Verteilung“<sup>545</sup>. Kruij leitet daraus konkrete politische Forderungen ab: „Erstens eine Weiterentwicklung des Weltwirtschaftssystems in Richtung fairer Chancen für die Armen, verbunden mit nationalen Entwicklungspolitiken, die gezielt die Situation der Armen verbessern (Pro-Poor Growth)“<sup>546</sup>. Auch die internationale Ermöglichung nationaler sozialer Sicherungssysteme scheint unter dem Aspekt globaler Gerechtigkeit unerlässlich, um für alle Menschen das sozio-ökonomische Existenzminimum sicherzustellen. Wie Kruij kritisch anmerkt, sind in der Vergangenheit Erfolge in der Armutsbekämpfung oft von größeren Umweltschäden und steigender Ungleichheit begleitet worden. Dies ist zu verhindern, indem man eine ökologisch-soziale Marktwirtschaft als Entwicklungsziel formuliert. Damit wird auch deutlich, dass globale Gerechtigkeit jedoch mehr sein muss als die Sicherung des Existenzminimums. Nach diesen eher philosophisch geprägten Erörterungen soll im Folgenden der Beitrag der katholischen Sozialverkündigung in dem Diskurs über (gerechte) Entwicklung nachgezeichnet und gewürdigt werden.

---

<sup>542</sup> Kruij (2009), S. 26.

<sup>543</sup> Auch für das Folgende Kruij (2009); S. 26f.

<sup>544</sup> Vgl. Kapitel 3.2.1.1 dieser Arbeit.

<sup>545</sup> Kruij (2009), S. 27.

<sup>546</sup> Kruij (2009), S.27f. Hier müsste man präzisieren, dass es nur um relativen Pro-Poor Growth gehen kann.

## 2.3.6 Prinzipien der Sozialverkündigung

### 2.3.6.1 Das Prinzip der Personalität

Das Prinzip der Personalität greift die christliche Lehre vom Menschen, also die christliche Anthropologie, auf. Grundlegend ist hier die Gottebenbildlichkeit des Menschen, die dem Menschen Würde zuerkennt. Die Gottebenbildlichkeit ist die christliche Grundlegung für die Idee der Menschenwürde, die eben auch von christlicher Seite in den Entwicklungsdiskurs eingebracht werden kann. Vor diesem Diskurs ist es jedoch notwendig, Grundgedanken der christlichen Anthropologie näher auszuführen, denn das Verständnis des Menschen als Abbild Gottes betrifft das Seinsverständnis des Menschen und hat weltanschauliche Implikationen: Wenn ich den Menschen als Geschöpf Gottes begreife, erfasse ich ihn anders als wenn ich ihn als mechanistische, zufällige biologische Entität verstehe, die nur ihrem Instinkt folgen kann. In der christlichen Tradition wird der Mensch in Abgrenzung zu anderen Vorstellungen immer als Person verstanden. Dies impliziert neben der Gottebenbildlichkeit weitere Aspekte des Verständnisses des Menschen, die im Folgenden näher beleuchtet werden: Zunächst ist der Mensch als biologisches Wesen selbstverständlich Teil der materiellen Natur. Allerdings geht er nicht in dieser materiellen Natur auf, sondern besitzt durch seine Vernunftbegabung auch ein geistiges Leben, das ihn zur Freiheit befähigt. Materielle Natur und geistiges Leben sind Grundlage der personalen Einheit des Menschen, der als Geist in Leib beschrieben werden kann. Damit besitzt er eine einzigartige Stellung im Kosmos und eben die Würde, die die christliche Rede von der Gottebenbildlichkeit meint. Eine wichtige Eigenschaft der menschlichen Person ist zudem seine Fähigkeit zur Selbstreflexion und zu planender Vorausschau. Zudem ist der Mensch als *zoon politikon* (Aristoteles) auf das Zusammenleben mit anderen angewiesen. Seine Personalität ist immer auf die Vermittlung von Individualität und Sozialität angewiesen. Zugleich ist der Mensch, da er durch seine Vernunftbegabung Freiheit besitzt, ein moralisches Subjekt. Denn er kann frei über sein Handeln entscheiden und muss deshalb auch Verantwortung für seine Entscheidungen übernehmen. Dies impliziert, dass die menschliche Person aus Sicht der christlichen Tradition auch schuldig werden kann. Dies kann einmal durch die Begehung einer individuellen Sünde, zum anderen aber auch durch seine Verstrickung in „Strukturen der Sünde“<sup>547</sup> geschehen. Ein weiteres Merkmal der menschlichen Person ist, vor dem Hintergrund christlicher Theologie, ihre Fähigkeit, über den Tod und damit auch über den Sinn des Lebens zu reflektieren und somit eine Offenheit für Transzendenz zu besitzen. Der so umschriebene

---

<sup>547</sup> Enzyklika *Sollicitudo Rei Socialis* (SRS) von Papst Johannes Paul II. 1987, Nr. 36.

Mensch ist der zentrale Bezugspunkt aller gesellschaftlichen Aktivität. Papst Johannes XXIII. formuliert es in seiner Enzyklika *Mater et Magistra* (MM) von 1961 wie folgt:

„Nach dem obersten Grundsatz dieser Lehre [der katholischen Soziallehre CK] muß der Mensch der Träger, Schöpfer und das Ziel aller gesellschaftlichen Einrichtungen sein. Und zwar der Mensch, sofern er von Natur aus auf Mit-Sein angelegt und zugleich zu einer höheren Ordnung berufen ist, die die Natur übersteigt und diese zugleich überwindet.“<sup>548</sup>

Hier werden die Eigenschaften des Menschen nochmals verdeutlicht. Zugleich wird darauf hingewiesen, dass alle gesellschaftlichen Strukturen auf die menschliche Person hin ausgerichtet sein müssen. Diese Ausrichtung kann durch menschliches Tun erreicht werden, da alle Strukturen und Rahmenordnungen nicht von der Natur vorgegeben sind, sondern menschliche Konstruktionen darstellen, die veränderbar sind. Allerdings kann ein einzelner Mensch selten etwas verändern. Vielmehr muss er sich mit anderen zusammentun, um gesellschaftliche Strukturen zu gestalten. Dabei bleibt die Menschenwürde, die durch die Formulierung und Anerkennung der Menschenrechte für die Gesellschaft konkretisiert werden muss, Leitlinie bei der Gestaltung der Institutionen. In diesem Zusammenhang kommt das Prinzip der Solidarität zum Tragen.

### 2.3.6.2 Solidarität und Subsidiarität

Das Solidaritätsprinzip hebt darauf ab, dass der Mensch ein Gemeinschaftswesen ist und sowohl der Einzelne seinen Beitrag zur Gemeinschaft leisten als auch die Gemeinschaft dem Einzelnen beistehen muss. Die Gemeinschaft bzw. Gesellschaft ist nach Katholischer Soziallehre kein Selbstzweck, sondern Ausdruck der menschlichen Natur und der Rahmen, der dem Einzelnen seine Entfaltung ermöglicht.

Im Alltag verstehen wir den Begriff Solidarität gerne schlicht als die Bereitschaft füreinander einzustehen und einander beizustehen. Papst Johannes Paul II. weist in SRS von 1987 jedoch deutlich auf einen wichtigen Aspekt der Solidarität hin: „Diese ist nicht ein Gefühl vagen Mitleids oder oberflächlicher Rührung wegen der Leiden so vieler Menschen nah oder fern. Im Gegenteil, sie ist die feste und beständige Entschlossenheit, sich für das ‚Gemeinwohl‘ einzusetzen, das heißt, für das Wohl aller und eines jeden, weil wir alle für alle verantwortlich sind.“<sup>549</sup> Hier wird deutlich, wie es auch Oswald von Nell-Breuning formulierte<sup>550</sup>, dass Solidarität als sozialetisches Prinzip primär ein Rechtsprinzip ist, das nicht von emotionaler Verbundenheit und der Neigung zu Barmherzigkeit abhängt, sondern als moralische Pflicht zu verstehen ist, sich für das Wohl aller einzusetzen. Hier ist als verdeutlichendes Beispiel an die

---

<sup>548</sup> MM Nr. 219.

<sup>549</sup> SRS Nr. 38.

<sup>550</sup> Vgl. Nell-Breuning, Oswald (1990): *Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität*. Freiburg u.a., S. 48-52.

Sozialversicherungen zu denken, die ja von der Solidargemeinschaft der Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen werden. Die Sozialversicherungen garantieren die soziale Basissicherung der Bürger nicht aus einer ungeschuldet-mildtätigen Hilfeleistung heraus, sondern aus der Akzeptanz einer Rechtspflicht, die sich aus der menschenrechtlichen Anerkennung der Mitmenschen ergibt. Grundsätzlich ist Solidarität als sozialetisches Prinzip jedoch zu differenzieren. Zum einen geht es um die angeführte Ausrichtung gesellschaftlicher Institutionen am Prinzip der Solidarität. An dieser Ausrichtung der Gesellschaft sollen Christinnen und Christen mitwirken. Dies gelingt freilich nur, wenn es eine „Solidaritätsgesinnung“<sup>551</sup> aller Bürger gibt, die über ihre demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten zur solidarischen Ausgestaltung der Rahmenordnung der Gesellschaft beitragen. Zugleich kann das Prinzip der Solidarität auch als Prüfstein für die bestehende Rahmenordnung dienen. Diese Solidaritätsgesinnung beinhaltet zum anderen die persönliche Bereitschaft, individuelle Solidarität als Rechtspflicht und darüber hinaus auch als freiwillig- karitative Pflicht auszuüben. Anders ausgedrückt: Man sollte sich nicht nur auf die rechtlich verankerte Solidargemeinschaft stützen, sondern zugleich individuell Solidarität mit Bedürftigen üben, also Barmherzigkeit praktizieren. Man könnte auch sagen: Solidarität ist zum einen eine ethische Forderung im sozialetischen Bereich der Gerechtigkeit und zum anderen eine Forderung individuellethisch gefassten guten Lebens, wobei auch die individuelle Dimension immer die Bestimmung des Menschen als *zoon politikon* impliziert. Das Prinzip der Solidarität fordert auf jeder Handlungsebene die besondere Zuwendung zu Armen, gesellschaftlich Marginalisierten, Entrechteten und Ausgegrenzten, also zu allen, denen die Realisierung eines menschenwürdigen Lebens erschwert ist<sup>552</sup>. Dies bedeutet auch die Formulierung einer Vorrangigen Option für die Armen als Richtschnur für christliches und kirchliches Handeln.

In der Diskussion um den Begriff Solidarität ist jedoch eine weitere wichtige Unterscheidung zu treffen. Es gibt sogenannte Con-Solidarität und Pro-Solidarität<sup>553</sup>. Con-Solidarität ist die Solidarität mit Menschen in derselben Lage; klassisch ist hier die Solidarität der Arbeiterklasse zu nennen. Aber auch die Solidargemeinschaft in den Sozialversicherungen basiert auf diesem Verständnis von Solidarität. Pro-Solidarität ist darüber hinaus die Solidarität mit den Bedürftigen jenseits meiner eigenen Lebenssituation. Solidarität nicht zur Verbesserung der persönlichen Situation, sondern Solidarität zur Verbesserung der Situation Anderer, schlechter Gestellter. Hier steht das menschenrechtliche Anerkennungsverhältnis im Mittelpunkt, so dass Pro-

---

<sup>551</sup> Anzenbacher, Arno (1997): Christliche Sozialethik. Einführung und Prinzipien. Paderborn, S. 200.

<sup>552</sup> Baumgartner, Alois (2003): Art. Solidarität. In: Lexikon der christlichen Ethik. Lexikon für Theologie und Kirche kompakt. Bd.2, Sp. 1620.

<sup>553</sup> Vgl. Vogt, Markus (2014): Zur moralischen Grammatik der Solidarität und ihrer (begrenzten) Anwendbarkeit auf intergenerationelle Konflikte. In: Jahrbuch für Recht und Ethik 22 (2014), S. 95-114, hier S. 101f.



Solidarität über den eigenen Wirkungskreis hinausweist und etwa die Solidarität mit den Bedürftigen in den Ländern des globalen Südens umschreibt, die nicht vergessen werden dürfen. Pro-solidarisch verhalte ich mich gegenüber Menschen, die in einer schlechteren Position sind als ich selbst. Im Begriff der Con-Solidarität ist zugleich die Forderung nach globaler Solidarität aller Menschen verortet, die sich exemplarisch etwa im Klimavertrag von Paris oder in anderen Zusammenhängen, in denen das Bewusstsein einer „Menschheitsfamilie“ mit starken Interdependenzen zum Tragen kommt, konkret ausdrückt.

Zugleich muss in der Ausbuchstabierung des Solidaritätsprinzips allerdings darauf geachtet werden, dass keine Allzuständigkeit des einzelnen Menschen propagiert wird, denn das würde sowohl das Individuum als auch soziale Gruppen überfordern. Deshalb wird in der katholischen Soziallehre das Solidaritätsprinzip durch das Prinzip der Subsidiarität ergänzt. In diesem wird festgestellt, dass man die Zuständigkeiten der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Einheiten, wie etwa der Familie, erkennen und anerkennen muss. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass die größere gesellschaftliche Einheit der kleineren, erwähnt sei hier wiederum die Familie als klassisches Beispiel, beistehen muss, falls diese ihre Aufgabe nicht erfüllen kann. Dabei muss jedoch die Autonomie der kleineren gesellschaftlichen Gruppe gewahrt und respektiert werden. Dieses Prinzip hat vielfältigen Eingang in die Politik gefunden, etwa bei der Strukturierung der EU oder dem Aufbau der föderalen Bundesrepublik Deutschland. Im Grundsatz lässt sich das Prinzip bereits bei Aristoteles, Thomas von Aquin, Wilhelm Emmanuel von Ketteler und auch dem US-amerikanischen Präsidenten Abraham Lincoln finden. Aristoteles verweist in seiner Kritik an Platons Idealstaat darauf, dass es nicht gut sei, den Staat zu sehr zu vereinheitlichen. Ein solches Vorhaben sei nicht nur gerechtigkeitswidrig, sondern auch unklug, da der Staat dann als große Einheit gesehen werde, für den alle in gleichem Maße verantwortlich seien. Dies führe jedoch zur Vernachlässigung, wie Aristoteles in seiner Politik beschreibt: „Was sehr vielen gemeinsam zugehört, für das wird am wenigsten Sorge getragen. Am meisten denkt man an seine eigenen Angelegenheiten, an die gemeinsamen weniger oder doch nur so weit, als sie den einzelnen berühren.“<sup>554</sup> Und Abraham Lincoln formulierte in der Mitte des 19. Jahrhunderts: „In all das, was die Menschen ebenso gut selber tun können, hat die Regierung sich nicht einzumischen.“<sup>555</sup> Die erste explizite Formulierung in der katholischen Tradition findet sich in der Enzyklika *Quadragesimo anno* von Papst Pius XI. aus dem Jahr 1931:

---

<sup>554</sup> Aristoteles, Politik, 1261b. Zitiert nach Nell-Breuning, O. (1990): Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität. Freiburg u.a. S.88.

<sup>555</sup> Zitiert nach Nell-Breuning, O. (1990): Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität. Freiburg u.a. S. 88.

„[W]ie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen. [...]. Angelegenheiten von untergeordneter Bedeutung, die nur zur Abhaltung von wichtigeren Aufgaben führen müssten, soll die Staatsgewalt also den kleineren Gemeinwesen überlassen. Sie selbst steht dadurch nur um so freier, stärker und schlagfertiger da für diejenigen Aufgaben, die in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, weil sie allein ihnen gewachsen ist: durch Leitung, Überwachung, Nachdruck und Zügelung, je nach Umständen und Erfordernis. Darum mögen die staatlichen Machthaber sich überzeugt halten: je besser durch strenge Beobachtung des Prinzips der Subsidiarität die Stufenordnung der verschiedenen Vergesellschaftungen innegehalten wird, umso stärker stehen gesellschaftliche Autorität und gesellschaftliche Wirkkraft da, umso besser und glücklicher ist es auch um den Staat bestellt.“<sup>556</sup>

Mit diesem Zitat wird bereits deutlich, dass alle gesellschaftliche Tätigkeit in der Tradition der katholischen Sozialverkündigung subsidiär, d.h. als Hilfestellung (lat. *subsidium* = Hilfe, Unterstützung) im Dienst der einzelnen Person steht. Zugleich wird deutlich, dass der Staat nicht eine Allzuständigkeit beanspruchen kann. Auch wird deutlich, dass ein Einheitsstaat nicht wünschenswert ist, um den einzelnen Menschen gerecht zu werden und eine verbindliche Verantwortlichkeit herzustellen. Vielmehr scheint eine dezentrale und in gewissem Sinne gestufte Verantwortung sinnvoll, zumal auf globaler Ebene.

In der modernen Gesellschaft bedeutet dies, dass das Subsidiaritätsprinzip als Organisationsprinzip verstanden werden kann, da es Richtschnur für die Zuordnung der Zuständigkeiten und Kompetenzen sein kann. Wegweisend sind hier das Hilfestellungsgebot und das Überwältigungs- oder Kompetenzanmaßungsverbot. Das Hilfestellungsgebot legt fest, dass die nächstgrößere gesellschaftliche Einheit der kleineren beistehen muss, falls diese eine Aufgabe, die ihr eigentlich zufällt, nicht erledigen kann. Wenn etwa eine Familie Probleme hat, muss der Staat eingreifen, wenn die Familie respektive die Eltern mit der Lösung überfordert sind. Allerdings darf der Staat auch erst dann eingreifen, wenn eine konkrete Überforderung droht, etwa das Kindeswohl tatsächlich gefährdet ist. Dies bedeutet, dass der Staat die Erziehung des Kindes nicht übernehmen kann, wenn er das Wohl des Kindes optimieren will, sondern nur dann, wenn das Wohlergehen gefährdet ist. „Aufgabe des Staates kann es nur sein, die Unterschreitung bestimmter Minimalforderungen, die sich aus der Menschenwürde des Kindes ergeben, zu verhindern und tätig zu werden, wenn diese gefährdet sind.“<sup>557</sup>

Dieses Prinzip soll die Freiheit des Individuums und der Gruppen und Verbände stärken und, wie angedeutet, zu viel Zentralisierung verhindern. Die Eigeninitiative soll gestärkt werden, da Selbstbetätigung ein wichtiger Bestandteil der Würde der Person ist. Allerdings darf die

---

<sup>556</sup> Enzyklika *Quadragesimo Anno* (QA) Nr. 79-80.

<sup>557</sup> Spaemann, Robert (1984): *Gesinnungsethik und Verantwortungsethik* in: Schmidhuber, Peter M. (Hg.) (1984): *Orientierungen für die Politik? Vier philosophische Vorträge von Arno Baruzzi, Nikolaus Lobkowitz, Manfred Riedel, Robert Spaemann*, Olzog Verlag München 1984, S. 53-82, besonders S. 66-67.

Betonung der Eigenverantwortung des Individuums nicht zur Vernachlässigung durch die größere gesellschaftliche Einheit führen. Diese muss einspringen, wenn die kleinere Einheit mit der zu lösenden Aufgabe überfordert ist. Der Beistand muss dabei jedoch als Hilfe zur Selbsthilfe gestaltet sein, um nicht gegen das Verbot der Kompetenzanmaßung zu verstoßen. Der Ansatz Hilfe zur Selbsthilfe ist besonders in der Entwicklungshilfe prominent geworden, da er dort verhindern soll, dass die Geldgeber (die größere, weil von außen beistehende Einheit) wissen, wie Probleme vor Ort zu lösen sind<sup>558</sup>. Dies wissen die dort lebenden Menschen (die kleinere Einheit) oft besser, da sie die Gegebenheiten besser beurteilen können. Das Konzept Hilfe zur Selbsthilfe fußte auf der britischen Konzeption des Community development<sup>559</sup> und wurde in den 1960er Jahren ausgebildet, um die Asymmetrie in der Entwicklungshilfe zu überwinden<sup>560</sup>. Durch die zunächst angeleitete und später selbständige Tätigkeit der Menschen in den Entwicklungsländern sollten diese befähigt werden, ihre Situation selbst zu verbessern. Mit diesem Konzept wollte man die vermeintliche Überforderung der Menschen in Afrika durch zu schnelle Modernisierung nach westlichem Vorbild verhindern, indem man über Entwicklungsprojekte mit den Betroffenen ins Gespräch kam: „Es [das Konzept Hilfe zur Selbsthilfe, CK] stand nicht für Bevormundung und Vorschriften, sondern für geduldige Gespräche, friedvollen Umgang, Vertrauen und Freude.“<sup>561</sup> Dies sind Vorstellungen, die sich in der Praxis nicht immer umsetzen ließen. Vielmehr war der Ansatz nach Joerges von drei Idealen geprägt: dem karitativen Ideal, das durch eine „Pädagogik des guten Beispiels auf eine „spirituelle Erneuerung der Hilfsbedürftigen setzte, sowie ein romantisches Ideal und ein demokratisches Ideal<sup>562</sup>. Jedoch

---

<sup>558</sup> Einschlägig zum Konzept „Hilfe zur Selbsthilfe“: Büschel, Hubertus (2014): Hilfe zur Selbsthilfe. Deutsche Entwicklungsarbeit in Afrika 1960-1975. Frankfurt, New York: Campus (Globalgeschichte, 16). Büschel stellt auch sehr gut dar, dass die Konzept der Hilfe zur Selbsthilfe in der alten Bundesrepublik vor allem als Antipode zur Konzeption der Internationalen Solidarität der Deutschen Demokratischen Republik gestärkt wurde. Exemplarisch deutlich wird hier, wie sehr Entwicklungspolitik bis 1989 vom Kalten Krieg beeinflusst wurde.

<sup>559</sup> Die UN hat Community Development 1959 wie folgt definiert: „Der Ausdruck Community Development hat sich international eingebürgert als Umschreibung des Prozesses, durch den die Eigenbemühungen der Bevölkerung verbunden werden mit denen von Regierungsbehörden, um die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Lage der Gemeinden zu verbessern, diese in das Leben der Nation zu integrieren und sie in den Stand zu setzen, voll zum nationalen Fortschritt beizutragen. Dieser Komplex von Prozessen besteht also aus zwei wesentlichen Elementen: der Teilnahme der Bevölkerung selbst an Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen unter möglichst weitgehender Nutzung ihrer Eigeninitiative und der Bereitstellung von technischen und anderen Diensten in einer Form, die spontane Selbsthilfe und gegenseitige Hilfe ermutigt und effektiv werden läßt. Community Development findet seinen Ausdruck in Programmen, die ein breites Spektrum spezifischer Verbesserungen anstreben.“ United Nations (Hg.) (1959): Public Administration Aspects of Community Development Programmes, New York, zitiert nach Joerges, Bernward (1969): Community Development in Entwicklungsländern. Stuttgart, S. 18.

<sup>560</sup> Büschel (2014), S. 73-75.

<sup>561</sup> Büschel (2014), S. 78.

<sup>562</sup> Joerges, Bernward (1966): Community development. In: Besterm, Hans /Boesch, Ernst E. (Hgg) (1966). Entwicklungspolitik. Handbuch und Lexikon. Berlin, Mainz, Sp.1063-1074, hier Sp. 1063f. zitiert nach Büschel (2014), S.73f.

ist der Ansatz als ein früher Versuch zu verstehen, „Ownership“<sup>563</sup> für Entwicklungsprojekte in den betroffenen Ländern zu erzeugen.

Bei aller Berechtigung des Ansatzes kann man jedoch mehrere Probleme benennen. Zum einen war in der Ausgestaltung des Prinzips die Vorstellung dominant, mit der gegenseitigen Selbsthilfe greife man ein Prinzip auf, dass in den Postkolonien vor dem Zeitalter des Kolonialismus maßgeblich gewesen sei; es gab die romantische Vorstellung, vor der Kolonisation hätten, besonders in Afrika, Nachbarn gerne ständig unentgeltlich gegenseitig geholfen<sup>564</sup>. Dies scheint allerdings ein Konstrukt, das dem Verdacht ausgesetzt ist eine Tradition zu erfinden, die es nie gab (Inventing Tradition<sup>565</sup>). Zum anderen hatte das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe in den Anfangsjahren einen Schwerpunkt in Bauprojekten, da dort für alle, auch die Einheimischen, Fortschritte sofort sichtbar werden. Andere Projekte der Entwicklungszusammenarbeit wurden jedoch vernachlässigt<sup>566</sup>. Dennoch lässt sich das Konzept der Hilfe zur Selbsthilfe als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips deuten: Die größere Einheit (die internationale Gebergemeinschaft) steht der kleineren Einheit (dem Entwicklungsland) bei, bis dieses seine Herausforderungen selbst angehen oder lösen kann.

Das Prinzip der Subsidiarität und das Konzept der Hilfe zur Selbsthilfe bedeuten, dass die größere Einheit sich nach der Lösung der Aufgabe wieder zurückziehen sollte, um die Autonomie zu wahren. Das Beistandsgebot des Subsidiaritätsprinzips kann nicht zu einer ständigen Einmischung führen. Vielmehr ist die größere Einheit dazu verpflichtet, ihre eigenen Aufgaben wahrzunehmen, die nur im größeren Rahmen gelöst werden können und die den kleineren Einheiten der Gesellschaft ihren Freiraum sichern. Um das Beispiel der Familie nochmals aufzugreifen: Der Staat muss Schulen betreiben oder deren Betreiben durch private Träger, wie etwa die Kirche, ermöglichen, damit die Kinder Zugang zu Bildung haben. Es wäre nicht sinnvoll, dass einzelne Familien ihre Kinder zuhause unterrichten, da dies die notwendige gesellschaftliche Integration erschwerte. Dennoch sollten Schulen und Elternhäuser kooperieren, da die Schule

---

<sup>563</sup>Siehe dazu Ownership meint zunächst wörtlich das Zueigenmachen, also Eigenverantwortung und Selbstbestimmung. damit gemeint ist auch, dass die Partnerländer die Federführung und Verantwortung bei jedem Entwicklungsprozess haben. Zentrale Bedeutung im entwicklungspolitischen Diskurs gewann er in der Paris-Deklaration zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit von 2005 in Verbindung mit der Accra Deklaration zum Handeln Vgl. Nuscheler, Franz (2012): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. 7. Aufl. Bonn; S. 423 und die Deklarationen aus Paris und Accra, online verfügbar unter: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> (Zugriff 18.11.2019). Vgl auch Mold, Andrew (2009): Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis. A critical review. Paris.

<sup>564</sup> Büschel (2014), S. 93f.

<sup>565</sup> Inventing Tradition: Konzept, das von Eric Hobsbawm und Terence Ranger entwickelt wurde. Vgl. Hobsbawm, Eric / Ranger, Terence (Hgg.) (1992): The Invention of Tradition. First published in 1983, Canto edition 1992. Cambridge.

Eine Kurzdefinition findet sich in Jordan, Stefan (Hg.) (2013): Lexikon Geschichtswissenschaft. Hundert Grundbegriffe. [Nachdr.]. Stuttgart: Reclam (Reclams Universal-Bibliothek, 503), S. 289-290.

<sup>566</sup> Büschel (2014), S. 70.

nicht die „Aufgaben“ der primären Sozialisation und der Erziehung übernehmen kann und gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auch nicht sollte. Zugleich beinhaltet Subsidiaritätsprinzip die moralische Pflicht, sich selbst zu helfen, wo dies möglich ist.

Diese drei Prinzipien stehen in einem inneren Zusammenhang und können nicht separiert betrachtet werden. Im Zentrum steht bei allen dreien der Mensch, der eine vernunftbegabte und mit Freiheit ausgestattete Person ist. Aufgrund dieser anthropologischen Annahme, die in der Rede von der Gottebenbildlichkeit des Menschen zusammengefasst ist, wird dem Menschen eine Würde zugeschrieben. Diese Würde wiederum begründet, dass er im Mittelpunkt allen gesellschaftlichen Handelns und aller gesellschaftlichen Strukturen stehen muss. Zugleich lebt er immer mit anderen zusammen und muss dieses Zusammenleben organisieren. Hier ist die Vorstellung der Solidarität zentral, in der sich die gegenseitige Verantwortung der Menschen füreinander ausdrückt. Um diese Verantwortung konkret zu machen und den Einzelnen und auch kleinere Gruppen nicht zu überfordern, soll diese Verantwortung subsidiär organisiert werden. Durch das Beistandsgebot und das Kompetenzzanmaßungs- bzw. Überwältigungsverbot werden die Verantwortlichkeiten den verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen zugewiesen. Damit wird die Gefahr umgangen, dass die Vorstellung von Solidarität eine abstrakte Verantwortung kreiert, die dann niemand wahrnimmt und wahrnehmen kann. Insgesamt bilden die drei Prinzipien Personalität, Solidarität und Subsidiarität aus Sicht der Katholischen Soziallehre die Baugesetze einer funktionierenden Gesellschaft, in der der Mensch im Mittelpunkt steht. Allerdings darf dieser seine Bedürfnisse nicht zulasten der Mitmenschen verfolgen. Deshalb gilt für die drei Prinzipien insgesamt die Ausrichtung am Gemeinwohl.

### 2.3.6.3 Das Gemeinwohl

Das Gemeinwohl und die Gemeinwohlorientierung sind genauso grundlegend in der Katholischen Soziallehre wie die Prinzipien der Personalität, der Solidarität und der Subsidiarität. Allerdings erscheinen sowohl der Begriff *Gemeinwohl* als auch die Orientierung an diesem in vielen aktuellen Diskursen etwas unbestimmt. Grundsätzlich beschreibt der Begriff sowohl ein allen Menschen gemeinsames Gutes als auch die Ausrichtung aller Tätigkeit am Wohl der Allgemeinheit. Zum einen wird das *Gemeinwohl* als ein Gemeingut begriffen. Dieses Gemeingut bringt für alle Vorteile, wenn auch möglicherweise in unterschiedlichem Umfang. Es soll sicherstellen, dass gesellschaftliches Zusammenwirken kein Null-Summen-Spiel ist, bei dem jeglicher Fortschritt des einen zum gleichwertigen Nachteil des anderen wird. Demzufolge sind Gemeingut und *Gemeinwohl* auch nicht die Summe individueller Nutzen- oder Glückseinheiten. Vielmehr ist das Gemeingut eine Werteverwirklichung, die sich nur durch organisiertes

gesellschaftliches Zusammenwirken erreichen lässt. Ein Beispiel ist etwa öffentliche Sicherheit. Zum anderen soll das *Gemeinwohl* als Ausrichtung am Wohl der Allgemeinheit hingegen vor allem partikuläre Interessen einhegen, die zu Lasten der anderen verfolgt werden können. Dies bedeutet, dass alle Einzelinteressen die Gemeinschaft insgesamt im Blick behalten müssen, wenn sie legitim sein wollen. In diesem Zusammenhang wird das Gemeinwohl weniger als konkretes Gut verstanden, sondern als eine Richtschnur zur Beurteilung von Partikularinteressen. Die Pastoralkonstitution des Zweiten Vatikanischen Konzils *Gaudium et Spes*<sup>567</sup> definiert das Gemeinwohl als „die Gesamtheit jener Bedingungen des gesellschaftlichen Lebens, die sowohl den Gruppen als auch deren einzelnen Gliedern ein volleres und leichteres Erreichen der eigenen Vollendung ermöglichen“<sup>568</sup>. Gemeinwohl wird hier also nicht als Gemeingut im materiellen Sinne verstanden, sondern als die Möglichkeitsbedingung, dass die Menschen am Gemeinwohl teilnehmen bzw. ihre eigenen Interessen im Rahmen des Wohles der gesamten Gesellschaft verfolgen können. Gemeinwohlschädliche Interessen, d.h. Interessen, die auf Kosten der Allgemeinheit ausgelebt würden, dürfen nicht verwirklicht werden. Gemeinwohl ist quasi ein organisatorischer Wert, dessen Sicherstellung die Aufgabe der gesellschaftlichen Autorität (also des Staates) ist. Damit dient das Gemeinwohl sowohl als normatives Ideal als auch als programmatische Leitlinie und als Legitimationsprinzip von Herrschaft, Politik und Recht. Es bedeutet, dass Einzelinteressen distributiv angemessen koordiniert werden müssen. Damit sind das Gemeinwohl und die ethische Orientierung an diesem auch eine Frage von Freiheit und Gleichheit. Zunächst alle Bürger eines Landes müssen die gleiche Möglichkeit haben, ihre frei gewählten, vernünftigen Lebenspläne zu verwirklichen. Die Mittel und Chancen dazu müssen durch die Gesellschaft geschaffen werden. Konkreter fassbar wird dieses Ideal, wenn es als Richtschnur zur Beurteilung institutionellen und individuellen Handelns dient. Anhand des Gemeinwohlbezugs kann entschieden werden, ob ein Gesetz ein gerechtes Gesetz ist oder dessen Korrumpierung, ob folglich Gehorsam oder dessen Verweigerung bzw. Widerstand geboten ist. Demzufolge spricht man in der Sozialethik oft präziser von der Gemeinwohlorientierung als vom Gemeinwohl. Die Gemeinwohlorientierung macht deutlich, dass partikulares Handeln sich am Wohle aller ausrichten muss. In der Tagespolitik wird die Gemeinwohlorientierung meist in der Diskussion um den modernen Sozialstaat angeführt, wenn gewarnt wird, dieser könne durch Partikularinteressen und Egoismen geschädigt werden. Hier ist darauf hinzuweisen, dass Gemeinwohllappelle gegen den Eigennutz von Individuen und Gruppen oder Lobbys polemisieren. Sie brauchen also eine breite legitimatorische Basis, die sich aus den anderen Prinzipien

---

<sup>567</sup> *Gaudium et Spes*. Pastoralkonstitution des Zweiten Vatikanischen Konzils „Über die Kirche in der Welt von heute“ verabschiedet 1965, abgekürzt GS.

<sup>568</sup> GS Nr. 26.

der Soziallehre, besonders der Personalität und der Solidarität, ergeben. Basis aller ethischer Reflektion ist die Menschenwürde. Aus dieser ergibt sich auch die Verpflichtung zur Solidarität mit allen Menschen, was die globale Dimension des Gemeinwohls verdeutlicht. Die Gemeinwohlorientierung für institutionelles und individuelles Handeln endet nicht an der Landesgrenze. Allerdings greift bei der Beschreibung einer universalen Gemeinwohlorientierung auch das Prinzip der Subsidiarität, um weder den Einzelnen noch einzelne Gruppen oder Staaten zu überfordern. Die Schaffung der Möglichkeit für alle Menschen, einen vernünftigen Lebensplan zu verwirklichen, setzt eigentlich eine stärkere globale Institution voraus. Obwohl diese nicht existiert, ist gleichwohl zu konstatieren, dass es Probleme gibt, die nur durch globales Zusammenwirken gelöst werden können: Zu denken ist hier etwa an Friedenssicherung, Verwirklichung der Menschenrechte sowie die Herausforderungen der Unterentwicklung, des Klimawandels, der Gestaltung der Weltwirtschaftsordnung oder des Terrorismus. Damit dies wirkungsvoll geschieht, scheint eine Gemeinwohlorientierung aller Menschen notwendig.

#### 2.3.6.4 Option für die Armen und das ökonomische Konzept des Pro-Poor Growth

Die Option für die Armen ist ein Konzept, das seit der Bischofsversammlung von Medellín 1968<sup>569</sup> und der Versammlung von Puebla 1979<sup>570</sup> eine zentrale Bedeutung in der Theologie, zunächst in Lateinamerika und dann auch darüber hinaus, gefunden hat. Sie bedeutet, dass die Kirche sich besonders für die Armen einsetzen soll, um dem Anspruch des Evangeliums gerecht zu werden. Zunächst muss betont werden, dass jede Option generell unterschieden werden kann in einen perspektivischen (Blick auf X) und einen advokatorischen Aspekt (Stimme für X)<sup>571</sup>. Die Option für die Armen fokussiert eindeutig den advokatorischen Aspekt, indem sie die Kirche auffordert, sich auf die Seite der Armen zu stellen und für deren Rechte einzutreten. Hier ist allerdings immer die Gefahr eines Paternalismus gegeben, der weiß, was für die Armen gut ist. In der Option für die Armen muss die Würde der Armen, auch nach den Prinzipien

---

<sup>569</sup> Zum Abschlusspapier dieser zweiten Generalversammlung des Lateinamerikanischen Episkopats vom 24. August bis 6. September 1968 in Medellín in Kolumbien siehe: [https://www.celam.org/conferencias\\_medellin.php](https://www.celam.org/conferencias_medellin.php) (07.07.2021). Die Literatur zur Option für die Armen ist unüberschaubar, deshalb hier nur ein Hinweis zu einem Artikel zur Option für die Armen im 21. Jahrhundert: Bleyer, Bernhard (2008): Option für die Armen. Der Weg der lateinamerikanischen Kirche seit Medellín. In: Herder Korrespondenz 62 (2008) 9, S. 479-484. Die gesamte innerkirchliche und innertheologische Debatte um die Option für die Armen kann hier nicht nachgezeichnet werden.

<sup>570</sup> In Puebla kam dann der Zusatz der Vorrangigen Option (preferencial) hinzu. Zum Abschlussdokument der dritten Generalversammlung des lateinamerikanischen Episkopats siehe: [https://www.celam.org/conferencias\\_puebla.php](https://www.celam.org/conferencias_puebla.php) (07.07.2021).

<sup>571</sup> Sedmak, Clemens (2005): Eine „Option für die Armen“ in den Wissenschaften? In: Ders. (Hg.) (2005): Option für die Armen. Die Entmarginalisierung des Armutsbegriffs in den Wissenschaften. Freiburg i. Br., S. 13-30, hier S. 15.

Personalität, Solidarität und Subsidiarität immer geachtet werden, um sie nicht zu unselbständigen Hilfsempfängern zu degradieren<sup>572</sup>. Ein Aspekt der Option für die Armen muss immer sein, dass sie Subjekt ihres Handelns bleiben. Zugleich müssen aus sozioethischer Sicht Rahmenbedingungen und Institutionen geschaffen werden, die der Option für die Armen jenseits individueller Barmherzigkeit entsprechen und die die Armen besonders schützen und fördern. Dies impliziert, den Armen die Teilhabe und die Beteiligung an der Gesellschaft strukturell und konkret zu ermöglichen, denn die gerechte Beteiligung aller ist ein wichtiger Baustein der Frage der sozialen Gerechtigkeit, um die Integration (als Gegenbegriff von Marginalisierung) aller Menschen in eine Gesellschaft zu ermöglichen. Dies ist eine Umsetzung der Option für die Armen jenseits des Paternalismus, die der Beteiligungsgerechtigkeit entspricht. Diese ist wiederum ein wichtiger Aspekt der sozialen Gerechtigkeit, neben Tausch-, Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit.<sup>573</sup> Auch sind Integration und Partizipation an der Gesellschaft unabdingbar für die Förderung der Menschenwürde jedes einzelnen Armen. Wegen der Betonung der Würde jedes Menschen vertritt die Kirche die Vorrangige Option für die Armen implizit schon länger<sup>574</sup>, lehramtlich spätestens seit *Sollicitudo Rei Socialis*<sup>575</sup>. In derselben Enzyklika betont Johannes Paul II., wie erwähnt, dass es Strukturen der Sünde gibt. Daraus folgt, dass die Option für die Armen über die individuelle Fürsorge hinausgehen muss, zumal im globalen Maßstab. Vielmehr geht es um den Einsatz für gerechte Strukturen in der globalen Ordnung, was bedeutet, christliche Ethik darf Armut weder nur (statistisch) erfassen noch allein durch individuelle Hilfestellung überwinden wollen. Vielmehr sollte sie sich an die Seite der Armen stellen und eine Verbesserung ihrer Positionen anmahnen (advokatorische Arbeit der Kirche). Dennoch kann die Kirche nicht nur politisch argumentieren, sondern muss dies auch theologisch tun, wie es Papst Franziskus in *Evangelii Gaudium* tut<sup>576</sup>:

„Für die Kirche ist die Option für die Armen in erster Linie eine theologische Kategorie und erst an zweiter Stelle eine kulturelle, soziologische, politische oder philosophische Frage. Gott gewährt ihnen ‚seine erste Barmherzigkeit‘. Diese göttliche Vorliebe hat Konsequenzen im Glaubensleben aller Christen, die ja dazu berufen sind, so gesinnt zu sein wie Jesus (vgl. *Phil 2,5*). Von ihr inspiriert, hat die Kirche eine *Option für die Armen* gefällt, die zu verstehen ist als ‚besonderer Vorrang in der Weise, wie die christliche Liebe ausgeübt wird; eine solche Option wird von der ganzen Tradition der Kirche bezeugt‘. Diese Option, lehrte Benedikt XVI., ist ‚im christologischen Glauben an jenen Gott implizit enthalten, der für uns arm geworden ist, um uns durch seine Armut reich zu machen‘. Aus diesem Grund wünsche ich mir eine arme Kirche für die Armen. Sie haben uns vieles zu lehren. Sie

<sup>572</sup> Vgl. Blanc, Julia / Brinkschmidt, Maria / Krauß, Christoph/ Reichert, Wolf-Gero (2014): armgemacht – ausgebeutet - ausgegrenzt? Die „Option für die Armen“ und ihre Bedeutung für die Christliche Sozialethik. In: dies (Hgg.) (2014): armgemacht- ausgebeutet- ausgegrenzt? Die „Option für die Armen“ und ihre Bedeutung für die Christliche Sozialethik, S. 13-30, hier besonders S. 19.

<sup>573</sup> Klassisch: *Iustitia contributiva*, *Iustitia commutativa*, *Iustitia distributiva* und *Iustitia legalis*. Vgl. Anzenbacher, Arno (1997): *Christliche Sozialethik*, Paderborn, S. 221-223.

<sup>574</sup> „Gegenüber den unterentwickelten Ländern erweist sich die Kirche als das, was sie ist und sein will, die Kirche aller, vornehmlich die Kirche der Armen“ (Johannes XIII., Rundfunkbotschaft an die Katholiken der Welt (11. September 1962),

<sup>575</sup> SRS 42. „Strukturen der Sünde SRS 46.

<sup>576</sup> EG 198.



haben nicht nur Teil am *sensus fidei*, sondern kennen außerdem dank ihrer eigenen Leiden den leidenden Christus. Es ist nötig, dass wir alle uns von ihnen evangelisieren lassen.“

Um die säkulare Argumentation zu stützen, ist der Pro-Poor Growth Ansatz hilfreich. Es gibt zwei unterschiedliche Definitionen von Pro-Poor Growth, die absolute und die relative: „By definition, ‘Pro-Poor Growth’ means that poverty falls more than it would have if all incomes had grown at the same rate, by definition 2, ‘Pro-Poor Growth’ is growth that reduces poverty“<sup>577</sup>.

Das Konzept des Pro-Poor Growth beschreibt allgemein ein Wachstum, das den Armen (besonders) zugutekommt. Wie in obigen Zitaten deutlich wird, unterscheidet man grundsätzlich zwischen dem absoluten Konzept und dem relativen Ansatz<sup>578</sup>. Der absolute Ansatz geht davon aus, dass allgemeines Wirtschaftswachstum quasi automatisch auch die Situation der Armen verbessert. Fragen der Verteilung werden hier nicht berücksichtigt, so dass man ihn auch als Fortsetzung der wachstumszentrierten Entwicklungstheorie, die auf den Trickle-Down-Effekt setzt, verstehen kann<sup>579</sup>. Dies ist aus sozialetischer Sicht ein Mangel, sodass der relative Ansatz im Zusammenhang dieser Arbeit bedeutender erscheint, weshalb auch er hier im Fokus steht. Der relative Ansatz geht davon aus, dass Wachstum nur dann pro poor oder breitenwirksam ist, „wenn das Einkommen der Armen stärker steigt als das durchschnittliche Einkommen.“<sup>580</sup>. Dieser Ansatz will also nicht nur die Armut, sondern auch die Ungleichheit reduzieren und dadurch den Armen mehr Partizipation an der Gesellschaft ermöglichen, was dem Ziel der Option für die Armen entspricht. Deshalb halte ich den relativen Ansatz für breitenwirksames Wachstum für sozialetisch legitim, auch wenn eine strikte Befolgung der dualen Ziele der Armuts- und Ungleichheitsreduzierung Hemmnisse für die positive Bewertung des allgemeinen

---

<sup>577</sup> Ravallion, Martin (2004): Pro-Poor Growth. A Primer, Washington. D.C. (World Bank Policy Research Working Paper 3242, March 2004), S.1. Online unter: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=610283](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=610283) (10.06.2020).

<sup>578</sup> Die Literatur dazu ist mannigfaltig. Altenau, Sebastian (2009): Pro-Pro-Poor Growth als entwicklungspolitisches Konzept zur Armutsbekämpfung. Universität Hamburg, Fak. Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, FB Sozialökonomie, Zentrum für Ökonomische und Soziologische Studien (ZÖSS), (ExMA-Papers), Hamburg. Online unter <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssaoar-193417>; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hg.) (2006): “Pro-Poor Growth”- Das entwicklungspolitische Thema breitenwirksames Wachstum. Bonn (BMZ Spezial 142), Online unter: <http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/spezial142pdf.pdf>; (20.12.2020); Grimm, Michael / Klasen, Stefan / McKay, Andrew (Hgg.) (2007): Determinants of Pro-Pro-Poor Growth: Analytical Issues and Findings from Country Cases. Basingstoke; Menkhoff, Lukas (Hg.) (2006): Pro-Pro-Poor Growth: Policy and Evidence. Berlin; Besley, Tim / Cord, Louise (Hgg.) (2006): Delivering on the Promise of Pro-Pro-Poor Growth: Insights and Lessons from Country Experiences. Basingstoke / Washington D.C. (The World Bank Series); Ravallion (2004); Ravallion, Martin/Chen, Shaohua (2001): Measuring Pro-Poor Growth. World bank Policy Research Working Paper No. 2666. Washington D.C. Online unter: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19560/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (10.06.2020); Krakowski, Michael (Hg.) (2004): Attacking Poverty: What makes growth pro-poor? Baden-Baden; Budesheim, Sarah K. (2006): Trade offs zwischen Wachstum und pro Pro-Poor Growth: Empirische Erkenntnisse und wirtschaftspolitische Implikationen. Saarbrücken.

<sup>579</sup> Siehe Persky, et. al. (2004).

<sup>580</sup> Altenau (2009), S. 29.

Wachstums einschlosse<sup>581</sup>. Altenau weist nach, dass die Armut trotz allgemeinem Wachstum steigen kann. Er stellt eine Korrelation von relativ niedrigem Wachstum, hoher Ungleichheit und in der Folge steigender Armut fest<sup>582</sup>. Eine Veränderung der Ungleichheit könnte allerdings, bei niedrigem Wachstum, einen Beitrag zur Armutsreduzierung leisten<sup>583</sup>. Selbst wenn die Wachstumsrate konstant bleibt, wird Armut bei „progressiver Veränderung der Verteilung“<sup>584</sup> reduziert. Allgemein akzeptiert ist die Vorstellung, dass Wirtschaftswachstum zu einer Reduzierung der ökonomischen Armut führt, so dass *growth* als unabdingbar besonders in armen Volkswirtschaften, also im ökonomischen Sinne in Volkswirtschaften mit einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen im Durchschnitt, angesehen wird. Wirtschaftswachstum ist in diesem Ansatz also als notwendig anzusehen. Für den Pro-Poor Growth Ansatz, der die ökonomischen Aspekte der Option für die Armen ausdrückt, ist bei gesetztem Wachstum entscheidend, wie eine Verringerung der Ungleichheit und somit eine evtl. speziell geförderte Armutsreduzierung das Wachstum beeinflusst. Dies ist in der ökonomischen Theorie umstritten. Ungleichheitsreduzierung wird vor allem bei einem rein ökonomischen Armutsverständnis, das Armutsreduzierung allein als Einkommenserhöhung versteht, als hinderlich angesehen. Dies wird damit begründet, dass Investitionen nicht teilbar seien und man deshalb reiche Menschen bräuchte, die durch ihre Investitionen Wachstum kreier(t)en<sup>585</sup>.

Allerdings gibt es auch Ansätze, die in Weiterführung des ökonomischen Diskurses betonen, dass Wirtschaftswachstum nur durch Stärkung des Humankapitals, also durch Bildung der Geringqualifizierten und der Armen geschaffen und nachhaltig erhalten werden könne<sup>586</sup>. Hier wird also ein positives Verhältnis von abnehmender Ungleichheit und Armutsreduzierung angenommen. Altenau beruft sich auf eine Studie, deren Autorinnen sozioökonomische Überlegungen in ihre Theorie mit einbeziehen<sup>587</sup> und „gehen davon aus, dass eine hohe ungleichmäßige Verteilung der Einkommen und Vermögen in einem Land relativ arme Menschen dazu motivieren kann, Aktivitäten außerhalb des Marktes (z. B. Kriminalität) anzustreben“<sup>588</sup>, was die soziale Stabilität einer Gesellschaft eher schwächt und zur Abschottung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen gegeneinander führt<sup>589</sup>. Das Spektrum einer Strategie des

---

<sup>581</sup> Ebd.

<sup>582</sup> Ebd. S. 33.

<sup>583</sup> Altenau (2009), S. 33 und Klasen et. al. (2004), S. 93.

<sup>584</sup> Altenau (2009), S. 33.

<sup>585</sup> Ebd.

<sup>586</sup> Altenau (2009), S. 36.

<sup>587</sup> Alesina, Alberto / Perotti, Roberto (1994): The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature. In: The World Bank Economic Review. 8 (1994)3, S. 351-371.

<sup>588</sup> Zitiert nach Altenau (2009), S. 37.

<sup>589</sup> Ein Beispiel hierfür sind die Gated Communities, also die Wohnviertel mit Zaun und Wachmann, in vielen Ländern des globalen Südens und zudem auch in den Industrienationen, etwa den USA.

breitenwirksamen Wachstums ist breitgefächert<sup>590</sup>: Unter der Annahme, dass es in vielen Ländern des globalen Südens viele ungelernete Arbeitskräfte auf dem Land gibt, die arm sind, könnte sowohl ein Ausbau der Infrastruktur zur Verbesserung des Marktzugangs als auch ein Ausbau des Arbeitsmarktes breitenwirksames Wachstum fördern. Investitionen in die primäre Bildung sind zur Sicherung des Wachstums ebenfalls eine Maßnahme aus einer Pro-Poor Growth Initiative. Aber auch eine Landreform, um die arme Bevölkerung mit eigenem Land auszustatten, aus dem sie sich versorgen kann, ist denkbar. Hierdurch würde zumindest eine Subsistenzwirtschaft zur Befriedigung der Grundbedürfnisse ermöglicht, die dann auch erst den Marktzugang zum Verkauf des Surplus aus der eigenen Ernte wirklich sinnvoll macht. Auch die Umwandlung von informaler Beschäftigung in formelle Beschäftigung kann einen Beitrag zur Armutsminderung leisten. Hier ist allerdings zu prüfen, ob dies besser durch die Ermöglichung des Unternehmertums (etwa durch Mikrokredite) oder durch staatliche Rahmenprogramme zur Absicherung der Arbeiter und Arbeitnehmer erfolgen sollte<sup>591</sup>. Allerdings weisen alle Maßnahmen wieder das Grundproblem der Entwicklungshilfe auf. Good Governance wird sowohl vorausgesetzt als auch als Ziel der Förderung angesehen<sup>592</sup>. Für eine Reihe der Maßnahmen ist auch makroökonomische Stabilität, also etwa eine niedrige Inflationsrate, die staatliche und auch private Investitionen zulässt, notwendig. Altenau weist zu Recht darauf hin, dass sowohl Good Governance als auch makroökonomische Stabilität zwar Rahmenbedingungen sind für breitenwirksames Wachstum, jedoch ihrerseits nicht speziell pro poor ausgerichtet sind<sup>593</sup>. Rechtssicherheit etwa als ein Teilaspekt von Good Governance gilt gleichermaßen für alle Menschen, die in einem Land leben. Neben diesen Teilaspekten, die die Vielfältigkeit des Pro-Poor Growth-Ansatzes verdeutlichen, ist jedoch festzuhalten, dass der Pro-Poor Growth-Ansatz zwei grundsätzliche und eine eher methodische Schwäche hat: Zum einen reduziert er Armut auf Einkommensarmut, ohne die verschiedenen anderen Aspekte von Armut<sup>594</sup> zu erfassen. Und zum andern übersieht er die Wechselwirkungen von Armut und Ungleichheit auf der einen und Wirtschaftswachstum auf der anderen Seite: Wirtschaftswachstum beeinflusst Armut und Ungleichheit eindeutig, aber diese beeinflussen auch Wirtschaftswachstum<sup>595</sup>. Auch das BMZ

---

<sup>590</sup> Altenau (2009), S. 38f.

<sup>591</sup> Die IFIs beschränken sich auf die Förderung des Unternehmertums. Vgl. Kapitel 4 und 5 dieser Arbeit.

<sup>592</sup> Vgl. auch die Initiative „Compact for Africa“ der deutschen Bundesregierung im Jahre 2018, in der nur mit afrikanischen Ländern zusammengearbeitet wird, die Reformen umgesetzt haben und zu weiteren bereit sind. VGL. Neben der daraus folgenden Benachteiligung der wirklich armen Länder ist hier kritisch anzumerken, dass der Grad der Demokratisierung der Länder eher weniger wichtig zu sein scheint.

<sup>593</sup> Altenau (2009), S. 39.

<sup>594</sup> Vgl. Kapitel 2.1.2 Entwicklung und Armut, HDI (Kapitel 2.2.2.3), Capability-Approach (Kapitel 2.2.2.4) Durth et. al (2002), Sen (2001) Sen (2002).

<sup>595</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (2006): “Pro-Poor Growth“- Das entwicklungspolitische Thema breitenwirksames Wachstum. Bonn (BMZ Spezial 142), S. 4.

verweist auf empirische Studien, die nachweisen, dass sowohl verbreitete Armut als auch große Ungleichheit das Wirtschaftswachstum beeinflussen können, indem sie soziale Spannungen hervorrufen oder verschärfen, die Funktionsweise von Märkten einschränken und die Beschäftigungsfähigkeiten der armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen reduzieren<sup>596</sup>. Zugleich ist mit dem BMZ zu betonen, dass es keine allgemeingültigen Blaupausen für Pro-Poor Growth gibt, sondern diese immer kontext- und länderspezifisch sein müssen, besonders wenn es um wachstumspolitische und verteilungspolitische Fragen geht<sup>597</sup>. Die methodische Schwäche besteht darin, dass es in der Ökonomie verschiedene Methoden gibt, zu berechnen, ob Wirtschaftswachstum als Pro-Poor Growth oder breitenwirksames Wachstum zu verstehen ist. Dies führt dazu, dass schon innerhalb der ökonomischen Zunft Uneinigkeit herrscht, was Pro-Poor Growth tatsächlich bedeutet. Die Ökonomischen Erfassungsmethoden reichen „von Wachstumsverteilungskurven (Growth Incidence Curves - GIC)“ über Wachstum- und Ungleichheitselastizitäten der Armut bis zu speziellen Maßzahlen zur Berechnung des Pro-Poor Growth wie der „Rate of Pro-Poor Growth (RPPG)“ von Ravallion und Chen<sup>598</sup> und der „Poverty Equivalent Growth Rate (PEGR)“ von Kakwani oder Altenau<sup>599</sup>.

Pro-Poor Growth unterscheidet sich grundlegend von der Option für die Armen hinsichtlich der Fixierung auf die Einkommensarmut. Allerdings ist das Modell des Pro-Poor Growth für diese Arbeit dennoch bedeutend, da die Weltbank zusammen mit anderen Akteuren 2003 Länderstudien in Auftrag gab<sup>600</sup>, um in 14 Ländern nachzuweisen, ob durch die in der Politik der Weltbank vorgeschlagenen und vorgeschriebenen Maßnahmen, also die Konditionalitäten, ein Pro-Poor Growth, ein Wirtschaftswachstum, das besonders den Armen zugutekommt, erreicht werden konnte<sup>601</sup>. Das Projekt wurde unter den Titel „Operationalizing Pro-Poor Growth“ (OPPG) durchgeführt. Dabei wurde die Erkenntnis gewonnen, dass es Voraussetzungen gibt, um Pro-Poor Growth umzusetzen<sup>602</sup>: Beseitigung von Barrieren für formelle Beschäftigung (etwa administrative Hürden, Korruption und Kriminalität), staatliche Entwicklungsimpulse im

---

<sup>596</sup> BMZ (2006), S.4.

<sup>597</sup> BMZ (2006), S.4.

<sup>598</sup> Ravallion / Chen (2001).

<sup>599</sup> Kakwani, Nanak / Son, Hyun H (2008): Poverty Equivalent Growth Rate. Review of Income and Wealth 54 (2008)4; S. 643-655. Siehe auch: Altenau (2009), S.45.

<sup>600</sup> Die anderen Akteure sind: Agence Francaise de Développement (AFD), BMZ durch KfW und damals noch GTZ), Department for International Development (Vereinigtes Königreich) (DFID). Das Projekt wurde unter den Titel „Operationalizing Pro-Pro-Poor Growth“ (OPPG) 2005 in folgenden Ländern durchgeführt: Bangladesch, Bolivien, Burkina Faso, El Salvador, Ghana, Indonesien, Rumänien, Senegal, Tunesien, Uganda, Vietnam und Sambia. Näheres dazu: World Bank (2005). Pro-Poor Growth in the 1990s. Lessons and Insights from 14 Countries. Online verfügbar unter:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/421141468027836341/pdf/328850Pro1poor1growth1in1the11990s.pdf> (07.07.2021). Vgl. auch Altenau (2009), S. 40.

<sup>601</sup> Altenau (2009), S. 40 Fn. 24.

<sup>602</sup> Diese wurden auch in den Richtlinien des DAC berücksichtigt. zitiert nach Altenau (2009), S.51.

richtigen Maß (Frage der Wirkung von Subventionen), Aufbau von Finanzinfrastruktur zur Unterstützung von Pro-Poor Growth, Verbesserung des Marktzugangs für Frauen und Förderung des Dialogs zwischen privaten Unternehmer(interesssen) und der Regierung. Diese spiegeln sich auch in den Konditionalitäten in der Armutsbekämpfungsstrategie (PRSP) der IFIs, wie in den Länderstudien in Kapitel 5 gezeigt wird. Hier wird zunächst jedoch der Entwicklungsaspekt und das sozialetische Prinzip der Nachhaltigkeit beleuchtet werden.

### 2.3.6.5 Nachhaltigkeit

Der Grundsatz der Nachhaltigkeit hat das Problem, das vielen prominenten Begriffen immanent ist: es wird oft zitiert, bleibt dabei etwas unbestimmt und scheint aus diesem Grund relativ beliebig zu sein. Deshalb ist ein Blick in die Geschichte hilfreich, da der Begriff Nachhaltigkeit eine längere Tradition besitzt: Inhaltlich wurde das Nachhaltigkeitsprinzip erstmals 1713 von dem thüringischen Oberberghauptmann Hans Carl von Carlowitz (1645-1714) benutzt, der in seinem Werk „*sylvicultura oeconomica*“ schreibt, dass in der Forstwirtschaft darauf zu achten sei, eine langfristige Perspektive zu haben, um den Fortbestand der Ressourcen zu sichern: „[Es]Wird derhalben die größte Kunst / Wissenschaft/ Fleiß und Einrichtung hiesiger Lande darinnen beruhen, wie eine sothane und Conservation und Anbau des Holtzes anzustellen, daß es eine continuierliche beständige und *nachhaltende* [Hervorhebung CK] Nutzung gebe, weil es eine unentbehrliche Sache ist, ohne welche das Land in seinem Esse nicht bleiben mag.“<sup>603</sup> Diese Formulierung in uns heute schwer verständlichem Deutsch besagt nichts anderes, als dass man nie mehr an Ressourcen verbrauchen darf, als man ersetzen kann, da sonst die langfristige Versorgung des Landes und der Bevölkerung gefährdet ist. Dies scheint unmittelbar einsichtig, stellt jedoch nur einen Aspekt des modernen Nachhaltigkeitsdiskurses dar. Denn der Begriff der Nachhaltigkeit ist so umfassend, dass er nicht als Einzelnorm verstanden, sondern als Sozialprinzip aufgefasst werden muss, wie Markus Vogt schreibt<sup>604</sup>. Im Gegensatz zu den klassischen Prinzipien Personalität, Solidarität, Subsidiarität und Gemeinwohl(orientierung) beschränkt sich das Prinzip der Nachhaltigkeit nicht auf den zwischenmenschlichen Bereich, sondern bezieht die Umwelt mit ein. Daneben ist die Nachhaltigkeit in den drei Dimensionen der ökologischen, der sozialen und der ökonomischen Nachhaltigkeit zu denken. Im Rahmen der

---

<sup>603</sup> Carlowitz, Hans Carl von (2013): *Sylvicultura oeconomica*. Oder haußwirthliche Nachricht und naturmäßige Anweisung zur wilden Baum-Zucht. 1713. Aufl. hg. v. Hans Carl von Carlowitz und Joachim Hamberger. München, Buch I, Kapitel 7, § 20.

<sup>604</sup> Vgl. Vogt, Markus (2013): *Prinzip Nachhaltigkeit*. Ein Entwurf aus theologisch-ethischer Perspektive. 3. Aufl. München (Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit, 39), S. 21. Das Bemühen, das Prinzip der Nachhaltigkeit grundlegend in der Soziallehre zu verankern, wird in diesem Werk insgesamt sehr nachvollziehbar dargestellt. Eine Nachzeichnung kann hier nicht erfolgen.

ökologischen Dimension wird die Natur als moralisch relevante Entität wahrgenommen, der man mit Respekt begegnen muss und die man pflegen sollte. In diesem Zusammenhang scheint auch der von Fortschrittsgläubigen geworfene Rettungsanker des technischen Fortschritts kritisch, der darauf vertraut, dass man in der Zukunft immer Ersatz für verbrauchte Rohstoffe finden wird. Dies ist zwar historisch nachweisbar, stellt aber doch eine Wette auf die Zukunft dar, die für den verantwortungsvollen Umgang mit nicht ersetzbaren Ressourcen nicht hilfreich scheint und somit dem Anspruch intergenerationaler Gerechtigkeit nicht entspricht. Dieser ist wiederum wichtig für die soziale Dimension der Nachhaltigkeit.

Denn die soziale Nachhaltigkeit drückt sich darin aus, dass die Bedürfnisse der gegenwärtig Lebenden ebenso wie künftiger Generationen einbezogen werden. Dies bedeutet, dass mit dem Begriff *Nachhaltigkeit* auch die Forderungen intergenerationaler Gerechtigkeit in die sozial-ethische Diskussion aufgenommen werden. Dies wird im unten angeführten Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ nochmals ausgeführt.

Die ökonomische Dimension bedeutet, dass das Handeln der Wirtschaftsakteure auf Langfristigkeit ausgelegt sein muss. Kurzfristige Gewinne können unter diesem Aspekt nicht das Ziel der Unternehmer und auch nicht der Arbeitnehmer sein; vielmehr geht es darum, den Bestand des Unternehmens und der Arbeitsplätze fortdauernd sicherzustellen.

Diese drei Dimensionen des gesellschaftlichen Zusammenlebens werden als zusammengehörend begriffen. Dies bedeutet, dass keine Dimension auf Kosten der anderen umgesetzt werden darf: Weder darf Wirtschaftswachstum auf Kosten der Umwelt oder der Arbeitnehmer erreicht werden, noch darf Umweltschutz grundsätzlich den Fortbestand von Wirtschaftsunternehmen gefährden. Auch sollte die Sozialpolitik nicht auf Kosten kommender Generationen finanziert werden. In der politischen Praxis wird der Begriff der Nachhaltigkeit meist in die Forderung nach einer „nachhaltigen Entwicklung“ aller Gesellschaftsbereiche gefasst.

Dieser Begriff wurde in der Politik grundlegend im Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung von 1987 „Our Common Future“, dem, nach der Kommissionsvorsitzenden so genannten, „Brundtlandbericht“ von 1987 aufgenommen. Der Bericht definiert nachhaltige Entwicklung als eine „Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“<sup>605</sup> Was dies konkret bedeutet, haben der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland und die Deutsche Bischofskonferenz in ihrem Gemeinsamen Wort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ 1997 ausformuliert: „Die gegenwärtige Generation darf nicht auf Kosten der

---

<sup>605</sup> Brundtland-Bericht, S. 51 Absatz 49 und S. 54 Absatz 1. Deutsche Ausgabe: Hauff, V. (Hg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtlandbericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven (Fundstelle dort S. 46).

Kinder und Kindeskinde wirtschaften, die Ressourcen verbrauchen, die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft aushöhlen, Schulden machen und die Umwelt belasten. Auch die künftigen Generationen haben das Recht, in einer intakten Umwelt zu leben und deren Ressourcen in Anspruch zu nehmen.“<sup>606</sup>

Dies ist eine sehr umfassende Darstellung der Nachhaltigkeitsforderung. Ökologische und ökonomische Herausforderungen werden hier mit der globalen sozialen Frage der Zukunft, also mit den Lebensmöglichkeiten zukünftiger Generationen verknüpft. Die Tragfähigkeit der Erde ist hierbei die Referenzgröße aller Überlegungen, da alle Entwicklungen von der Belastbarkeit des Planeten abhängen und mit ihr verbunden sind. Der Sozialethiker Wilhelm Korff prägte für diese gegenseitigen Abhängigkeiten den Begriff der Retinität (rete = lateinisch Netz), der betont, dass das menschliche Leben von der Natur beeinflusst wird und umgekehrt<sup>607</sup>.

Nach dem Brundtlandbericht fand der Begriff der nachhaltigen Entwicklung Eingang in die Beratungen der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, die 1992 in Rio de Janeiro stattfand und eine Reihe von Konferenzen begründete, die sich diesem Thema widmeten. Hier ist besonders an die Konferenz 2002 in Johannesburg und an die Konferenz „Rio 20+“ im Jahr 2012 wiederum in Rio de Janeiro zu denken. Auf dieser Konferenz sollten vor allem drei Ziele erreicht werden: Zum einen Sicherstellung des erneuerten politischen Engagements für nachhaltige Entwicklung, zum zweiten Erfassung des Fortschritts sowie anhaltender Probleme bei der Umsetzung bereits beschlossener Ziele sowie Adressierung neuer und entstehender Herausforderungen. Hier wird deutlich, dass der Begriff der Nachhaltigkeit zwar zentral in der zeitgenössischen christlichen Sozialethik ist, jedoch auch in der säkularen Diskussion einen prominenten Platz einnimmt. Anders als etwa beim Begriff der Subsidiarität stammt er diesmal nicht aus dem kirchlichen Diskurs, sondern wie erwähnt aus der Forstwirtschaft, hat aber spätestens seit den 1980er Jahren dennoch Eingang in sozialethische Debatten und Grundsatzüberlegungen gefunden. Im Diskurs ergibt sich jedoch eine zusätzliche Schwierigkeit. Diese besteht darin, dass es mindestens drei unterschiedliche Verständnisarten von Nachhaltigkeit gibt: die starke, die schwache und die kritische. Die schwache Nachhaltigkeit zeichnet sich dadurch aus, dass lediglich die Aggregation von natürlichem Ressourcenbestand und anthropogenen Kapitalgütern nicht sinkt. Die bedeutet zum einen, dass Rohstoffe nicht einfach verbraucht, sondern verarbeitet werden sollten. Zum anderen bedeutet dies, dass bei der Nutzung eines Rohstoffes eine Substitutionselastizität gegeben sein muss, wegfallende

---

<sup>606</sup> Deutsche Bischofskonferenz / Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) (1997): Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit: Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Bonn und Hannover. Nr. 122. Online unter [www.dbk.de/fileadmin/redaktion/veroeffentlichungen/gem-texte/gt009.rtf](http://www.dbk.de/fileadmin/redaktion/veroeffentlichungen/gem-texte/gt009.rtf) (09.02.2022).

<sup>607</sup> Vgl. Korff, Wilhelm (1997): Schöpfungsgerechter Fortschritt. Grundlagen und Perspektiven der Umweltethik. In: Herder Korrespondenz 51 (1997)2, S. 78-84.

Rohstoffe also durch Alternativen ersetzt werden könnten. Hier kommt wieder das Argument des technischen Fortschritts mit seinen Schwächen ins Spiel. Bei der starken Nachhaltigkeit darf der Bestand der natürlichen Ressource eigentlich nicht sinken. Dies kann bedeuten, dass man, ökonomisch gesprochen, nur von den Zinsen und nicht vom eigentlichen Vermögenswert lebt. Allerdings steht dieses Konzept in engem Kontakt zu einer in letzter Konsequenz als misanthrop zu bezeichnenden Haltung, nämlich, dass die Natur ohne den Menschen einen Eigenwert besitzt und sogar ohne ihn – vermutlich - besser dran wäre. Das interessanteste Konzept scheint das der kritischen Nachhaltigkeit zu sein. Hier wird nun eine kritische Untergrenze für jede Bestandsgröße festgelegt, unter die die Ressource nicht absinken darf. Dies klingt überzeugend, denn, wie Daly gezeigt hat, gibt es eine Abhängigkeit der vom Menschen geschaffenen materiellen Werte von den natürlichen Grenzen (man spricht auch vom human made capital im Gegensatz zum natural capital): Wenn es wegen Überfischung der Meere keine Fische mehr gibt, ist auch das in Fischfangflotten materialisierte Kapital nutzlos<sup>608</sup>. Bevor es dazu kommt, soll also eine kritische Nachhaltigkeit mit einer Untergrenze der Ausbeutung operieren. Allerdings ist fraglich, wer legitimerweise diese Untergrenze festlegen soll. Hierzu ist ein gesellschaftlicher Diskurs notwendig, der, wissenschaftlich fundiert, die Nachteile nicht nachhaltigen Handelns aufzeigt. In jenem sollte auch die christliche Pflicht zur Bewahrung der Schöpfung thematisiert werden, die die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit besonders zum Ausdruck bringt.

Ein nachhaltiges Handeln ist auch wichtiger Bestandteil der Gemeinwohlausrichtung des Handelns, denn es verlängert den Gedanken des Gemeinwohls in die Zukunft hinein. Es verdeutlicht, dass partikulare Interessen nicht nur kurzfristig, sondern vielmehr langfristig nicht dem Wohl der Allgemeinheit widersprechen dürfen. So wird deutlich, dass die beiden Prinzipien miteinander in Beziehung stehen: Gemeinwohlorientierung und Nachhaltigkeit sind wichtige Ergänzungen der sozialetischen Prinzipien der Personalität, der Solidarität und der Subsidiarität. Diese Prinzipien erhalten durch das Prinzip des Gemeinwohls eine Zielrichtung und durch das Prinzip der Nachhaltigkeit eine Weitung, sowohl in den ökologischen Bereich als auch in die Zukunft hinein. Denn das Gemeinwohl dient als Richtschnur allen Handelns zur Sicherung der personalen Würde aller Menschen und fordert zugleich Solidarität ein. Zudem sichert es wiederum das gemeinsame Ziel aller subsidiären Tätigkeit zum Wohl aller. Und die Nachhaltigkeit betont zum einen die Verantwortung des Menschen für die Natur, aber auch für die

---

<sup>608</sup> Vgl. Daly, Herman Edward (2003): Ökologische Ökonomie. Konzepte, Analysen, Politik. In: Linne, Gudrun / Schwarz, Michael (Hgg.): Handbuch nachhaltige Entwicklung: Opladen, S.89-96, hier S.90.



zukünftigen Generationen, denen ein menschenwürdiges Leben und Wirtschaften ermöglicht werden sollte.

Daraus ergeben sich die drei Aspekte einer ökologischen, sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeit. Hierbei sind institutionelle Prozesse ebenso zu berücksichtigen wie individuelle Entscheidungen.

### 2.3.7 Kirchliche Aussagen zur Entwicklung

In einem sozialetischen Diskurs über Entwicklungspolitik sollten auch die Aussagen des kirchlichen Lehramtes und anderer kirchlicher Akteure berücksichtigt werden. Einen ersten Hinweis, dass moderne Entwicklungspolitik eine christliche Aufgabe ist, findet sich in der Enzyklika *Mater et Magistra* (MM) von Papst Johannes XXIII. mit dem noch vagen Diktum, es gebe die Pflicht der Völker, „die mit Reichtum und Überfluß gesättigt sind, die Lage jener anderen Völker nicht [zu] vergessen, deren Angehörige mit so großen inneren Schwierigkeiten zu kämpfen haben, daß sie vor Elend und Hunger fast zugrunde gehen und nicht in angemessener Weise in den Genuß der wesentlichen Menschenrechte kommen. Dies umso weniger, als die Staaten täglich mehr voneinander abhängig werden und ein dauerhafter und segensreicher Friede nicht gewährleistet ist, wenn die wirtschaftliche und soziale Lage des einen von der des andern allzu stark abweicht“.<sup>609</sup> Weiterhin heißt es in MM 73: Es ist „ein wichtiges Gebot der sozialen Gerechtigkeit [...]: daß [...] dem wirtschaftlichen Fortschritt der soziale Fortschritt entsprechen und folgen muß, so daß alle Bevölkerungskreise am wachsenden Reichtum der Nation entsprechend beteiligt werden.“<sup>610</sup> Hier wird bemerkenswerterweise eine Teilhabegerechtigkeit im Rahmen des Entwicklungsdiskurses genannt. Auch andere Grundsätze zur Entwicklungspolitik werden in dieser Enzyklika artikuliert, die für eine sozialetische Vorstellung von Entwicklungshilfe wichtig sind. So wird in Abschnitt Nr. 170 formuliert:

„Wenn die wirtschaftlich hochentwickelten Länder den bedürftigen Hilfe leisten, dann sollen sie nicht nur deren Eigenart kennen und gelten lassen; sie sollen sich auch unbedingt davor hüten, diesen Völkern bei ihrer Hilfe den eigenen Lebensstil aufzudrängen.“<sup>611</sup> Dies ist eine bemerkenswerte Aussage im zeithistorischen Umfeld der Modernisierungstheorie. Dennoch bindet Johannes XXIII. Entwicklung eng an das Wachstumsparadigma und beschränkt seine Forderungen auf wirtschaftliche Entwicklungshilfe<sup>612</sup>. Konkreter wird die kirchliche Sozialverkündigung zur Frage globaler Entwicklung besonders in vier Enzykliken, einem Text einer

---

<sup>609</sup> MM Nr. 157.

<sup>610</sup> MM Nr. 73.

<sup>611</sup> MM Nr. 170.

<sup>612</sup> Vgl. Johannes XIII in MM Nr. 169f. und PT Nr. 123.

Bischofssynode von 1971 und verschiedenen weiteren kirchlichen Schriften: Paul VI. äußert sich 1967 in *Populorum Progressio* (PP). In seine Amtszeit fällt auch die Schrift *De Iustitia in Mundo* (IM) der Bischofssynode von 1971. Johannes Paul II. beschäftigt sich 1987 in *Sollicitudo Rei Socialis* (SRS) und 1991 in *Centesimus Annus* (CA) mit Fragen der (menschlichen) Entwicklung, bevor Franziskus in *Laudato Si'* (LS) im Jahr 2015 soziale und ökologische Entwicklung miteinander in Beziehung setzt. Auf der Ebene der Bischofskonferenzen ist neben Schriften von Sachverständigengruppen der Deutschen Bischofskonferenz der sogenannte Wirtschaftshirtenbrief der US-amerikanischen Bischöfe von 1986 einzubeziehen. Dabei lassen sich im Laufe der Zeit Veränderungen in den kirchlichen Aussagen zur Frage der Entwicklung nachzeichnen, wie in den folgenden Abschnitten dargestellt werden soll.

### 2.3.7.1 Populorum Progressio (PP) (1967)

Paul VI. gliedert seine Enzyklika *Populorum Progressio* (PP) in zwei Teile<sup>613</sup>: Während er im ersten Teil das Streben des Menschen nach „voller menschlicher Entfaltung“, also nach einer ganzheitlichen Entwicklung<sup>614</sup> des individuellen Menschen betont und anmerkt, diese werde gerade den Menschen in den ehemaligen Kolonien verwehrt<sup>615</sup>, befasst er sich im zweiten Teil mit der Frage der solidarischen Entwicklung der Menschheit. In diesem Zusammenhang verweist er auf die Sachkenntnis, die die Kirche besitze, und das auch positive Wirken der Missionare<sup>616</sup> und kündigt, zur fachlichen Begleitung des Entwicklungsdiskurses, die Gründung des Päpstlichen Rates „Justitia et Pax“ an<sup>617</sup>. Was diese weitergehende und ganzheitliche Entwicklung des Menschen bedeutet, erläutert er, wenn er schreibt: „Entwicklung ist nicht einfach gleichbedeutend mit wirtschaftlichem Wachstum. Wahre Entwicklung muß umfassend sein, sie muß jeden Menschen und den ganzen Menschen im Auge haben.“<sup>618</sup> Obwohl er die Unentbehrlichkeit des Wachstums behauptet, kritisiert er an selber Stelle sogar die Fixierung auf Wachstum, indem er anmerkt, bei zu starker Konzentration auf das Wachstum verliere der Mensch

---

<sup>613</sup> Der 1. Teil von PP trägt sogar den Titel „Umfassende Entwicklung des Menschen“ und umfasst die Nummern 6 bis 42. Der 2. Teil „Um eine solidarische Entwicklung der Menschheit“ umfasst die Nummern 43 bis 87, einschließlich der Schlussmahnung in den Nummern 81 bis 87.

<sup>614</sup> Vgl. PP Nr. 6.

<sup>615</sup> Wörtlich: „6. Freisein von Elend, Sicherung des Lebensunterhalts, Gesundheit, feste Beschäftigung, Schutz vor Situationen, die seine Würde als Mensch verletzen, ständig wachsende Leistungsfähigkeit, bessere Bildung, mit einem Wort: mehr arbeiten, mehr lernen, mehr besitzen, um mehr zu gelten. Das ist die Sehnsucht des Menschen von heute, und doch ist eine große Zahl von ihnen dazu verurteilt, unter Bedingungen zu leben, die dieses Verlangen illusorisch machen. Überdies empfinden viele Völker, die erst vor kurzem ihre nationale Selbständigkeit erlangt haben, die Notwendigkeit, daß zu der erlangten bürgerlichen Freiheit die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung hinzukomme, um ihren Bürgern eine volle menschliche Entfaltung zu sichern und somit einen angemessenen Platz in der Gemeinschaft der Völker zu erlangen.“ PP Nr. 6.

<sup>616</sup> PP Nr. 12.

<sup>617</sup> Vgl. PP Nr. 5.

<sup>618</sup> PP Nr. 14.

seine spirituelle Dimension aus dem Blick<sup>619</sup>. Paul VI. beschreibt Entwicklung als Prozess, der vom weniger menschlichen Zustand zum menschlicheren Zustand führen muss<sup>620</sup>: Dies konkretisiert er insofern, als er die weniger menschliche Situation als Leben unter dem Existenzminimum, Leben unter Gewalt und im Egoismus und unter Ausbeutung der Arbeiter sieht. Menschlichere Zustände definiert er wie folgt: „[D]as ist der Aufstieg aus dem Elend zum Besitz des Lebensnotwendigen, die Überwindung der sozialen Mißstände, die Erweiterung des Wissens, der Erwerb von Bildung. Menschlicher: das ist das deutlichere Wissen um die Würde des Menschen, das Ausrichten auf den Geist der Armut (Vgl. Mt 5,3), die Zusammenarbeit zum Wohle aller, der Wille zum Frieden. Menschlicher: das ist die Anerkennung letzter Werte von Seiten des Menschen und die Anerkennung Gottes, ihrer Quelle und ihres Zieles. Menschlicher: das ist endlich vor allem der Glaube, Gottes Gabe, angenommen durch des Menschen guten Willen, und die Einheit in der Liebe Christi, der uns alle ruft, als Kinder am Leben des lebendigen Gottes teilzunehmen, des Vaters aller Menschen.“<sup>621</sup> Für ihn steht die Entfaltung der menschlichen Person, die mit Vernunft und freiem Willen begabt sei, als oberste Pflicht im Zentrum jedes Bemühens um ‚Entwicklung‘<sup>622</sup>. Er beklagt auch die wachsende Ungleichheit, auch in den Entwicklungsländern<sup>623</sup> und betont, dass diesbezüglich ein Gegensteuern geboten sei, da jeder Mensch an der Entwicklung der Gemeinschaft mitwirken solle<sup>624</sup>, folglich Möglichkeiten der Beteiligung haben muss. Explizit wendet sich Paul VI. auch gegen das Hoffen auf den Trickle-Down-Effekt<sup>625</sup> und fordert, dass wirtschaftliche und soziale Entwicklung miteinander verbunden sein und die gesamte Menschheit im Blick behalten müssten<sup>626</sup>. Ziel von Entwicklung könne es nicht sein, schlicht „mehr zu haben“, weshalb in der Entwicklungshilfe Techniker und Humanisten in Kooperation agieren müssten und beide gebraucht würden<sup>627</sup>. Gleichwohl hält Paul VI. eine Industrialisierung der Entwicklungsländer für unerlässlich<sup>628</sup>, die allerdings durch ungerechte Handelsbeziehungen zunichte gemacht würde. In diesem Zusammenhang fordert der Papst die Ausrichtung aller Entwicklungshilfe am Gemeinwohl, was in Einzelfällen Enteignungen rechtfertigen könne und insgesamt die Errichtung einer gerechteren

---

<sup>619</sup> Vgl. PP Nr. 19.

<sup>620</sup> Vgl. PP Nr. 21.

<sup>621</sup> PP Nr. 21. Als höchstes Ziel der menschlichen Entwicklung wird hier zwar die Annahme des christlichen Glaubens definiert, allerdings sind alle vorherigen Schritte meines Erachtens auch in einer pluralen Gesellschaft konsensfähig.

<sup>622</sup> PP Nr. 15-16.

<sup>623</sup> Vgl. PP Nr. 8-9.

<sup>624</sup> Vgl. PP Nr. 17.

<sup>625</sup> Vgl. PP Nr. 33.

<sup>626</sup> Vgl. PP Nr. 34 und 43.

<sup>627</sup> Vgl. PP Nr. 19 bis 20.

<sup>628</sup> Vgl. PP Nr. 22 bis 25.

internationalen Handelsordnung erfordere<sup>629</sup>. Er macht deutlich, dass die Erde allen Menschen zur Verfügung stehen müsse, so dass das Privateigentum, „für niemand ein unbedingtes und unumschränktes Recht“<sup>630</sup> sein könne.

Entwicklung muss also für Paul VI. von weniger menschlichen Zuständen zu menschlicheren führen. Auf diesem Weg der Entwicklung kritisiert der Papst hemmungslosen Liberalismus und betont den Wert der menschlichen Arbeit<sup>631</sup>. Allerdings warnt der Papst angesichts der Ungerechtigkeiten vor einer Revolution, betont stattdessen, dass Wirtschaftswachstum vom sozialen Fortschritt abhängt und das freie Spiel der Kräfte nicht die Lösung für die Entwicklungsprobleme sein wird<sup>632</sup>. Ganz der Tradition entsprechend betont er die Rolle der Familie als Keimzelle der Gesellschaft<sup>633</sup>. Interessant ist, dass Paul VI. bereits bemerkt, der westliche Lebensstil könne nicht als Blaupause für die globale Entwicklung dienen und besitze nur geringe Vorbildfunktion, da ein wahrer Humanismus nur der sei, der offen für das Absolute ist<sup>634</sup>. Zudem impliziere das Paradigma der neuen Techniken Konflikte mit und innerhalb überlieferter Kulturen, die schnell an den Rand gedrängt würden, was dann gesellschaftliche Unruhen begünstige, so Paul VI<sup>635</sup>. Diese von ihm angenommene Gefahr bildet den Hintergrund der Forderung nach Parallelität von technischem Fortschritt mit sozialem Fortschritt. Dazu fordert er ein gemeinsames Handeln aller Menschen<sup>636</sup>.

Zugleich betont er den zentralen Wert menschlicher Arbeit, die für ihn in einer Hierarchie der Werte ganz oben steht, da sie „von Gott befohlen und gesegnet ist.“, da sie nicht nur Geld bringe und Vergnügen mache, sondern auch Berufsethos, Pflichtbewusstsein und Nächstenliebe fördere<sup>637</sup>. Arbeit muss allerdings sinnstiftend sein, um menschlich genannt werden zu können, so Paul VI. Ziel solle bei aller Unterschiedlichkeit der Menschen und ihrer Aufgaben eine „echte menschliche Gemeinschaft“<sup>638</sup> sein. Um diese zu erreichen, sind für Paul VI. auch angesichts der ungerechten Lage in der Welt schnelle Maßnahmen erforderlich, allerdings könne sowohl eine „unbedachte Agrarreform“ als auch eine „übereilte Industrialisierung“ Schaden anrichten<sup>639</sup>. Aber auch große Ungerechtigkeit rechtfertigt in der Regel keine Revolution, so Paul VI. in Abschnitt 31 der Enzyklika *Populorum Progressio*. Wie erwähnt, kann man aus Sicht des

---

<sup>629</sup> Vgl. PP Nr. 24 und Nr. 56 bis 65.

<sup>630</sup> PP Nr. 23.

<sup>631</sup> Vgl. PP Nr. 26 bis 27.

<sup>632</sup> Vgl. PP Nr. 30-35.

<sup>633</sup> Vgl. PP Nr. 36.

<sup>634</sup> Vgl. PP Nr. 41 bis 42.

<sup>635</sup> PP Nr. 10 bis 11.

<sup>636</sup> Ebd.

<sup>637</sup> Vgl. PP Nr. 28.

<sup>638</sup> Ebd.

<sup>639</sup> PP Nr. 29.

Papstes den Erfolg des Entwicklungswerkes jedoch nicht allein dem freien Spiel des Wettbewerbs überlassen, vielmehr kann erfolgreiche Entwicklung nur durch die Kombination von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt erreicht werden. In diesem *ceterum censeo* Pauls VI. sind Ideen der Sozialen Marktwirtschaft implizit enthalten.

Paul VI. setzt sich auch mit dem Argument auseinander, dass aller wirtschaftliche Fortschritt durch das Bevölkerungswachstum nivelliert wird. Er gesteht dem Staat das Recht zur Aufklärung zu, betont jedoch zugleich das Recht der Eltern, über die Zahl ihrer Kinder selbst zu entscheiden<sup>640</sup>. Das Argument des Bevölkerungswachstums wird oft von Kritikern jeglicher Entwicklungshilfe angeführt, um deren vergebliche Mühen aufzuzeigen<sup>641</sup>. Demgegenüber stärkt der Papst hier die Rechte des Einzelnen und der Eltern, die nicht wegen vermeintlich globaler Anforderungen aufgegeben werden können. Es wird deutlich, dass das Bevölkerungswachstum eigentlich nur ein Problem aus Sicht der Industrienationen ist, die ihren Wohlstand nicht mit den Menschen in armen Ländern teilen wollen<sup>642</sup>. Dem gegenüber betont der Papst nicht nur das Recht des Einzelmenschen und der Menschheit auf Entwicklung, sondern verknüpft damit auch eine Hilfspflicht der Reichen<sup>643</sup>. Diese besteht aus Sicht des Papstes in drei Ausprägungen: in der Pflicht zur Solidarität also zur konkreten Hilfe, in der Pflicht zur sozialen Gerechtigkeit, die die Errichtung einer gerechten Wirtschaftsordnung unabdingbar macht und in der Pflicht zur (Nächsten)liebe, in der alle geben und empfangen können und die über Gerechtigkeitsforderungen hinaus geht. Der Papst hebt auch die notwendige Gewissenserforschung des Einzelnen hervor, der sich fragen muss, ob er bereit ist, zur Unterstützung der Armen einen Beitrag zu leisten<sup>644</sup>. Aber, wie schon erwähnt, besteht die Pflicht zur Hilfe auch für die Völker: Die reichen müssen ihren Reichtum zugunsten der armen einsetzen<sup>645</sup>. Neben diesem grundsätzlichen Appell gibt der Papst im Anschluss noch einige praktische Hinweise<sup>646</sup> wie etwa die notwendige Abstimmung der einzelnen Hilfsprogramme, und erhebt die konkrete Forderung, Geld aus den Rüstungsausgaben in einen Weltfonds zur Unterstützung der Armen umzuleiten. Auch müsse in Gesprächen die Höhe der Entwicklungshilfe festgesetzt werden. Leitend sollten dabei nicht nur die Großherzigkeit und der Überfluss der Reichen, sondern auch „die Bedürfnisse und

---

<sup>640</sup> PP. Nr. 37.

<sup>641</sup> Prägend ist hier die Theorie des Neo-Malthusianismus, etwa Hardin. Vgl. Hardin (1996) und Kesselring (2003), S.34-41.

<sup>642</sup> Vgl. hierzu auch die Auseinandersetzung um die Enzyklika „*Humanae Vitae*“ etwa Hilpert, Konrad, Müller, Sigrid (Hgg.) (2018): *Humanae vitae - die anstößige Enzyklika. Eine kritische Würdigung*. Freiburg i. Br. und auch Lintner, Martin M. (2018): *Von Humanae vitae bis Amoris laetitia. Die Geschichte einer umstrittenen Lehre*. Innsbruck.

<sup>643</sup> Vgl. PP Nr. 43f.

<sup>644</sup> PP. Nr. 47.

<sup>645</sup> Vgl., auch für das Vorherige, PP Nr. 45-49.

<sup>646</sup> Vgl. auch für das Folgende: PP Nr. 51-54.

Verwendungsmöglichkeiten“<sup>647</sup> der Armen sein. Hier wird zum ersten Mal formuliert, dass auch die Verwendungsmöglichkeiten der Entwicklungshilfe in Betracht gezogen werden müssen, womit der häufig implizite Grundsatz ehrenamtlicher Entwicklungshilfe „viel hilft viel“ vom Papst in Zweifel gezogen wird. Zugleich wird deutlich, dass die Reichen auch zu wirklichem Teilen, also zur Abgabe von mehr als ihrem Überfluss, bereit sein müssen. Eine erste theoretische Leitlinie für die Vergabe von Entwicklungshilfe scheint gefunden. Im Anschluss<sup>648</sup> benennt der Papst Kriterien für eine gerechte Handelsordnung, die zu große Schwankungen in den Handelsbeziehungen vermeiden soll, um den Entwicklungsländern wirtschaftlichen Fortschritt zu ermöglichen. Gerechte Handelsbeziehungen werden hier in bemerkenswerter Weise vom Papst bereits als grundlegend angesehen, um Entwicklungshilfe überhaupt wirksam werden zu lassen. Er fordert *iustitia commutativa*, also Tauschgerechtigkeit, einen wichtigen Bestandteil der sozialen Gerechtigkeit<sup>649</sup>, als Grundlage aller Handelsverträge<sup>650</sup>. Grundlegend ist die Überzeugung, dass ein freier Handel nur unter etwa gleich starken Partnern gerecht sein kann, wie dies die Industrienationen („Die hochentwickelten Länder“) in ihrem inneren Handel schon erkannt haben, weshalb sie etwa die Landwirtschaft durch Subventionen unterstützen, so der Papst<sup>651</sup>. Auch gibt es den Versuch, die rechtlichen und weiteren Regulierungen in den hochentwickelten Ländern anzugleichen, um die Teilnehmer des marktlichen Wettbewerbs auf eine vergleichbare Basis zu stellen. Dies fordert Paul VI. auch für den Handel zwischen reichen und armen Ländern, um wenigstens eine gewisse Chancengleichheit zu erreichen, die allerdings international auch immer wieder durch Nationalismus bedroht wird<sup>652</sup>. Der Papst hofft jedoch auf durch engere Verzahnung und gegenseitige Kenntnis wachsende Solidarität zwischen den Völkern und Nationen. Im nächsten Abschnitt geht er noch kurz auf die Praktiker des internationalen Handels ein<sup>653</sup>; er fordert ein verantwortungsvolles Handeln von allen internationalen Akteuren: Migranten und aufnehmende Gesellschaften sollen respektvoll mit eigenen und fremden Kulturen umgehen; besonders Händler in Entwicklungsländern und Entwicklungshelfer sollen nicht als Herren mit reinem Eigennutzdenken auftreten, sondern in sozialer

---

<sup>647</sup> PP Nr. 54.

<sup>648</sup> Vgl. PP Nr. 56-61.

<sup>649</sup> Der heute allgemein übliche Ausdruck „soziale Gerechtigkeit“ wurde erstmals von Luigi Taparelli SJ (1793-1862) verwendet und stammt somit aus dem Sozialkatholizismus früh-scholastischer Prägung. Mehr dazu unter Anzenbacher, Arno (1997): *Christliche Sozialethik*, Paderborn, S.134f u.221.

<sup>650</sup> Soziale Gerechtigkeit wird klassisch definiert durch *iustitia contributiva*, *iustitia commutativa*, *iustitia distributiva* und *iustitia legalis*. Vgl. Anzenbacher (1997), S. 221-223. Siehe auch oben Kapitel 2.3.6.4.

<sup>651</sup> PP Nr. 60.

<sup>652</sup> PP Nr. 61 bis 63.

<sup>653</sup> PP. Nr. 66 bis 75.

Verantwortung handeln. So soll auch aufrichtiger Austausch zwischen den Kulturen entstehen, der „Brüderlichkeit“, also Solidarität, auch international, entstehen lässt<sup>654</sup>.

Am Schluss der Enzyklika betont Paul VI., dass Entwicklung auch im Sinne der Industrienationen sei, da eine ‚echte‘ Entwicklung „der neue Name für Frieden“<sup>655</sup> sei, der dann allen Völkern zugutekomme. Die Industrienationen und auch die Kirche müssten eine besondere Verantwortung übernehmen, gerade auch für die Armen in den Entwicklungsländern, um den internationalen Ausgleich und eine ganzheitliche Entwicklung für alle Menschen in der Welt zu erreichen. Dazu brauche es starke internationale Institutionen, die die Beziehungen zwischen den Staaten regeln, bis eine internationale Rechtsordnung etabliert ist, die von allen anerkannt wird<sup>656</sup>. Hieran müssten sich besonders katholische Laien beteiligen, aber auch andere Menschen guten Willens<sup>657</sup>. Angestrebt wird eine Wirtschaftsgestaltung für alle, die allen Menschen das tägliche Brot garantiert und so aus den Frieden sichern kann<sup>658</sup>.

Ziel der Entwicklung ist in dieser Enzyklika also eine Entwicklung, die alle Menschen und den ganzen Menschen einschließt und ihnen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Den nächsten Schritt in der Ausfaltung der kirchlichen Lehre von Entwicklung bildet ein Abschlussdokument der Römischen Bischofssynode von 1971, das den Titel *De Iustitia in Mundo*, also über die Gerechtigkeit in der Welt trägt.

### 2.3.7.2 De Iustitia in Mundo (1971)

1971 wird ein Text der Bischofssynode dieses Jahres in Rom unter dem Titel *De Iustitia in Mundo* veröffentlicht.<sup>659</sup> Wie der Titel nahelegt, widmet er sich Fragen der globalen Gerechtigkeit und klingt sehr aktuell auch für das 21. Jahrhundert: Gleich zu Beginn wird deutlich, dass sich die Bischöfe der ungerechten Situation in der Welt bewusst sind: Sie wenden sich gegen die Vorstellung des Trickle-Down, nach dem allgemeine Wohlfahrtssteigerung zu den armen „herunter tropft“ (trickle down)<sup>660</sup>. Ihre Begründung, warum der wachsende Wohlstand

---

<sup>654</sup> PP. Nr. 73.

<sup>655</sup> PP Zwischenüberschrift vor Nr. 76.

<sup>656</sup> Vgl. PP 78. Hier ist auch zu bedenken, dass die Enzyklika vor dem Hintergrund des Kalten Krieges veröffentlicht wurde.

<sup>657</sup> PP Nr. 81 bis 83.

<sup>658</sup> PP. Nr. 86 bis 87.

<sup>659</sup> „De Iustitia in Mundo“ ist eines der beiden Dokumente der II. ordentlichen Welt-Bischofssynode in Rom, die zwischen dem 30. September und 6. November 1971 stattgefunden hat. Die Synode hatte das Thema „Der priesterliche Dienst und die Gerechtigkeit in der Welt“. Das zweite Dokument handelt daher über das Amtspriestertum und trägt den Titel *Ultimis temporibus*.

<sup>660</sup> De Iustitia, Nr. 10. Kritik an dieser Theorie, die bereits bei Adam Smith zu finden ist und in den 1980er Jahren in den USA von der Administration der Regierung Reagan vertreten wurde, äußert auch Papst Franziskus in *Evangelii Gaudium*, Nr. 54. Galbraith nennt sie die Pferdeäpfel-, bzw. die Pferd und Spatz-Theorie: “If you feed the horses enough oats, some will pass through to the road for the sparrows.” Zitiert nach Gilbert, Richard S. (2001): *How much do we deserve? An inquiry into distributive justice*. Boston, S. 167.

die Armen nicht erreicht, sind „der schnelle Anstieg der Geburtenzahl und das zunehmende Überangebot an Arbeitskräften, die Rückständigkeit der Bodenbewirtschaftung und das Ausbleiben bodenrechtlicher Reformmaßnahmen, die massenhafte Abwanderung in die Städte, wo hoch kapitalintensive Industrien nur wenig Arbeitsplätze bieten, so daß vielfach ein Viertel der Arbeitssuchenden keine Beschäftigung findet.“<sup>661</sup> Sie weisen vor allem darauf hin, dass gerade auch durch die Umweltzerstörung, die der westliche Lebensstil verursacht, eine unvorstellbare Schädigung des Planeten bedeute, wenn dieser „bei der gesamten Menschheit Platz greifen würde.“<sup>662</sup> Generell wird ein anderes Verständnis von Entwicklung eingefordert, das das Recht auf Fortschritt ebenso umfasst wie das Recht auf Wahrung der Identität<sup>663</sup>. Die Synthese dieser beiden widerstreitenden Rechte ist allerdings eine herausfordernde Aufgabe, vor der aus meiner Sicht die Entwicklungspolitik seit ihren Anfängen steht, auch wenn sie zunächst allein auf Modernisierung vormoderner Gesellschaften zielte. Die Bischöfe benennen unterschiedliche Menschengruppen, die ungerecht behandelt werden, wie etwa die „Auswanderer“<sup>664</sup> oder „Alte, Waisen, Kranke und alle, um die sich niemand kümmert“<sup>665</sup>, aber auch verschiedene unhaltbare Zustände wie die Unterdrückung und Folterung politischer Gegner. Die Aufforderung an die Massenmedien, „sich an die Wahrheit zu halten“<sup>666</sup> könnte ebenso aus der heutigen Zeit stammen wie die Forderung des internationalen Dialogs<sup>667</sup>. Die Rolle der Kirche wird mit der Option für die Armen<sup>668</sup> und der Feststellung, dass das Verhältnis zu den Mitmenschen wichtig für Gottes-Dienst sei, umschrieben. Ihre eigenen Grenzen erkennen die Bischöfe an, wenn sie darstellen, dass die Kirche sich zwar für Gerechtigkeit einsetzen muss, dabei jedoch keine fertigen Lösungen für den sozialen, politischen oder ökonomischen Bereich anzubieten hat<sup>669</sup>. Zugleich betonen die Bischöfe, dass hier besonders die katholischen Laien Verantwortung tragen und tragen sollten<sup>670</sup>. Fortschritt wird ausführlich auch als von Gerechtigkeit und Liebe getragen im

---

<sup>661</sup> De Iustitia, Nr. 10.

<sup>662</sup> De Iustitia, Nr. 11.

<sup>663</sup> De Iustitia, Nr. 13-19.

<sup>664</sup> De Iustitia, Nr. 21.

<sup>665</sup> De Iustitia, Nr. 27.

<sup>666</sup> De Iustitia, Nr. 24.

<sup>667</sup> De Iustitia, Nr. 28-29.

<sup>668</sup> De Iustitia, Nr. 31-32: Option für Die Armen mit Hinweis auf Mt 25 und De Iustitia, Nr. 35.

<sup>669</sup> De Iustitia, Nr. 37f. Ähnlich, besonders unter Bezug auf unterschiedliche Herausforderungen in unterschiedlichen Teilen der Welt, äußert sich im selben Jahr auch Papst Paul VI. über seine Aufgabe in der Enzyklika *Octogesima Adveniens* (OA) in Nr.4: „Angesichts solch unterschiedlicher Voraussetzungen erweist es sich für Uns als untunlich, ein für alle gültiges Wort zu sagen oder allerorts passende Lösungen vorzuschlagen, doch ist das auch weder Unsere Absicht noch Unsere Aufgabe. Das ist vielmehr Sache der einzelnen christlichen Gemeinschaften [...]“

<sup>670</sup> De Iustitia, Nr. 39.



Widerspruch zu Kampf oder Wettbewerb angesehen<sup>671</sup>, was als implizite Kritik am Markt verstanden werden kann. Allerdings heben die Bischöfe hervor, dass auch der Lebensstil der Kirchenmitglieder, vor allem auch der Bischöfe, glaubwürdig sein muss, um Gerechtigkeit und Teilhabe zu predigen<sup>672</sup>. Insbesondere wird hier kritisiert, dass manchen die Kirchen in armen Ländern als „Wohlstandsinsel inmitten einer Umwelt allgemeiner Armut und Not“<sup>673</sup> erscheine. Fortschritt im Sinne größerer Gerechtigkeit durch Erziehung und Bildung unter dem Leitbild der Würde jedes Menschen zu fördern, sei eine Kernaufgabe der Kirche. Hier wird implizit durch die Bezugnahme auf *Mater et Magistra*, *Populorum Progressio* und *Octogesima adveniens* eine neue Vorstellung von Entwicklung formuliert, die mit der „menschliche[n] Lebensweise in Gerechtigkeit, Liebe und Einfachheit“<sup>674</sup> korreliert. Dies greift Papst Franziskus in *Laudato Si'* wieder auf. Die Entstehung des politischen Diskurses in der Katholischen Soziallehre wird rekapituliert und wie folgt auf den damals aktuellen Stand gebracht: „Mit der Enzyklika ‚Mater et magistra‘ rückt die internationale Gerechtigkeit an die erste Stelle vor, wird in der Enzyklika ‚Populorum Progressio‘ zu einer Abhandlung über das Recht der Völker auf Fortschritt ausgebaut und im Schreiben ‚Octogesima adveniens‘ zu einem Umriss der politischen Ethik abgerundet.“<sup>675</sup>

Die Verantwortung der Kirche zur Zusammenarbeit der reicheren und ärmeren Ortskirchen wird jedoch ebenso betont wie die Offenheit und Notwendigkeit der Kooperation in der Ökumene und mit anderen Akteuren, die „in Achtung vor den menschlichen Grundwerten aufrichtig und auf sittlich bedenkenfreien Wegen nach (mehr) Gerechtigkeit suchen.“<sup>676</sup> Um die Herausforderungen konkreter zu benennen, formulieren die Bischöfe acht internationale Maßnahmen zur Förderung der Gerechtigkeit<sup>677</sup>: Zum einen fordern sie die Anerkennung der Menschenwürde und der Menschenrechte als Grundlage der internationalen Ordnung sowie die Unterstützung der UN und aller internationalen Institutionen, um Waffenhandel und Krieg zu unterbinden. Der Text der Bischofssynode macht sich auch die Ziele des zweiten Zehnjahresprogramms für Entwicklung zu eigen, so etwa implizit das 0,7%-Ziel<sup>678</sup> sowie eine Öffnung der

---

<sup>671</sup> De Iustitia, Nr. 40-48. Hier wird auch angemerkt, dass die Kirche sich nur durch gerechtes Verhalten und gerechte Binnenstrukturen glaubwürdig für Gerechtigkeit und Meinungsfreiheit einsetzen kann. Vgl. auch De Iustitia, Nr. 58.

<sup>672</sup> De Iustitia, Nr. 49.

<sup>673</sup> Ebd.

<sup>674</sup> De Iustitia, Nr. 52.

<sup>675</sup> De Iustitia, Nr. 57.

<sup>676</sup> De Iustitia, Nr. 63.

<sup>677</sup> Auch für das Folgende: IM, Nr. 64.

<sup>678</sup> Das sogenannte 0,7%-Ziel wird allgemein als das Maß angegeben, dass Länder des globalen Nordens jährlich 0,7 % ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) in die Entwicklungszusammenarbeit investieren müssten, um diese mit ausreichenden finanziellen Mitteln auszustatten. Der bischöfliche Text spricht hier nur vom „percentalen“ Anteil, bezieht sich aber vermutlich darauf. De Iustitia, Nr. 64.

Märkte der fortgeschrittenen Länder für Produkte aus ärmeren Ländern [dem globalen Süden], besonders auch für industrielle Erzeugnisse. Es wird ein gegenwärtiger ‚Schwächeanfall‘ der internationalen Solidarität beklagt. Auch wird eine stärkere Einbeziehung der Entwicklungsländer in die Entscheidungsgremien internationaler Institutionen<sup>679</sup> sowie deren generelle politische Stärkung angemahnt. Es wird gefordert, das Machtungleichgewicht zwischen Industrienationen und Entwicklungsländern aufzuheben. Trotz der Stärkung der internationalen Organisationen beziehen sich die Bischöfe auf das Subsidiaritätsprinzip und fordern auch die verantwortliche Politik der einzelnen Staaten und ihrer Regierungen. Entwicklungshilfe soll bilateral, aber zunehmend auch multilateral (über internationale Organisationen) bereitgestellt werden. Erstmals werden in *De Iustitia in Mundo* der Umweltschutz und die ungerechte Ressourcennutzung angeprangert<sup>680</sup>. Bezüglich der binnenkirchlichen Umsetzung fordern die Bischöfe das Zu-Eigen-Machen der Überlegungen durch die nationalen Bischofskonferenzen und verweisen zugleich an die päpstliche Studienkommission „Justitia et Pax“. Am Schluss drücken die Bischöfe ihre Hoffnung auf Verbesserung der Situation und den Aufbau einer gerechten Welt mit eschatologischem Vorbehalt<sup>681</sup> aus.

### 2.3.7.3 „Wirtschaftliche Gerechtigkeit“ für alle (1986)

Ein weiteres wichtiges Dokument in der lehramtlichen Tradition zum Entwicklungsbegriff stellt der Hirtenbrief der US-amerikanischen Bischofskonferenz von 1986 dar, der als „Wirtschaftshirtenbrief“ bekannt wurde, im offiziellen Titel jedoch mit „Wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle“ überschrieben ist<sup>682</sup>. Insgesamt greift der Brief die personale Verantwortung des Individuums auf, fordert aber zugleich die Beachtung der strukturellen Gegebenheiten. Die US-amerikanischen Bischöfe stellen nach einem Konsultationsprozess sechs Grundsätze für die Wirtschaftspolitik auf, die meiner Ansicht nach auch in der Entwicklungspolitik gelten sollen, da diese nun zu einem großen Teil von der Ökonomie bestimmt wird. Hinzukommt, dass diese Grundsätze zwar zunächst nur auf die nationale Gesellschaft bezogen werden, sie sich in ihrer Geltung auch auf die globale Weltgemeinschaft übertragen lassen, zumal dort die wirtschaftliche Verschränkung im Zuge der ökonomischen Globalisierung seit 1986 erheblich stärker

---

<sup>679</sup> Im IMF haben etwa die USA bis heute eine Sperrminorität von 16% .Vgl. Kapitel 3 dieser Arbeit.

<sup>680</sup> *De Iustitia*, Nr. 8.

<sup>681</sup> Der eschatologische Vorbehalt bezeichnet die christliche Annahme, dass eine Vollendung und Perfektionierung der Welt nur von Gott am Ende der Zeiten erreicht werden kann.

<sup>682</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.) (1986): Bischofskonferenz der Vereinigten Staaten von Amerika: Wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle: Die Katholische Soziallehre und die amerikanische Wirtschaft. Bonn (Stimmen der Weltkirche 26).

wurde. Für die meisten grundlegenden Fragen, auch der Entwicklung und der Gerechtigkeit, greifen nationale und bilaterale Lösungen zu kurz.

Die sechs Grundsätze lauten<sup>683</sup>: 1) Leitlinie jeder Wirtschaftstätigkeit muss die Menschenwürde und ihre Achtung und Förderung sein. 2) Die Menschenwürde kann nur in Gemeinschaft verwirklicht und geschützt werden. 3) Alle Menschen haben ein Recht, am Wirtschaftsleben der Gesellschaft teilzunehmen. 4) Alle Mitglieder der Gemeinschaft haben eine besondere Verpflichtung gegenüber den Armen und den Ausgelieferten. 5) Die Menschenrechte sind Mindestvoraussetzungen für das Leben in der Gemeinschaft. 6) Die Gesamtgesellschaft, die durch öffentliche und private Einrichtungen wirkt, hat die moralische Verpflichtung, die Menschenwürde zu fördern und die Menschenrechte zu schützen. Obwohl die Bischöfe keine direkten Handlungsanweisungen geben wollen<sup>684</sup>, fordern sie dazu auf, nicht nur anders zu denken, sondern auch im Bereich der Wirtschaft und der Gesellschaft insgesamt anders zu handeln<sup>685</sup>. Nach einer Beschreibung des US-Wirtschaftssystems der 1980er Jahre und einer Benennung damals aktueller Herausforderungen, zu der sie bereits die globalen Verflechtungen der Wirtschaft mit ihren Machtungleichgewichten (sic!) zählen<sup>686</sup>, skizzieren die US-amerikanischen Bischöfe das Wirtschaftsleben aus christlicher Sicht und akzentuieren, dass die Würde des Menschen im Zentrum stehen müsse, wie es der Vorstellung des Menschen als Ebenbild Gottes entspreche<sup>687</sup>. Zugleich verweisen sie auf die Pflicht des Menschen, die Umwelt zu schützen und die Reichtümer der Welt nicht einer Minderheit zu überlassen, sondern allen Menschen zur Verfügung zu stellen<sup>688</sup>. Sie stellen das Lebensbeispiel der freiwilligen Armut (die man mit Genügsamkeit oder Suffizienz übersetzen könnte) positiv dar und weisen darauf hin, dass in den biblischen Quellen Reichtum sehr kritisch gesehen, wenn auch nicht völlig abgelehnt wird<sup>689</sup>. Vor diesem Hintergrund stärken sie die Option für die Armen als Maxime für die Kirche, die als „Verteidiger der Verteidigungslosen“<sup>690</sup> (besser wäre wohl die Übersetzung „der Wehrlosen“) gesehen wird. Bedeutsam scheint, dass die US-amerikanischen Bischöfe meines Erachtens eine der ersten internationalen Stimmen sind, die einschärfen, dass auch Christen in den Ländern des globalen Nordens etwas von Christen aus den Ländern des globalen Südens lernen können<sup>691</sup>. Grundsätzlich betonen sie die Nächstenliebe als Basis des menschlichen, besonders des

---

<sup>683</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Nr. 13-18, S. 10-12.

<sup>684</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Nr. 12.

<sup>685</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Nr. 25.

<sup>686</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil, Nr. 6-9 und 11 bis 13, besonders Nr. 13.

<sup>687</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil, Nr.28 und 31 bis 34.

<sup>688</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil, Nr. 34

<sup>689</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil, Nr. 48-52.

<sup>690</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil, Nr. 52.

<sup>691</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil, Nr.59.

christlichen Handelns<sup>692</sup>, die in verschiedenen Formen der Gerechtigkeit<sup>693</sup> zum Ausdruck kommen müsse, wie etwa in der Tauschgerechtigkeit und noch mehr in der „austeilenden Gerechtigkeit“, die jedem das zuweist, was er für ein menschenwürdiges Leben benötigt und auch die Teilhabegerechtigkeit<sup>694</sup>. Um diese Formen der Gerechtigkeit und auch der einer ‚Grundgerechtigkeit‘<sup>695</sup>, einer materiellen Basis für ein gelingendes Leben, bedarf es aus Sicht der US-amerikanischen Bischöfe gesellschaftlicher Institutionen, die die Beteiligung und Berücksichtigung aller ermöglichen<sup>696</sup>. Daneben werden die Menschenrechte als Grundlage für menschliches Zusammenleben hervorgehoben<sup>697</sup>. Im Weiteren betonen die US-amerikanischen Bischöfe unter Rückgriff auf die Enzyklika *Laborem exercens* (LE) von Johannes Paul II<sup>698</sup>., dass die Arbeit einen dreifachen sittlichen Wert habe, da sie, zum ersten, Möglichkeiten der Selbstentfaltung und Selbstverwirklichung bietet, zum zweiten, der allgemeine Weg ist, materielle Bedürfnisse zu befriedigen und zum dritten, Arbeit eine Möglichkeit ist, zum Wohle der Gemeinschaft beizutragen<sup>699</sup>. Folglich ist Arbeit ein zentraler Bestandteil des menschlichen Lebens in Würde, so dass eine Politik, die Arbeitsplätze schafft dementsprechend zentral ist<sup>700</sup> auch für die Entwicklungspolitik<sup>701</sup>. Zugleich betonen die Bischöfe Nordamerikas die Sozialpflichtigkeit des Privateigentums, das ein hoher Wert sei, aber zum Wohle der Allgemeinheit eingesetzt werden müsse<sup>702</sup>. Dies gelte auch für US-amerikanische Unternehmer und Unternehmen, die auf dem Weltmarkt agieren<sup>703</sup>. Im Weiteren liefern die US-amerikanischen Bischöfe eine Deutung der Zeichen der Zeit, indem sie die damalige US-amerikanische Gesellschaft analysieren und auch die Herausforderungen durch verschiedene Formen der Armut herausarbeiten<sup>704</sup>. Allerdings beleuchten die Bischöfe auch das Verhältnis der USA zu den Ländern des globalen Südens genau, etwa in dem sie auf die gegenseitigen Abhängigkeiten hinweisen und für eine stärkere Verzahnung von Innen- und Außenpolitik eines Staates eintreten und betonen, dass viele vermeintlich innerpolitischen Entscheidungen gerade eines Staates wie den USA auch

---

<sup>692</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr. 65.

<sup>693</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr. 68-73.

<sup>694</sup> Hier formulieren die Bischöfe der Vereinigten Staaten nochmals die Bestandteile der sozialen Gerechtigkeit aus.

<sup>695</sup> Mit diesem Begriff der ‚Grundgerechtigkeit‘ bezeichnen die US-amerikanischen Bischöfe immer wieder die Möglichkeit für jeden, menschenwürdig zu leben. US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr.74, 77 u.ö.

<sup>696</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr.77-78.

<sup>697</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr.79-84.

<sup>698</sup> Besonders auf die Nr. 6 und 10 der 1981 erschienenen Enzyklika.

<sup>699</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr. 97.

<sup>700</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr. 96-100.

<sup>701</sup> Zur Frage menschenwürdiger Arbeit in der Entwicklungspolitik vgl. auch Demele, Markus (2013): Entwicklungspolitik als Arbeitspolitik. Marburg.

<sup>702</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr. 111-118.

<sup>703</sup> Ebd.

<sup>704</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr. 130-215, besonders 170-215.

Auswirkungen auf die Weltwirtschaft und damit auch auf Länder des globalen Südens haben<sup>705</sup>. Auch fordern sie ein Handelssystem, das die Option für die Armen als Bezugsrahmen nimmt, also möglichst gerechte, den Armen Beteiligung ermöglichende Regeln des Welthandels schafft<sup>706</sup>. Sie gehen auch auf die sich verändernde Rolle der IFIs ein und betonen, diese müssten, wie zu ihrer Gründungszeit 1944, als Instrumente des internationalen Ausgleichs und Friedens wirken<sup>707</sup>.

Aber auch die USA haben eine große, wenn auch nicht die alleinige Verantwortung für die strukturelle Ungerechtigkeit der Weltwirtschaft und die Armut in den Ländern des globalen Südens, schreiben die US-amerikanischen Bischöfe 1986.<sup>708</sup> Folglich müssen sie auch etwas zur Veränderung hin zu mehr Gerechtigkeit tun: Zunächst müssen sie inner-US-amerikanische Konflikte lösen, um dann auch die Zusammenarbeit auf der internationalen Ebene zu verbessern und an den Kriterien der Menschenwürde und der Gerechtigkeit zu orientieren, so die Bischöfe weiter<sup>709</sup>. Sie heben in ihrem Brief den Gegensatz zwischen religiösen Themen und politischen Themen auf, wenn sie etwa ausdrücken, dass der Zusammenhang von Arbeit und Gottesdienst in der Eucharistie seinen einzigartigen Ausdruck finde<sup>710</sup>. Dennoch besteht das Leben nicht nur aus Arbeit, so dass die Bischöfe auch den Wert der Freizeit und Erholung ebenso betonen, wie die Chance, die sich durch Bildung ergibt, weshalb die Kirche national und international Bildungschancen schaffen und erhalten müsse. Die Kirche sei darüber hinaus selbst ein wichtiger Wirtschaftsakteur. Bedeutsam ist der Hinweis der US-amerikanischen Bischöfe, dass die Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen, die sie als Pflicht des Christen ansehen, nicht nur durch tätige Nächstenliebe, sondern auch durch die Schaffung solidarischer Strukturen und Institutionen zum Ausdruck komme<sup>711</sup>. Was dazu notwendig ist, möchten die Bischöfe innerhalb und außerhalb der Kirche diskutieren. Sie versteht ihren Brief, der zwar von einer nationalen Bischofskonferenz vorgelegt wurde, aber globale Rezeption erfuhr, als Eröffnung der Diskussion<sup>712</sup>. Diese Diskussion wird auch vom Papst aufgegriffen und weitergeführt, zunächst in der Enzyklika *Sollicitudo Rei Socialis*.

---

<sup>705</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr. 251-294, besonders 257.

<sup>706</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr. 267

<sup>707</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr. 273.

<sup>708</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr. 288-294.

<sup>709</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr.295-325.

<sup>710</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr.330.

<sup>711</sup> Auch für das Vorherige: US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr. 337, 348 und besonders Nr. 357. Die Bischöfe formulieren dort deutlich „Nächstenliebe allein ist aber keine Abhilfe für wirtschaftlich-soziale Übelstände.“

<sup>712</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr.359-365.

#### 2.3.7.4 Sollicitudo Rei Socialis (SRS) (1987)

Zwanzig Jahre nach *Populorum Progressio* (PP) befasst sich Johannes Paul II. in der *Enzyklika Sollicitudo Rei Socialis* (SRS) erneut mit der Entwicklungsproblematik. Hierbei hebt er zu Beginn hervor, dass ein Problem der global gewordenen sozialen Frage nach wie vor die „ungleiche Verteilung der lebensnotwendigen Mittel“<sup>713</sup> sei. In diesem Zusammenhang betont er, dass die Hoffnungen von PP enttäuscht worden seien<sup>714</sup>: Der Graben zwischen arm und reich hat sich vertieft, zugleich hat die soziale Frage eine neue globale Dimension angenommen. Die Enzyklika thematisiert den Entwicklungsbegriff eingehend und stellt in der Tradition von PP die Frage nach ‚wahrer‘ Entwicklung jenseits der „Mechanismen“ der Entwicklung, worunter der Fortschritt, der auf technische Neuerungen setzt, zu verstehen ist.

Auch betont Papst Johannes Paul II., dass Entwicklung nicht als individueller Akt, vor allem nicht als individuelle Pflicht<sup>715</sup>, sondern als strukturelles Geschehen zu verstehen ist, der in einem berühmt gewordenen Diktum auch durch „Strukturen der Sünde“<sup>716</sup> behindert werden kann, die man überwinden müsse. Man könne von „falschen politischen Entscheidungen, Egoismus, Kurzsichtigkeit und unklugen wirtschaftlichen Entscheidungen“ sprechen, spiegele damit aber nur die Ethisch-moralische Ebene, die über die sozialpolitische Ebene hinausgehe und eindeutige Wertungen ausspreche<sup>717</sup>.

Er mahnt globale Solidarität an, macht sich in dieser Enzyklika die Option für die Armen zu eigen und fordert die Mitwirkung der Kirche an der Befreiung der Armen aus diesen Strukturen<sup>718</sup>: Hier wird Entwicklung durch Befreiung aus Abhängigkeiten forciert, wodurch eine innerkirchliche und eine säkulare Erkenntnis aufgenommen werden. Der Papst nimmt hier Gedanken der zuvor immer verurteilten Theologie der Befreiung auf<sup>719</sup> und akzeptiert auch Erkenntnisse der Dependenztheorie, etwa indem er den Reichtum der einen mit der Armut der anderen in Beziehung setzt<sup>720</sup>.

Offen benennt die Enzyklika auch das Problem der Trägheit gegenüber Veränderungen<sup>721</sup>. Auch betont Johannes Paul II., dass wahre Entwicklung nicht in der Anhäufung von Reichtümern bestehe<sup>722</sup>. Der größte Unterschied zwischen den beiden Enzykliken in Bezug auf die

---

<sup>713</sup> SRS Nr. 9.

<sup>714</sup> SRS 11-17.

<sup>715</sup> SRS Nr. 32 bis 34.

<sup>716</sup> SRS Nr. 36.

<sup>717</sup> Ebd.

<sup>718</sup> SRS Nr. 38 bis 40, 42f und 46.

<sup>719</sup> SRS Nr. 46. Vgl. auch Kapitel 2.2.1.2. Zu diesem Diskurs vgl. auch Kruip, Gerhard (1988): *Entwicklung oder Befreiung? Elemente einer Ethik sozialer Strukturen am Beispiel ausgewählter Stellungnahmen aus der katholischen Kirche Mexikos (1982 - 1987)*. Saarbrücken (Forschungen zu Lateinamerika, 19).

<sup>720</sup> SRS Nr. 46. Vgl. auch Kapitel 2.2.1.2.

<sup>721</sup> SRS Nr. 47.

<sup>722</sup> Vgl. SRS Nr. 9.

Frage nach der Entwicklung besteht darin, dass bei Johannes Paul II. der Optimismus Pauls VI. in Pessimismus umgeschlagen ist, wenn er etwa konstatiert, dass die Schere zwischen Industrie- und Ländern des globalen Südens noch breiter geworden sei<sup>723</sup>. Als Beispiele für aktuelle Fragen, die auch 20 Jahre nach PP ungelöst sind, nennt er Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sowie die internationalen Abhängigkeiten durch Verschuldung<sup>724</sup>. An anderer Stelle weist er auch auf die aus seiner Sicht systematische Propagierung von Geburtenkontrolle hin, die das Recht der Individuen, über die Kinderzahl zu entscheiden, verletze<sup>725</sup>, wie ja auch Paul VI. bereits angemerkt hatte<sup>726</sup>.

In *Sollicitudo Rei Socialis* wird deshalb eindringlich gefordert, dass an der positiven Entwicklung alle Regionen beteiligt sein müssten<sup>727</sup> und die Darlehen, die den armen Ländern gewährt würden, nicht etwa entgegen ihrer ursprünglichen Intention zum Hemmschuh einer wirklichen Entwicklung werden dürften. Hier ist ein wichtiger Anknüpfungspunkt, um die Konditionalitäten der IFIs nochmal aus kirchlicher Sicht zu beurteilen, was in den nächsten Kapiteln dieser Arbeit geschehen soll. 1987 waren die Kredite durchaus auch ein Mittel, die Länder des globalen Südens an eine Partei des Kalten Krieges zu binden. In seiner Enzyklika betont der Papst auch, dass das fehlende Recht auf wirtschaftliche Initiative einen Aspekt von Unterentwicklung darstellt<sup>728</sup>. Jedoch hat die Kirche aus der Sicht Johannes Pauls II. „zum Problem der Unterentwicklung keine technischen Lösungen anzubieten“, wie Papst Johannes Paul II. unter Rückbezug auf *Populorum Progressio* anmerkt<sup>729</sup>.

Allerdings betont er im IV. Kapitel von *Sollicitudo Rei Socialis*, dass Entwicklung kein gradliniger Prozess ist, „als ob das Menschengeschlecht unter gewissen Bedingungen auf eine Art unbegrenzter Vollkommenheit zueilen müßte.“<sup>730</sup> Besonders bemerkenswert ist in diesem Kapitel der Enzyklika jedoch, dass der Papst auch vor einer Überentwicklung warnt, „die in einer übertriebenen Verfügbarkeit von jeder Art materieller Güter zugunsten einiger sozialer Schichten besteht“<sup>731</sup>. Diese Formulierung ist in der globalen Entwicklungsdebatte einmalig. Hier betritt der Papst tatsächlich Neuland, das man zu einer Analyse der Politik der IFIs unbedingt heranziehen muss, da diese Formulierung neue Überlegungen zum Ziel von Entwicklung ermöglicht. Offensichtlich kann man auch über das Ziel einer wahren menschlichen Entwicklung

---

<sup>723</sup> Vgl. SRS Nr.12 und 14 bis 16.

<sup>724</sup> SRS Nr. 18 f.

<sup>725</sup> SRS NR. 25.

<sup>726</sup> SRS Nr. 25 und PP Nr. 37.

<sup>727</sup> Vgl. SRS Nr. 17.

<sup>728</sup> Vgl. SRS Nr. 15.

<sup>729</sup> SRS Nr. 41 und PP Nr. 13 und 81.

<sup>730</sup> SRS Nr. 27.

<sup>731</sup> SRS Nr.28.

hinausschießen, wenn man den Entwicklungsbegriff auf ökonomisches Wachstum verengt und Entwicklung durch Anhäufung von Konsumgütern erreichen will, so der Papst<sup>732</sup>. Er betont, dass ein rein ökonomischer Begriff von Entwicklung den Menschen nicht befreit, also zu einem menschenwürdigen Leben führt, sondern ihn nur noch mehr „versklavt“<sup>733</sup>: die kulturelle, transzendente und religiöse Dimension muss für Johannes Paul II. in einem Entwicklungsbegriff inkludiert sein<sup>734</sup>.

Er betont, dass in der Auseinandersetzung zwischen West und Ost im Kalten Krieg vor allem zwei Auffassungen von Entwicklung zum Tragen kommen, die aus seiner Sicht beide unvollkommen sind, aber in die Entwicklungsländer der damals sogenannten Dritten Welt übertragen werden und so deren Rückständigkeit verstärken, da ihnen unabhängige Entwicklung vorenthalten wird. Vor allem die hohen Ausgaben für Sicherheits- und Rüstungspolitik, die durch die Spaltung der Welt entstehen, sieht der Papst als Hindernis für eine positive Entwicklung hinsichtlich ökonomischen und sozialen Fortschritts der ‚Dritten Welt‘.<sup>735</sup> Er kritisiert den Waffenhandel als Symbol einer ungerechten Handelsordnung, da Waffen anscheinend ungehindert gehandelt werden könnten, während es für die meisten anderen Güter komplexe Zoll- und Handelsvorschriften gebe. In diesem Zusammenhang spricht der Papst davon, dass die Entwicklungsländer nicht zu selbstständigen Nationen, „die sich um den eigenen Weg zur gerechten Teilhabe an den für alle bestimmten Gütern und Dienstleistungen bemühen“, sondern nur zu „Rädern eines Mechanismus“ werden<sup>736</sup>. Dieser Gedanke ist insofern wichtig, als er die Hoffnung erklärt, die nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes für die Entwicklung der armen Länder entstanden ist, da man nun meinte, das Hindernis der Spaltung sei überwunden.

Die Soziallehre sieht Johannes Paul II. als eigenständige Position zwischen liberalistischem Kapitalismus und kollektivistischem Marxismus<sup>737</sup>, ohne den Ansatz der Soziallehre jedoch als dritten Weg zu kennzeichnen<sup>738</sup>. Er betont stattdessen, dass die wahre Entwicklung des Menschen jenseits der Ökonomie aus kirchlicher Sicht im Fokus stehen müsse<sup>739</sup>.

Johannes Paul II. führt diese Gedanken in seiner nächsten Sozialzyklika *Centesimus annus* weiter aus, in dem er in der gesamten Enzyklika deutlich macht, dass der Zusammenbruch der sozialistischen Wirtschaftsform nicht als Triumph des kapitalistischen Systems gewertet werden kann und soll, sondern dass gerade in dieser Zeit immer deutlich bleiben muss, dass

---

<sup>732</sup> Ebd.

<sup>733</sup> SRS Nr. 46.

<sup>734</sup> SRS Nr. 46.

<sup>735</sup> SRS Nr. 22.

<sup>736</sup> SRS Nr. 22.

<sup>737</sup> SRS Nr. 21.

<sup>738</sup> SRS Nr. 41.

<sup>739</sup> SRS Nr. 21.



Entwicklung ein menschlicher Prozess sein soll, der nicht ökonomisch verengt werden darf<sup>740</sup>. Wirkliche oder ‚wahre‘ Entwicklung muss den gesamten Menschen umfassen, im rechten Maß stattfinden und bedeutet in *Sollicitudo Rei Socialis* eben auch die Befreiung aus den Strukturen der Sünde.

### 2.3.7.5 Centesimus Annus (CA)(1991)

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes führt Johannes Paul II. diese Überlegungen mit seiner nächsten Sozialenzyklika *Centesimus Annus* fort, die 1991 zum Gedenken an die erste Sozialenzyklika *Rerum Novarum*<sup>741</sup> veröffentlicht wird. Diese Rückbindung an die kirchliche Tradition wird wie üblich auch am Anfang der Enzyklika explizit ausgedrückt<sup>742</sup>. Allerdings werden auch die historischen Entwicklungen seit der Zeit Leos XIII. erfasst. Als Erfolge in der menschlichen Entwicklung werden die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Gründung der UN hervorgehoben, während im selben Abschnitt nur der relative Misserfolg der Entwicklungspolitik beklagt wird<sup>743</sup>. Der polnische Papst betont zum einen den Kampf der Kirche für die Menschenrechte, hebt aber auch hervor, dass der Zusammenbruch des Ostblocks durch den Kampf der Arbeiter erreicht wurde<sup>744</sup>. Durch diesen Zusammenbruch hat sich die Untauglichkeit der Planwirtschaft zur Erreichung eines menschenwürdigen Lebens für alle bewiesen, die für Johannes Paul II. auch in der durch den Atheismus erzeugten geistigen Leere begründet ist: Man weiß nicht, wofür man arbeitet, denn Arbeit wird nicht als Beteiligung an der Schöpfung Gottes verstanden<sup>745</sup>. Die Kirche steht für Johannes Paul II. auf der Seite der Arbeiter<sup>746</sup>. Zunächst reagiert er auf die Zeichen seiner Zeit und somit auf den Umbruch in Osteuropa und betont, dass es Organisationen bedarf, die den friedlichen Umbruch begleiten und Bürgerkriege in Osteuropa verhindern. In Osteuropa sei auch Aufbauhilfe notwendig. In Nummer 29 definiert er die Weitung des Entwicklungsbegriffs und macht zugleich deutlich, dass der Lebensstil des Westens keine Blaupause für globale Entwicklung ist:

„Schließlich darf die Entwicklung nicht ausschließlich ökonomisch, sondern im gesamt menschlichen Sinn verstanden werden. Es geht nicht einfach darum, alle Völker auf das Niveau zu heben, dessen sich heute die reichsten Länder erfreuen. Es geht vielmehr darum, in solidarischer Zusammenarbeit ein menschenwürdigeres Leben

---

<sup>740</sup> Ebd.

<sup>741</sup> Diese wurde 1891 von Papst Leo XIII. veröffentlicht und befasste sich als erste Enzyklika in der Kirchengeschichte mit der Sozialen Frage.

<sup>742</sup> CA Nr.3.

<sup>743</sup> CA. Nr. 21.

<sup>744</sup> CA. Hier hat er sicher die katholischen Arbeiter der polnischen Gewerkschaft Solidarnosc im Blick. Über den Einfluss des Papstes auf die polnische Gewerkschaft vgl. Weigel, George (2003): Zeuge der Hoffnung. Johannes Paul II. Eine Biographie. Paderborn u.a., S. 314-340,478-483, 551-554 und Mechtenberg, Theo (2011): Polens katholische Kirche zwischen Tradition und Moderne, Dresden, S. 77-104.

<sup>745</sup> Diese Argumentation, die Johannes Paul II. in der Enzyklika *Laborem Exercens* (LE)1981 ausführlich darstellte, steht im Hintergrund. Vgl. LE, Kapitel 7.

<sup>746</sup> CA Nr. 26.

aufzubauen, die Würde und Kreativität jedes einzelnen wirksam zu steigern, seine Fähigkeit, auf seine Berufung und damit auf den darin enthaltenen Anruf Gottes zu antworten. Auf dem Höhepunkt der Entwicklung steht die Ausübung des Rechtes und der Pflicht, Gott zu suchen, ihn kennenzulernen und nach dieser Erkenntnis zu leben.“<sup>747</sup>

Neben dieser eher theologischen Definition von Entwicklung, die eine Offenheit des Menschen für das Transzendente als Ziel markiert, wendet sich der Papst aber auch den politischen Fragen zu, deren Klärung für eine solche menschliche Entwicklung notwendig ist. Er verweist darauf, dass die Güter der Erde allen Menschen gehören (Universale Bestimmung der Güter der Erde), so dass mit möglichem Privateigentum immer eine soziale Pflicht zur Hilfe für die Mitmenschen verbunden ist<sup>748</sup>. Die Rechtfertigung für Privateigentum<sup>749</sup> liegt für Johannes Paul II. in der Arbeit, die man aufwendet, um die Güter der Erde nutzbar zu machen. Allerdings betont der Papst auch, dass der Mensch Verantwortung habe, „nicht zu verhindern, daß andere Menschen ihren Anteil an der Gabe Gottes erhalten“<sup>750</sup>. Diesbezüglich fordert er die Menschen zur Kooperation auf, um ihrem Auftrag aus dem Buch Genesis, die Erde zu beherrschen gerecht zu werden<sup>751</sup>. In dieser Enzyklika akzentuiert Johannes Paul II. die Bedeutung von Wissen, Technik und Können im Vergleich zu natürlichen Ressourcen als Quelle des Reichtums der Industrienationen. Somit benennt er die weltwirtschaftlichen Abhängigkeiten eindeutig. Zugleich hebt er jedoch hervor, dass die wichtigste Ressource des Menschen, neben Grund und Boden, der Mensch selber sei<sup>752</sup>. Er betont also die Schlüsselposition des Menschen, die durchaus in der Tradition des kirchlichen Lehramtes steht, denn bereits in *Gaudium et Spes* wird formuliert, dass der Mensch „Urheber, Mittelpunkt und Ziel aller Wirtschaft“<sup>753</sup> sei. Der Mensch mit seinen Fähigkeiten wird von Johannes Paul II. als entscheidender „Produktionsfaktor“<sup>754</sup> in der Moderne bezeichnet. Vor diesem Hintergrund diskutiert die Enzyklika die Chancen und Grenzen des freien Marktes. Der Papst fordert einen gerechten Zugang zum internationalen Markt für alle Menschen, „der nicht auf dem einseitigen Prinzip der Ausbeutung der natürlichen Ressourcen, sondern auf der Achtung der menschlichen Arbeit beruht.“<sup>755</sup> Die Grenzen des Marktes formuliert er ganz klar dort, wo es durch Marktgeschehen unmöglich wird, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Die Erfüllung menschlicher Grundbedürfnisse müsse unbedingt gegeben sein, denn „vor jeder Logik des Austauschs gleicher Güter und der für sie geltende

---

<sup>747</sup> CA Nr. 29. Hier bezieht sich der Papst auch auf SRS 27-28 bzw. 29-31 und PP 43-44.

<sup>748</sup> Ca Nr. 31.

<sup>749</sup> Zur kirchlichen Lehre zum Privateigentum vgl. auch Spieß, Christian (2004): Sozialethik des Eigentums: philosophische Grundlagen, kirchliche Sozialverkündigung, systematische Differenzierung, Münster.

<sup>750</sup> CA Nr. 31.

<sup>751</sup> Ebd.

<sup>752</sup> CA Nr. 32.

<sup>753</sup> GS Nr. 63.

<sup>754</sup> CA Nr. 32.

<sup>755</sup> CA Nr. 33 unter Rückgriff auf PP Nr. 33-42.

Gerechtigkeit gibt es *etwas, das dem Menschen als Menschen zusteht*, das heißt aufgrund seiner einmaligen Würde.“<sup>756</sup> Unter Rückgriff auf *Rerum Novarum* weist der Papst darauf hin, dass verhindert werden müsse, dass die menschliche Arbeit und der Mensch selbst zu einer Ware werde<sup>757</sup>. Zugleich wird der ungehemmte Kapitalismus von Johannes Paul II. kritisiert und der Einsatz der Gewerkschaften gewürdigt und für die Zukunft gefordert. Der Papst spricht hier sogar von einem Kampf „gegen ein Wirtschaftssystem [...], das die absolute Vorherrschaft des Kapitals, des Besitzes der Produktionsmittel und des Bodens über die freie Subjektivität der Arbeit des Menschen stellen will“<sup>758</sup>. (Nr.73) Die Alternative sieht der polnische Papst freilich nicht im Sozialismus, sondern in einer „Gesellschaftsordnung der freien Arbeit, der Unternehmen und der Beteiligung“<sup>759</sup>. Er wendet sich nicht gegen den Markt, sondern fordert, dass dieser „von den sozialen Kräften und vom Staat in angemessener Weise kontrolliert werden sollte“<sup>760</sup>. Ziel des Marktes und der Unternehmen kann nicht nur die Gewinnerzielung sein, sondern es muss viel mehr „die Verwirklichung einer Gemeinschaft von Menschen, die auf verschiedene Weise die Erfüllung ihrer grundlegenden Bedürfnisse anstreben“<sup>761</sup>, erreicht werden. Der Gewinn ist ein Indikator für den Zustand des Unternehmens, kann jedoch nicht als einziger Maßstab gelten, so der Papst in dieser Enzyklika weiter<sup>762</sup>. Er äußert grundsätzliche Kritik am ungezügelter Kapitalismus und der Vorstellung, nach dem Ende des ‚realen Sozialismus‘ könne der Kapitalismus als einziges Modell wirtschaftlicher Organisation übrigbleiben.

In diesem Zusammenhang wendet Johannes Paul II. sich auch der Frage der Entwicklungsländer zu, indem er betont, es gelte „für alle – einzelne und Nationen – die Grundbedingungen für die Teilnahme an der Entwicklung sicherzustellen.“<sup>763</sup> Dazu müssten Barrieren und Monopole überwunden werden. Außerdem sind aus Sicht des Papstes Anstrengungen von reicheren und ärmeren Ländern gleichermaßen notwendig<sup>764</sup>. Konkret erwähnt er das Problem der Auslandsverschuldung, deren Rückzahlung er grundsätzlich für geboten hält. Er wehrt sich jedoch gegen Rückzahlungsforderungen, die Maßnahmen erfordern, „die ganze Völker in den Hunger und in

---

<sup>756</sup> CA Nr. 34. Hervorhebung im Original.

<sup>757</sup> Mit dieser Gefahr im 21. Jahrhundert setzt sich auch der einschlägige Sammelband von Thierse und Ludwig auseinander. Thierse, Wolfgang / Ludwig, Heiner (Hgg.) (2009): *Arbeit ist keine Ware! Über wirtschaftliche Krisen, normative Orientierung und politische Praxis*. Freiburg i. Br.

<sup>758</sup> CA Nr. 35 unter Rückgriff auf LE Nr. 7.

<sup>759</sup> CA Nr. 35.

<sup>760</sup> Ebd.

<sup>761</sup> Ebd.

<sup>762</sup> Ebd.

<sup>763</sup> CA Nr. 35.

<sup>764</sup> Ein Teil der Forderungen an die ärmeren Länder ist den Vorstellungen des Good Governance-Konzeptes durchaus ähnlich: politische und wirtschaftliche Stabilität, die Sicherheit für die Zukunft. Darüber hinaus fordert der Papst die Förderung der Fähigkeiten der eigenen Arbeiter, die Ausbildung leistungsfähiger Unternehmer, die sich ihrer Verantwortung bewusst sind.“ Ca Nr. 35. Hier merkt man die Fokussierung auf den Arbeitsbegriff im Entwicklungsdiskurs Johannes Pauls II.

die Verzweiflung treiben würde.“<sup>765</sup> Hier fordert er Erleichterungen zur Rückzahlung, Stundung oder auch Erlass der Schulden<sup>766</sup>.

Zum Ziel von Entwicklung betont der Papst zunächst: „Die Nachfrage nach einem qualitativ befriedigenderen und reicheren Leben ist an sich berechtigt.“<sup>767</sup> Allerdings sieht er in der westlichen Art der Produktion und des Konsums die Gefahr des Konsumismus<sup>768</sup>, der menschliches Leben auf den möglichst schnellen Konsum möglichst guter Güter und Dienstleistungen reduziert<sup>769</sup>. Der Papst fürchtet, dass ungesunde und „unzulässige“ Konsumgewohnheiten und Lebensweisen entstehen, auch, da der Markt von sich aus keine Kriterien besitze, Bedürfnisse zu klassifizieren und berechtigte und gute von schädlichen zu unterscheiden<sup>770</sup>. Deshalb ist eine Erziehung zu einem verantwortlichen Verbraucherverhalten unumgänglich. Neben der Gefahr des künstlichen und ungesunden Konsums sieht der Papst im westlichen Lebensstil auch die Frage der Ökologie nicht ausreichend berücksichtigt: „Der Mensch, der mehr vom Verlangen nach Besitz und Genuss als nach Sein und Entfaltung bestimmt ist, konsumiert auf maßlose und undisziplinierte Weise die Ressourcen der Erde und gefährdet damit seine eigene Existenz.“<sup>771</sup> Aus Sicht des Papstes verliert der Mensch zunehmend die Einsicht, dass die Erde mit ihren Ressourcen dem Menschen geschenkt ist und er sich selbst nicht und auch nichts neu schaffen kann (modern gesprochen: über die planetaren Grenzen hinaus): „Statt seine Aufgabe als Mitarbeiter Gottes am Schöpfungswerk zu verwirklichen, setzt sich der Mensch an die Stelle Gottes und ruft schließlich dadurch die Auflehnung der Natur, die von ihm mehr tyrannisiert als verwaltet wird, hervor“<sup>772</sup>. Der Papst setzt diesem Missstand das Engagement für die „Wahrung einer authentischen Humanökologie“<sup>773</sup> entgegen. Damit meint er die Beachtung der natürlichen und moralischen Struktur, mit der der Mensch ausgestattet ist, was auch eine Sozialökologie, die der menschlichen Arbeit Beachtung schenkt, einschließt. Die Menschenwürde muss in jedem Fall Richtschnur für jede Gesellschaftsordnung sein, da diese den Menschen prägen und beeinflussen, so der Papst<sup>774</sup>. Somit können die in SRS benannten Strukturen der Sünde auch die Verwirklichung der Menschenwürde verhindern, wie Johannes Paul II. in CA darlegt<sup>775</sup>.

---

<sup>765</sup> CA Nr. 35. Ein möglicher Bezugspunkt sind die in der Entstehungszeit der Enzyklika vorherrschende Strukturanpassungspolitik der IFIs. Vgl. Kapitel 4 dieser Arbeit.

<sup>766</sup> CA Nr. 35. Diese Frage wird in der Arbeit nochmals aufgegriffen werden, da die neusten Konditionalitäten im Rahmen einer Initiative der IFIs zur Schuldenerleichterung entwickelt wurden.

<sup>767</sup> CA Nr. 36.

<sup>768</sup> Ebd.

<sup>769</sup> Zum Konsumismus siehe etwa Hochstrasser, Franz (2013): Konsumismus: Kritik und Perspektiven. München oder Bierhoff, Burghardt (2016): Konsumismus: Kritik einer Lebensform. Wiesbaden.

<sup>770</sup> CA Nr. 36.

<sup>771</sup> CA Nr. 37.

<sup>772</sup> CA Nr. 37.

<sup>773</sup> CA Nr. 38.

<sup>774</sup> CA Nr. 38.

<sup>775</sup> CA. Nr. 38.

Der Papst betont neben der Gesellschaftsordnung in katholischer Tradition die wichtige Rolle der Familie für den Menschen, um die Humanökologie, also die natürliche Entwicklung des Menschen, zu gestalten und voranzubringen. Der Papst wendet sich gegen eine Ökonomisierung des menschlichen Lebens, was auch für den entwicklungspolitischen Diskurs wichtig ist, da hier implizit deutlich wird, dass für Johannes Paul II. Entwicklung nicht mit Wirtschaftswachstum gleichgesetzt werden kann; der Papst formuliert, „daß die wirtschaftliche Freiheit nur ein Element der menschlichen Freiheit ist.“<sup>776</sup> Neben diesem weiten Freiheits- und Entwicklungsbegriff betont die Enzyklika die Rolle des Staates, die gemeinsamen Güter, also auch die Umwelt, zu verteidigen und nicht dem Markt zu überlassen<sup>777</sup>. Er wird nochmals akzentuiert, dass der ungezügelte Kapitalismus, verstanden als ein Wirtschaftssystem, in dem die wirtschaftliche Freiheit nicht eingehegt ist, kein Vorbild für Entwicklungsländer darstellen kann. Gleichwohl wird der Kapitalismus als ein System, „daß die grundlegende und positive Rolle des Unternehmens, des Marktes, des Privateigentums und der daraus folgenden Verantwortung für die Produktionsmittel, der freien Kreativität des Menschen im Bereich der Wirtschaft anerkennt“<sup>778</sup>, positiv gewürdigt. Dem Papst scheint eine im weitesten Sinne soziale Marktwirtschaft vorzuschweben. Allerdings bleibt er unkonkret, da es aus seiner Sicht nicht Aufgabe der Kirche ist, eigene Gesellschaftsmodelle zu entwickeln und vorzuschlagen<sup>779</sup>. Neben den bereits dargelegten Bestandteilen einer wünschenswerten Gesellschaftsordnung betont der Papst, dass Unternehmen nicht nur ‚Kapitalgesellschaften‘, sondern immer auch Gemeinschaften von Menschen sind, deren Würde und Bedürfnisse berücksichtigt werden müssen<sup>780</sup>. Allerdings wird in der Enzyklika formuliert, dass ein umfassender Entwicklungsbegriff mit der Steigerung der Produktivität und dem größeren Ertrag der Arbeit zu verknüpfen ist. Jedoch muss die Wirtschaft in einen staatlichen und gesellschaftlichen Rahmen eingebunden sein.

In diesem Zusammenhang bekennt sich die Kirche in der Enzyklika *Centesimus annus* zur Demokratie, da sie „die Beteiligung der Bürger an den politischen Entscheidungen sicherstellt und den Regierten die Möglichkeit garantiert, sowohl ihre Regierungen zu wählen und zu kontrollieren als auch dort, wo es sich als notwendig erweist, sie auf friedliche Weise zu ersetzen.“<sup>781</sup> Zugleich wird der Rechtsstaat als Basis der Demokratie gewürdigt. Der Vorwurf, eine nicht relativistische Glaubensüberzeugung widerspreche der Demokratie, wird zurückgewiesen, da eine Demokratie Werte als Fundament brauche und zugleich die christliche Wahrheit die

---

<sup>776</sup> CA Nr. 39.

<sup>777</sup> CA Nr. 40.

<sup>778</sup> CA Nr. 42.

<sup>779</sup> CA Nr. 43.

<sup>780</sup> CA Nr. 43.

<sup>781</sup> CA Nr. 46.

Freiheit des Menschen in das Zentrum stelle<sup>782</sup>. Diese Freiheit und die Menschenwürde sowie die damit verbundenen Menschenrechte müssten die Basis der Demokratie<sup>783</sup>, somit des Staates und auch der gesellschaftlichen Entwicklung sein. Zugleich verpflichtet sich die Kirche in dieser Enzyklika, die Autonomie der demokratischen Ordnung zu respektieren<sup>784</sup>. Ebenfalls wird auf die Aufgabe des demokratisch strukturierten Staates verwiesen, den Ordnungsrahmen für die wirtschaftlichen Tätigkeiten vorzugeben<sup>785</sup>. Die Marktwirtschaft sei auf die „Sicherung der individuellen Freiheit und des Eigentums sowie eine stabile Währung und leistungsfähige öffentliche Dienste“<sup>786</sup>, durch den Staat garantiert, angewiesen. Die Kirche sieht die Enzyklika in der Pflicht, „den Armen materiell zu helfen, ohne sie zu demütigen und sie zum Objekt der Fürsorge zu erniedrigen“<sup>787</sup>. Die Kirche will den Menschen helfen, ihre Würde als Person(en) zu verwirklichen. In diesem Zusammenhang ist „tätige Liebe“, also konkretes Handeln notwendig. Der Papst betont, dass die soziale Botschaft des Evangeliums nicht nur Theorie bleiben kann. Die konkrete Solidarität beginnt für Johannes Paul II. in der Familie und endet in der Sorge für nachfolgende Generationen<sup>788</sup>. Die Verwirklichung der Menschenwürde bedeutet, dass das Individuum nicht zwischen Markt und Staat zerdrückt werden darf, wie es in der Enzyklika ausgedrückt wird. Der Mensch als Subjekt und Person muss im Zentrum stehen. Dies heißt jedoch keineswegs, einem Individualismus das Wort zu geben. Vielmehr soll die Person durch ein Rechtssystem geschützt werden, das in den Staaten meist schon existiert, das jedoch auf internationaler Ebene noch fehlt, wie der Papst beklagt. Ohne ein solches faires und gerechtes System kommt es jedoch zu Kriegen, da viele ärmere Länder keinen Weg sehen, ihre Lage auf friedlichem Weg zu verbessern<sup>789</sup>. Papst Johannes Paul II. macht hier Anleihen bei *Populorum Progressio*, wenn er formuliert, der neue Name für Frieden sei Entwicklung<sup>790</sup>. Er konkretisiert die etwas plakative Formulierung jedoch weiter, indem er betont, dass es nicht nur eine gemeinsame Verantwortung gebe, Kriege zu verhindern, sondern auch die gemeinsame Verantwortung, Entwicklung zu fördern<sup>791</sup>. Daraus ergibt sich für den Papst auch eine Überprüfung der Lebensstile und eine weltweite Kooperation zur Förderung der Entwicklung<sup>792</sup>. Die Soziallehre ist ein Instrument der Glaubensverkündigung<sup>793</sup> und kann dabei nicht nur Theorie

---

<sup>782</sup> CA Nr. 46.

<sup>783</sup> CA Nr. 47.

<sup>784</sup> CA Nr. 47.

<sup>785</sup> CA Nr. 48.

<sup>786</sup> CA Nr. 48

<sup>787</sup> CA Nr. 49.

<sup>788</sup> Ca Nr. 49.

<sup>789</sup> CA Nr. 52.

<sup>790</sup> Ca Nr. 52 und PP Zwischenüberschrift vor Nr. 76.

<sup>791</sup> CA Nr. 52.

<sup>792</sup> CA Nr. 58.

<sup>793</sup> CA Nr. 54.

bleiben, sondern muss im „Zeugnis der Werke“<sup>794</sup> für den Menschen erkenntlich werden. Die christliche Anthropologie des Menschen als Geschöpf Gottes muss immer deutlich werden, so der Papst insgesamt im Schlusskapitel seiner Enzyklika<sup>795</sup>. Sie ist auch ein integraler Teil der Theologie<sup>796</sup>. Konkret nimmt der Beistand der Kirche für den Menschen und besonders für den Armen in der Förderung der Gerechtigkeit Gestalt an<sup>797</sup>. Diese besteht nicht nur aus Abgaben aus dem Überfluss der reichen Länder, sondern in einer Änderung des Lebensstils. Dazu ist aus Sicht des Papstes eine Zusammenarbeit mit allen Menschen guten Willens notwendig, auch wenn die Religion(en) für die gesellschaftliche Entwicklung auch aus Sicht von Johannes Paul II. eine eminent wichtige Bedeutung haben<sup>798</sup>.

In der Enzyklika wird 1991 dem triumphalistischen Kapitalismus, der sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts andeutete, eine Grenze gesetzt und verdeutlicht, dass das Ziel von Entwicklung nicht der ungezügelt Kapitalismus ‚des Westens‘<sup>799</sup> sein kann. Grundzüge einer sozialen Marktwirtschaft werden als Bausteine eines Entwicklungsbegriffs skizziert, ohne menschliche Entwicklung auf den ökonomischen Bereich einschränken zu wollen. Johannes Paul II. beschreibt hier weniger einen positiven Entwicklungsbegriff, sondern legt vielmehr dar, was ‚Entwicklung‘ aus seiner Sicht nicht sein kann. Im entwicklungspolitischen Diskurs auch in der Enzyklika *Laudato Si*‘ aus dem Jahr 2015 von Papst Franziskus<sup>800</sup>, wird darauf aufgebaut. Für die deutsche Bischofskonferenz wurde in der Zeit zwischen diesen Enzykliken eine Studie veröffentlicht, die konkrete Maßgaben für die Entwicklungszusammenarbeit formuliert. Diese wird im nächsten Kapitel vorgestellt.

### 2.3.7.6 Partnerschaft mit den Armen - Wechselseitige Verpflichtungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (2004)

Besonders wichtig für den entwicklungspolitischen Diskurs dieser Arbeit ist auch die Studie der Sachverständigengruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz von 2004<sup>801</sup>, denn sie formuliert auch Erwartungen an beide Partner in der Entwicklungszusammenarbeit, sowohl aus dem globalen Norden als auch aus dem globalen Süden: Dabei

---

<sup>794</sup> CA Nr. 57.

<sup>795</sup> CA, VI. Kapitel, Nr. 53- 62.

<sup>796</sup> CA Nr. 55.

<sup>797</sup> CA Nr.58.

<sup>798</sup> CA Nr. 60.

<sup>799</sup> Hiermit ist der populär so genannte Neoliberalismus gemeint, der den Einfluss des Staates stark reduzieren will.

<sup>800</sup> Vgl. Kapitel 23.7.7.

<sup>801</sup> Sachverständigengruppe für weltkirchliche Aufgaben (Hg.) (2004): Partnerschaft mit den Armen - Wechselseitige Verpflichtungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Bonn.

werden zunächst fünf Kriterien für die Entwicklungspartnerschaft vorgestellt<sup>802</sup>: Zunächst wird Entwicklung ganz zurückhaltend als Linderung des Leides definiert, was den Gedanken aus *Populorum Progressio* „von weniger menschlichen zu menschlicheren Zuständen“ in anderen Worten ausdrückt. Zugleich greift es die entwicklungspolitische Leitkategorie der Vulnerabilität auf<sup>803</sup>: „Offensichtliche und fundamentale Formen solcher Erfahrungen [ der Verletzlichkeit, C.K.] sind Hunger, Krankheit, Armut oder Unterdrückung, aber auch verschiedene Formen von Diskriminierung, die Verweigerung demokratischer Rechte. Auch die Zerstörung kultureller Traditionen ist Teil solcher Erfahrungen – wobei zu bedenken ist, dass selbst tief verwurzelte Traditionen inhuman sein können. Ziel der Entwicklungspolitik und damit auch der Entwicklungszusammenarbeit ist es nach diesem Verständnis, zunächst einmal menschliches Leid und gravierendes Unrecht in all seinen Formen und Dimensionen zu überwinden bzw. zumindest so weit als möglich in Grenzen zu halten“<sup>804</sup>.

Leid wird im Text der Sachverständigen ganzheitlich und kulturunabhängig verstanden: Es geht also um physisches und nicht physisches Leid und um Leid, das zutiefst menschlich ist und in jeder Kultur als Ausgrenzungserfahrung wahrgenommen wird. Kurz definiert wird Leid als dasjenige verstanden, was im Sinne eines universellen Anspruchs des Sprichwortes „Was du nicht willst, dass man dir tu“, das füg‘ auch keinem anderen zu!“ zu vermeiden ist<sup>805</sup>. Hiermit wird, wie oben erwähnt<sup>806</sup>, allgemein eine Untergrenze definiert, die jeder Entwicklungsprozess überschreiten muss.

Sodann wird internationale Solidarität angemahnt, die aus dem Mitleid (Compassion) entsteht: aus dem Mitleid leitet der Text den menschlichen Impuls, helfen zu wollen, ab, der zu Solidarität, besonders mit den Armen und so zur Option für die Armen, führt<sup>807</sup>. Diese ist im Text nicht nur räumlich global, sondern auch intergenerationell zu denken, was für mich ein Hinweis auf die Frage nachhaltiger Entwicklung ist.

Der Weg von Entwicklung soll über Partizipation unter Beachtung des Prinzips der Subsidiarität erreicht werden. Aus Sicht der Autoren muss Entwicklung immer Entwicklung ‚von unten‘ sein, da Menschen im Zentrum von Entwicklung stehen sollten. Dies impliziert auch Verantwortung der vor Ort handelnden Personen. Allerdings soll Partizipation auch sicherstellen, dass „Entwicklung nicht nur für, sondern auch mit und durch die Menschen selbst, besonders die

---

<sup>802</sup> Sachverständigengruppe (2004), S. 19-26.

<sup>803</sup> Vgl. Kapitel 2.1 dieser Arbeit.

<sup>804</sup> Sachverständigengruppe (2004), S. 20.

<sup>805</sup> Sachverständigengruppe (2004), S. 21. Im Text wird auch darauf hingewiesen, dass die Anerkennung der Menschenrechte global auf einer Vorstellung des „So nicht!“ basiert.

<sup>806</sup> Vgl. Kapitel 2.1 dieser Arbeit.

<sup>807</sup> Sachverständigengruppe (2004), S.21f.



Armen und die „Anderen“ mit ihrer eigenen sozio-kulturellen Identität<sup>808</sup> stattfindet. Dies ist eine gute Beschreibung des Prinzips des Ownership. Für die Partizipation aller Stakeholder sprechen neben dem ethischen Anspruch, niemanden auszuschließen, auch sowohl pragmatische wie entwicklungssoziologische Gründe, wie die Studie anführt: Zum einen führt eine Beteiligung der Ortsansässigen bereits bei den Planungen von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit eher dazu, dass die Menschen sich diese Projekte zu eigen machen, also das Konzept des Ownership umsetzen und sich dadurch auch früher für ein Gelingen verantwortlich fühlen. Und zum anderen ist eine Mitwirkung der ‚Betroffenen‘ entwicklungssoziologisch wünschenswert, „weil echte Entwicklung als dauerhafter und tief reichender sozio-kultureller Transformationsprozess unabdingbar ein Mitwirken der Bevölkerung und einen allmählichen Wandel ihrer Einstellungen und Verhaltensweisen verlangt. Solange die betroffenen Menschen und vor allem die Armen nicht ernst genommen werden, sondern sozial wie politisch ausgeschlossen bleiben, werden sie sich mit guten Gründen solchen Veränderungen verweigern.“<sup>809</sup>

Die Studie erkennt an, dass eine Umsetzung des Anspruchs auf Partizipation aller Betroffenen nicht einfach ist, auch da sie Solidarität sowohl unter den Armen sowie in einem Mindestmaß auch zwischen Reichen und Armen erfordert. Zugleich ist eine Anwendung des Subsidiaritätsprinzips notwendig, um dezentrale Entscheidungsprozesse zu ermöglichen und zu legitimieren. Die Studie führt die Pflicht zur Hilfe zur Selbsthilfe ebenso an wie das Recht auf Teilhabe und Teilnahme. Beide schließen das Recht auf Eigeninitiative ein, das nicht verweigert werden, aber auch nicht zu einem Rückzug des Staates aus der Verantwortung führen darf<sup>810</sup>.

Auch wird das ebenfalls von Paul VI. eröffnete Spannungsfeld zwischen Technikern und Humanisten nochmals betont, wenn die Sachverständigengruppe erklärt, Entwicklungszusammenarbeit stehe immer zwischen der ethischen Grundorientierung und der (politischen) Umsetzung<sup>811</sup>. Allerdings thematisiert die Studie so deutlich wie kein anderer kirchliche Text die notwendige Glaubwürdigkeit der Akteure, besonders der Hilfsgeber aus dem globalen Norden: Glaubwürdig vertreten lassen sie sich freilich nur, wenn sich auch die Länder des Nordens selbst an die Forderungen der Einhaltung der Menschenrechte, der demokratischen Partizipation der Bevölkerung, der Rechtsstaatlichkeit, der Orientierung an einer marktfreundlichen und sozialen Wirtschaftsordnung sowie dem Prinzip nachhaltiger Entwicklung orientieren und sie auch konsequent auf die Gestaltung der internationalen Beziehungen anwenden.“<sup>812</sup>

---

<sup>808</sup> Sachverständigengruppe (2004), S.22.

<sup>809</sup> Sachverständigengruppe (2004), S. 23.

<sup>810</sup> Sachverständigengruppe (2004), S. 24.

<sup>811</sup> Sachverständigengruppe (2004), S.

<sup>812</sup> Sachverständigengruppe (2004), S. 25.

Der Punkt der Glaubwürdigkeit durch eigene Befolgung der aufgestellten Regeln ist selbstverständlich auch entscheidend für jede Konditionalität, die durch die Geldgeber im globalen Norden den Hilfsempfängern im globalen Süden gestellt werden. Diese Selbstverständlichkeit wird in der vorliegenden Studie zum ersten Mal in dieser Deutlichkeit in kirchlichen Texten formuliert.

Neben diesen grundsätzlichen Kategorien werden im dritten Kapitel zehn Grundregeln für Partnerschaft und Konditionalität vorgestellt, die zentral sind für den Zugang zum Thema dieser Arbeit aus kirchlicher Sicht<sup>813</sup>:

- 1) Achtung der Menschenwürde
- 2) Gemeinsame Ziele
- 3) Verantwortete und transparente Partnerwahl
- 4) Wechselseitige Konditionalität
- 5) Anerkennung der Eigenständigkeit
- 6) Gegenseitige Ergänzung
- 7) Zuverlässigkeit und Dauerhaftigkeit (Direktinvestitionen eher als Portfolio-Investitionen)
- 8) Rechenschaftspflicht und Transparenz
- 9) Faire Regeln der Konfliktaustragung (a priori festgelegt)
- 10) Gemeinsame Verantwortung im Falle des Scheiterns

Die Anerkennung der Menschenwürde und der Menschenrechte aller Menschen ist die unhintergehbare Grundlage aller Entwicklungshilfe und -zusammenarbeit. Diese ist trotz aller Unterschiede zwischen den Individuen zu beachten, so auch die Studie<sup>814</sup>. Dies ist nahezu unbestritten, während die Vorstellung, dass die Partner gemeinsame Ziele vereinbaren müssen, eine Herausforderung auch an das jeweilige Ownership darstellen, gerade auch in der Kooperation mit den Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs). Die Studie bleibt hier etwas vage, wenn sie das „gemeinsame Anliegen der Leidüberwindung“<sup>815</sup> als Basis beschreibt. Denn dennoch können konkrete Projektziele sehr divergieren. Die im dritten Punkt angeführte „verantwortete und transparente Partnerwahl“ ist für die Internationalen Finanzinstitutionen nicht umsetzbar, da sie als Unterorganisationen der Vereinten Nationen grundsätzlich zur Zusammenarbeit mit allen souveränen Völkerrechtssubjekten, in ihrer Mehrheit Nationalstaaten, bereit sein müssen. Dies führt zwar auch dazu, dass auch Partner, „die auf den ersten Blick vielleicht weniger attraktiv sind, nämlich die ärmsten Länder, die Armen und solche Organisationen, die mit ihnen intensiv

---

<sup>813</sup> Sachverständigengruppe (2004), Kapitel 3, S.27-31.

<sup>814</sup> Sachverständigengruppe (2004), S. 27. Vgl. auch Kapitel 23.1. dieser Arbeit.

<sup>815</sup> Sachverständigengruppe (2004), S. 28.

zusammenarbeiten, bei der Wahl<sup>816</sup> berücksichtigt werden. Zugleich wird betont, dass kein Partner gedrängt werden darf, seine eigenen Ziele und Interessen unberücksichtigt zu lassen. Bei dem Machtungleichgewicht zwischen IFIs und gerade ärmsten Ländern kann dies nur zu dem Appell führen, auch die Länderinteressen nicht zu vernachlässigen, was jedoch schon ein wichtiger Baustein des Konzeptes des *Ownership* ist. Mit der Grundregel der wechselseitigen Konditionalität wird die Frage der Glaubwürdigkeit nochmal konkretisiert, da sie nicht nur gegenseitige Verpflichtung im Binnenverhältnis, sondern auch die gemeinsame Verantwortungsübernahme nach außen im Falle des Scheiterns eines Projektes oder einer Entwicklungsstrategie beinhaltet<sup>817</sup>. Konditionalität versteht die Studie als „Wirksamkeitsbedingung“<sup>818</sup>, was später anhand der konkreten Vorgaben durch IFIs und NGOs noch zu diskutieren sein wird. In der Studie wird allerdings ein wichtiger Grundsatz definiert, nachdem „Konditionen zu Gunsten der Armen (und im Interesse der kommenden Generationen)“ ethisch legitim sind. Es wird wiederum an den konkreten Konditionalitäten zu diskutieren sein, was dies in der entwicklungspolitischen Praxis bedeutet. Die Studie weist allerdings auch darauf hin, dass eine wechselseitige Konditionalität auch die Kohärenz der Politik des (Hilfs-)Gebers erfordert. Hier wird eher die staatliche Entwicklungszusammenarbeit zu adressieren sein als die NGOs. Ein eindrückliches Beispiel ist die oft mangelnde Kohärenz von Entwicklungs-, Wirtschafts- und Handelspolitik der Staaten des globalen Nordens. Auch wird es in der Studie abgelehnt, die prekäre Situation des Hilfeempfängers auszunutzen, besonders wenn dieser sich in einer Situation befindet, in der er jede Bedingung akzeptieren muss, da er sich in existentieller Not befindet<sup>819</sup>.

Auf der anderen Seite betont die Studie die notwendige Anerkennung der Eigenständigkeit der Hilfeempfänger<sup>820</sup>. Stellvertretendes und advokatorisches Handeln wird kurzfristig akzeptiert, darf jedoch nicht zu langfristiger Abhängigkeit (durch etablierten Paternalismus) führen. Dies lässt sich nur durch die folgende Grundregel der gegenseitigen Ergänzung auflösen, die in der Studie so verstanden wird, dass es eine gegenseitige Bereicherung und es nicht immer nur einseitige Hilfe geben kann. Hier ist neben Bereicherung auch gegenseitiges Lernen zu ergänzen, denn etwa in Klimafragen kann der globale Norden Strategien, etwa bei der Minimierung der Auswirkungen von großer Hitze, vom globalen Süden übernehmen.

Unzweifelhaft ist es gut, wenn es langfristige Bindungen zwischen den Partnern gibt, was im Bereich der IFIs oft gegeben ist, bei NGOs jedoch manchmal eine Herausforderung darstellt,

---

<sup>816</sup> Sachverständigengruppe (2004), S.28.

<sup>817</sup> Vgl. Grundregel 10 und Sachverständigengruppe (2004), S.29.

<sup>818</sup> Sachverständigengruppe (2004), S.28.

<sup>819</sup> Sachverständigengruppe (2004), S.29.

<sup>820</sup> Sachverständigengruppe (2004), S.29.

da es auch keine einseitige Projektförderung geben darf<sup>821</sup>. Die Studie weist darauf hin, dass die Bindung auch durch geteilte Wertvorstellungen, wie etwa religiöse Gruppen sie haben, verstetigt wird. Ebenso ist der Studie zuzustimmen, dass die Entwicklungspartnerschaft meist auf Verträgen beruht, so dass Rechenschaftspflicht und Transparenz weitere Grundregeln darstellen<sup>822</sup>, die jedoch selbstverständlich reziprok gegeben ist (inwieweit Partnerländer Einblick in die Grundsätze der IFIs erhalten, wird später zu diskutieren sein). Für eine wirkliche Partnerschaft ist es, wiederum analog zu anderen Verträgen, unumgänglich, dass man a priori Regeln für die Konfliktlösung festlegt, die selbstverständlich aus ethischer Sicht möglichst fair und unter Umständen durch paritätisch besetzte Schiedsverfahren gelöst werden sollten. Hier ist die Festlegung a priori, quasi unter dem Schleier des Nichtwissens, zentral, um Fairness zu gewährleisten. Die Studie weist nochmals als eigene Grundregel aus, was aus meiner Sicht schon in der Regel der wechselseitigen Konditionalität implizit enthalten ist: es gibt eine gemeinsame Verantwortung im Falle des Scheiterns. Die Autoren weisen nochmal darauf hin, dass auch die Geldgeber eine Verantwortung für das Scheitern tragen, da sie ja Konditionalitäten für die Hilfgewährung aufgestellt haben und in der Regel an der Planung beteiligt waren. Zumindest für Planungsfehler sind sie aus (sozial)ethischer Sicht folglich verantwortlich zu machen, auch wenn, wie die Studie zu Recht beklagt, sich die Geber in der Praxis dieser Verantwortung oft entziehen können.

Insgesamt stellt die Studie einen zentralen Anknüpfungspunkt für die Fragestellung dieser Arbeit dar. Allerdings sind bei aller Zustimmung auch kritische Punkte der Studie zu betonen. So ist es kompliziert, Good Governance durch Partner im globalen Süden zu fordern<sup>823</sup>, da diese im entwicklungspolitischen Diskurs meist Voraussetzung und zugleich Ziel von Kooperation und Entwicklungshilfe ist. Die Forderung ist zwar verständlich, um Transparenz und Accountability zu erlangen, allerdings ist es fraglich, ob es im Sinne der Option für die Armen ist, im Fall des Mangels von Good Governance keine Entwicklungshilfe zu leisten. Hier ist zu fragen, wie dies mit der Option für die Armen in Kongruenz zu bringen ist, da gerade die Armen in einem Land meist keinen Einfluss auf die Verwaltungsstrukturen und das Regierungshandeln haben. Ebenso ist die Vorstellung, es müsse überprüft werden, ob die Hilfe bei den Betroffenen wirklich ankommt, zumindest im Rahmen von staatlicher Entwicklungshilfe bei aller Berechtigung in der Praxis schwierig zu überprüfen. Ein exakter Überprüfungswille würde viele

---

<sup>821</sup> So sollten etwa kirchliche Hilfswerke nicht immer mit denselben Pfarreien oder Bistümern kooperieren, sondern auf eine gleichgewichtige Förderung mehrerer Akteure in einer Region achten. Auch der Faire Handel sollte niemanden einseitig bevorzugen. Vgl. Kapitel 6 dieser Arbeit.

<sup>822</sup> Sachverständigengruppe (2004), S. 30.

<sup>823</sup> Vgl. Sachverständigengruppe (2004), S.15, Kap.1.4 und S. 25: „Insofern ist auch die Forderung einer ‚guten Regierungsführung‘ (Good Governance) zu unterstützen.“

Projektgelder im Monitoring binden, was auch kontraproduktiv wäre. Der Grundtenor der Studie bietet jedoch hilfreiche Konkretisierungen für die kirchliche Sicht auf die Entwicklungszusammenarbeit, die für die Weltkirche durch die Enzyklika *Laudato Si'* 2015 fortgeschrieben wird, wie im nächsten Kapitel dargestellt wird.

### 2.3.7.7 *Laudato Si'* (LS) (2015)

Auch die Enzyklika *Laudato Si'* von Papst Franziskus äußert sich zu Themen, die eng mit dem Entwicklungsdiskurs verbunden sind, denn in ihrem Zentrum stehen der Klimaschutz und die Nachhaltigkeit. Zu Beginn betont Papst Franziskus, dass er sich nicht nur an die Katholiken wendet, sondern „an jeden Menschen, der auf dem Planeten wohnt.“<sup>824</sup> Er möchte die „gesamte Menschheitsfamilie in die Suche nach einer nachhaltigen und ganzheitlichen Entwicklung“ einbinden<sup>825</sup>. In diesem Diskurs werden die wesentlichen Thesen der Enzyklika „doppelt codiert“ begründet: „einerseits wissenschaftlich bzw. mit säkularen Argumenten, andererseits theologisch“, wie Christoph Bals nachweist<sup>826</sup>. In den entsprechenden Bereichen wird der Wissenschaft oder, wenn es angemessen ist, der Politik der Vorrang eingeräumt.<sup>827</sup> Zugleich wird jedoch eine Sensibilität für „den Schrei der Armen und den Schrei der ökologischen Mitwelt“ in der Analyse der wissenschaftlichen Ergebnisse in der Enzyklika eingefordert<sup>828</sup>. Diese doppelte Codierung scheint auch notwendig, um den vom Papst am Ende seiner Enzyklika als notwendig erachteten Dialog der Wissenschaften und der Religion<sup>829</sup> zu ermöglichen. Dieses Dialogangebot wurde auch von Wissenschaftlern aufgegriffen<sup>830</sup>.

Die Enzyklika ist in Anlehnung an den klassischen Dreischritt Sehen – Urteilen - Handeln gegliedert, allerdings wird zum Abschluss noch die Kategorie des Feierns angeführt, mit der der Papst betonen will, dass der Christ trotz der ökologischen und sozialen Krise optimistisch bleiben und das Leben feiern (nicht ‚hemmungslos‘ genießen), solle. Nach der Einleitung ergibt sich folgende Gliederung:

---

<sup>824</sup> *Laudato Si'*, im Folgenden (LS), Nr.3. Der Adressatenkreis wird nochmals gegenüber der Tradition/der seit Johannes XXIII. geübten Praxis geweitet, in dem nicht nur Katholiken und „Menschen guten Willens“ angesprochen werden.

<sup>825</sup> LS Nr. 13.

<sup>826</sup> Bals, Christoph (2016): Eine gelungene Provokation für eine pluralistische Weltgesellschaft. Die Enzyklika *Laudato Si'* – eine Magna Charta der integralen Ökologie als Reaktion auf den suizidalen Kurs der Menschheit. Hrsg. von Germanwatch e.V, Bonn, S. 7.

<sup>827</sup> Ebd.

<sup>828</sup> Ebd.

<sup>829</sup> LS Nr. 199 bis 201.

<sup>830</sup> George, Wolfgang (Hg.) (2017): *Laudato Si'*. Wissenschaftler antworten auf die Enzyklika von Papst Franziskus. Gießen.

1. Sehen (17-61)
2. Urteilen (62-101, 102-136, 138-162)
3. Handeln (163-201, 202-245)
4. Feier / Gebet (246)<sup>831</sup>.

Inhaltlich wird in der Enzyklika ein umfassenderes Verständnis von Wirtschaft und Fortschritt ausgebildet<sup>832</sup>, während der Papst die derzeitige Entwicklung besonders unter zwei Aspekten kritisiert: Zunächst verweist Franziskus auf die Umweltzerstörung, die durch die Etablierung einer Wegwerfkultur eine nachhaltige Entwicklung behindert<sup>833</sup>. Der Papst verweist darauf, dass es in der Natur Recycling-Kreisläufe gebe, die in der Industrie noch fehlten, da es noch kein Kreislaufsystem in der Produktion zur Ressourcenschonung, auch für kommende Generationen, gebe, obwohl das Klima ein gemeinsames Gut aller Menschen sei<sup>834</sup>. Bezüglich der Vorstellung von Entwicklung bezeichnet der Papst auch das Entwicklungsmodell, „das auf dem intensiven Gebrauch fossiler Kraftstoffe basiert, auf den das weltweite Energiesystem ausgerichtet ist“<sup>835</sup> als problematisch. Er hebt hervor, dass die schlimmsten Auswirkungen des Klimawandels wahrscheinlich die Entwicklungsländer treffen (werden). Daraus folgt, dass es aus Sicht von Papst Franziskus unmöglich ist, das „gegenwärtige Konsumniveau der am meisten entwickelten Länder und der reichsten Gesellschaftsschichten aufrechtzuerhalten“<sup>836</sup>. Damit schließt er auch die Lebensweise der Industrienationen als Vision gelingender Entwicklung aus. ‚Der Westen‘ kann nicht als Vorbild und Ziel globaler Entwicklung verstanden werden. Vielmehr brauche man eine Vorstellung einer ganzheitlichen Ökologie, die er im zweiten Abschnitt des Schrittes Urteilen darlegt, um im Abschnitt Handeln (Nr. 163-245) konkrete Maßnahmen zu empfehlen. Grundsätzlich konstatiert er: „Wir brauchen eine Politik, deren Denken einen weiten Horizont umfasst und die einem neuen, ganzheitlichen Ansatz zum Durchbruch verhilft, indem sie die verschiedenen Aspekte der Krise in einen interdisziplinären Dialog aufnimmt.“<sup>837</sup>.

Nach dieser grundsätzlichen Aussage behandelt der Papst, für eine Enzyklika außergewöhnlich konkret, Einzelfragen der globalen (Wirtschafts)politik, wie etwa die Wasserfrage<sup>838</sup> oder den

---

<sup>831</sup> Gliederung so auch bei Markus Bükler in seinem unveröffentlichten Vortrag auf der Jahrestagung von Misereor am 13. September 2019. Der Abschnitt 137 stellt die Überleitung zu der im Folgenden der Enzyklika entwickelten ganzheitlichen Ökologie dar.

<sup>832</sup> LS Nr. 16.

<sup>833</sup> LS Nr. 21f.

<sup>834</sup> LS Nr. 22ff

<sup>835</sup> LS Nr.23.

<sup>836</sup> LS Nr. 27.

<sup>837</sup> LS Nr. 197.

<sup>838</sup> LS 27-31. Besonderes Problem: Qualität des Wassers, das den Armen zur Verfügung steht (Nr.29)

Verlust der biologischen Vielfalt<sup>839</sup>. Papst Franziskus betont, dass menschliches Eingreifen in der Folge immer weiteres Eingreifen erfordere, um vom Menschen verursachte Katastrophen einzuhegen<sup>840</sup>. An diesem Beispiel des Papstes wird in der Enzyklika auch die Unzulänglichkeit des Wirtschaftswachstums als Indikator für Entwicklung deutlich, da dieses weitere Eingreifen zusätzliche wirtschaftliche Aktivität fordert und somit ökonomisches Wachstum generiert, das jedoch für eine nachhaltige Entwicklung eher hinderlich oder zumindest nur im weiteren Sinne der erreichten Wiederherstellung der Umwelt förderlich ist. In diesem Zusammenhang beklagt Papst Franziskus sehr konkret, dass die Frage der biologischen Vielfalt bei Umweltverträglichkeitsprüfungen meist unterrepräsentiert sei<sup>841</sup>.

Ein weiterer zentraler Punkt der Enzyklika ist die wiederholte Feststellung der weltweiten sozialen Ungerechtigkeit und der Schwäche der Reaktionen der Weltgemeinschaft darauf<sup>842</sup>, besonders auch des internationalen Finanzwesens (unter Hinweis auf den Text der lateinamerikanischen Bischofsversammlung von Aparecida)<sup>843</sup>: „In diesem Rahmen pflegt sich die Rede vom nachhaltigen Wachstum in eine ablenkende und rechtfertigende Gegenrede zu verwandeln, die Werte der ökologischen Überlegung in Anspruch nimmt und in die Logik des Finanzwesens und der Technokratie eingliedert, und die soziale wie umweltbezogene Verantwortlichkeit der Unternehmen wird dann gewöhnlich auf eine Reihe von Aktionen zur Verbraucherforschung und Image-Pflege reduziert“<sup>844</sup>.

Der Papst wendet sich auch gegen die Vorstellung, ein Weg zur nachhaltigen Entwicklung sei eine Senkung der Geburtenrate. Konkret kritisiert er, dass Maßnahmen der Fortpflanzungsgesundheit als Konditionalität eingesetzt werden<sup>845</sup>. Aus seiner Sicht werden so Verteilungsprobleme ignoriert, denn „diese Zuweisung ist eine Art, sich den Problemen nicht zu stellen.“<sup>846</sup> Der Papst deutet diese Konditionalität vielmehr als Versuch, das gegenwärtige Modell der Verteilung zu rechtfertigen, „in dem eine Minderheit sich für berechtigt hält, in einem Verhältnis zu konsumieren, das unmöglich verallgemeinert werden könnte, denn der Planet wäre nicht einmal imstande, die Abfälle eines solchen Konsums zu fassen.“<sup>847</sup> Zudem weist er darauf hin, dass

---

<sup>839</sup> LS 32-42: Betonung des Eigenwertes der verschiedenen Arten, statt nur als Ressource (Nr.33), vgl. Becka (2015).

<sup>840</sup> LS Nr. 34.

<sup>841</sup> LS Nr. 35.

<sup>842</sup> LS Nr.48-59. Hier wiederholt Papst Franziskus implizit viele vorherige kirchliche Äußerungen (etwa PP Nr.30 etc.)

<sup>843</sup> LS Nr. 54. Zu Aparecida siehe auch: Krauß, Christoph / Kruip, Gerhard (2007): In Selbstblockaden verstrickt. Römische Korrekturen am Schlussdokument von Aparecida. In: Herder-Korrespondenz 61 (2007)9, S. 450-453.

<sup>844</sup> LS Nr. 194.

<sup>845</sup> LS Nr. 48 bis 50.

<sup>846</sup> LS Nr. 50.

<sup>847</sup> Ebd.

ein Drittel der Nahrung verschwendet wird<sup>848</sup>. Franziskus stellt sich in die kirchliche Tradition, in dem er eine neue Ethik der internationalen Beziehungen fordert, die die ökologische Schuld des Nordens gegen den Süden, auch wegen Umweltzerstörung durch Gewinnung von Ressourcen und die Erderwärmung, die besonders im globalen Süden negative Folgen hat, anerkennt<sup>849</sup>. Er betont ein Ungleichgewicht, da pekuniäre Auslandsverschuldung der armen Länder als Kontrollinstrument diene, ökologische Schuld(en) jedoch nicht berücksichtigt würden<sup>850</sup>. Das Problem ist aus Sicht des Papstes ein „strukturell perverses System von kommerziellen Beziehungen und Eigentumsverhältnissen“<sup>851</sup>. „Es ist notwendig, dass die entwickelten Länder zur Lösung dieser Schuld beitragen, indem sie den Konsum nicht erneuerbarer Energie in bedeutendem Maß einschränken und Hilfsmittel in die am meisten bedürftigen Länder bringen, um politische Konzepte und Programme für eine nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Die ärmsten Regionen und Länder besitzen weniger Möglichkeiten, neue Modelle zur Reduzierung der Umweltbelastung anzuwenden, denn sie haben nicht die Qualifikation, um die notwendigen Verfahren zu entwickeln, und können die Kosten nicht abdecken“<sup>852</sup>. Darum muss man deutlich im Bewusstsein behalten, dass es im Klimawandel *diversifizierte Verantwortlichkeiten* gibt, und sich – wie die Bischöfe der Vereinigten Staaten sagten – entsprechend, besonders auf die Bedürfnisse der Armen, der Schwachen und der Verletzlichen konzentrieren, in einer Debatte, die oftmals von den mächtigeren Interessen beherrscht ist“<sup>853</sup>. Franziskus fordert ein stärkeres Bewusstsein für die Einheit der Menschheitsfamilie, was im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung auch bedeutet, dass es keine Bedürfnisbefriedigung auf Kosten zukünftiger Generationen geben kann<sup>854</sup>. In der Enzyklika wird verdeutlicht, dass nachhaltige Entwicklung generationenübergreifende Gerechtigkeit braucht<sup>855</sup>. Insgesamt weist sie auf den engen Zusammenhang von Armut und ökologischer Frage hin<sup>856</sup>.

Papst Franziskus konkretisiert seine Kritik an der schwachen Reaktion der internationalen Gemeinschaft, indem er falsche Anreize auf den Märkten und eine Apotheose des Marktes beklagt, der Auswirkungen auf Menschen und Umwelt ignoriere<sup>857</sup>. Damit erneuert er die Kritik an schlechten Märkten, die er prägnant und prominent bereits in seiner Enzyklika *Evangelii*

---

<sup>848</sup> Ebd.

<sup>849</sup> LS Nr. 51.

<sup>850</sup> Ebd.

<sup>851</sup> Ebd.

<sup>852</sup> Ebd.

<sup>853</sup> Ebd.

<sup>854</sup> LS Nr. 52-53. Hier gibt es Bezugspunkte zum Brundtlandt-Report und seiner Definition von nachhaltiger Entwicklung. Vgl. Kapitel 2.3.5.5 dieser Arbeit.

<sup>855</sup> LS Nr. 159.

<sup>856</sup> Bals (2016), S. 7.

<sup>857</sup> LS Nr. 55f.



*Gaudium* formulierte: „Diese Wirtschaft tötet.“<sup>858</sup> Franziskus betont die Aufgabe des Menschen, die Natur zu schützen, das ökologische Gleichgewicht und den Eigenwert der Geschöpfe zu wahren<sup>859</sup>. Zugleich hebt er die Möglichkeit des Christentums hervor, in einem offenen Dialog dazu einen Beitrag zu leisten<sup>860</sup>. Er betont, dass die Verantwortung des Menschen gerade durch die christliche Entmythologisierung der Natur gestärkt wird<sup>861</sup>. Zugleich weist er darauf hin, dass die Rückkehr zur Natur nicht auf Kosten der Freiheit und der Verantwortung des Menschen geschehen kann: Menschliche Aktivität steht im Spannungsfeld der Anerkennung des Eigenwertes der Natur und der Erkenntnis der Abhängigkeit der Geschöpfe voneinander<sup>862</sup>. Obwohl die Rezeption der Enzyklika *Laudato Si'* meist auf die ökologische Frage fokussiert, betont Franziskus, dass man die Ungerechtigkeiten unter den Menschen und die gemeinsame Bestimmung der Güter im Blick behalten muss und Naturschutz nicht auf Kosten sozialer Ungerechtigkeit gefördert werden kann<sup>863</sup>. Er bringt hier also die drei Dimensionen des Nachhaltigkeitsdiskurses zusammen, wenn er einschränkt, dass alle Menschen die gleichen Rechte auf soziale und ökonomische Teilhabe besäßen<sup>864</sup>. Eine Überbetonung der ökologischen Frage weist er mit dem Argument in die Schranken, man könne den Tierhandel nicht kritisieren, wenn man nicht auch den Menschenhandel kritisiere<sup>865</sup>.

Dennoch lehnt die Enzyklika den (technischen) Fortschritt nicht ab; vielmehr lobt der Papst die Technik, die in der Vergangenheit verschiedene Übel zu überwinden half und momentan mit der Wissenschaft Alternativen hin zu nachhaltigerer Entwicklung schafft<sup>866</sup>.

Aber Franziskus sieht die Technik auch als gefährlich an, da sie dem Menschen, besonders den Reichen Macht gibt, Dinge zu verändern, ohne zugleich zu lernen, mit den neuen Techniken verantwortungsvoll umzugehen<sup>867</sup>. Technischer, sozialer und moralischer Fortschritt gelingen also nicht im gleichen Maße. Der Technik wird keine Grenze gesetzt, vielmehr ist der Glaube an die Technologie das Narrativ, das die Illusion des grenzenlosen Wachstums gebar<sup>868</sup>. Diese

---

<sup>858</sup> EG NR.

<sup>859</sup> LS 67-69.

<sup>860</sup> LS 60 bis 64.

<sup>861</sup> LS 78.

<sup>862</sup> Besonders LS 78 und 86.

<sup>863</sup> LS 90 bis 95. Dies behandelt er ausführlich in der Enzyklika *Fratelli tutti* im Oktober 2020.

<sup>864</sup> LS 94. Als Beispiel erwähnt hier er die Versorgungsrechte der Campesinos in Paraguay und die Eigentumsfrage.

<sup>865</sup> LS 91.

<sup>866</sup> LS NR. 102.

<sup>867</sup> LS Nr. 104-105.

<sup>868</sup> Vgl. Krauß, Christoph (2010): Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit. In: Aufderheide, Detlef / Dabrowski, Martin (Hgg.) (2010): Effizienz und Gerechtigkeit bei der Nutzung natürlicher Ressourcen. Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Rohstoff-, Energie- und Wasserwirtschaft. Berlin, S. 253-260.

Vorstellung ist zum herrschenden Paradigma der Gesellschaft(en) geworden<sup>869</sup>, so der Text der Enzyklika.

Als alleiniges Ziel und leitendes Paradigma der gesellschaftlichen Entwicklung scheint im öffentlichen Diskurs in der Öffentlichkeit zunehmend die – vorrangig individuelle – Gewinnmaximierung angesehen zu werden, was der Papst deutlich auch als Missverständnis der Wirtschaft kritisiert: „Das Prinzip der Gewinnmaximierung, das dazu neigt, sich von jeder anderen Betrachtungsweise abzukapseln, ist eine Verzerrung des Wirtschaftsbegriffs“<sup>870</sup>.

Zugleich kritisiert er auch die Vorstellung, alles über Märkte regeln zu wollen: „Der Markt von sich aus gewährleistet aber nicht die ganzheitliche Entwicklung des Menschen und die soziale Inklusion“<sup>871</sup>, so Papst Franziskus in *Laudato Si'* in Abgrenzung zum vermeintlichen Mainstream und in Rekurs auf *Centesimus Annus*. Es gibt verschwenderische Überentwicklungszeitgleich mit „Situationen entmenschlichenden Elends“<sup>872</sup>, da der Markt vor dem Hintergrund, dass technologisches und wirtschaftliches Wachstum als oberstes Paradigma angesehen wird, den Ärmsten „nicht schnell“ genug Zugang zu den Grundressourcen gewährt<sup>873</sup>. Der Markt sichere eben keinen gerechten Zugang für alle Menschen, so dass der Papst sich auch – wiederum sehr konkret – gegen das scheinbar ökologische Marktinstrument des Handels mit Emissionszertifikaten ausspricht, da dieser ökologisch nur eine kurzfristige Lösung darstellt, die einen radikalen Wandel jedoch verhindert.<sup>874</sup> Zudem werden durch diese marktliche Regelung Reiche bevorzugt. Insgesamt wendet der Papst sich gegen den Glauben an die Magie des Marktes, der quasi alles regeln könne<sup>875</sup>.

Er beklagt, der Blick auf das große Ganze gehe durch Spezialisierung verloren; vor allem der Einbezug der Armut und der Umwelt in ökonomische Diskurse fehle und wäre notwendig, so schwierig die Kombination von Ökonomie und Philosophie oder Sozialethik auch sei<sup>876</sup>. Grundlegende und nicht nur kleinschrittige Änderungen sind aus Sicht von Papst Franziskus notwendig, da es nicht nur technische Lösungen für Umweltprobleme geben kann<sup>877</sup>. Die Enzyklika *Laudato Si'* würdigt aber auch, dass es Gegenbewegungen gibt und das Bewusstsein wächst, dass gegenwärtige Entwicklung nicht alles ist, sondern man nach dem Sinn und Unsinn

---

<sup>869</sup> LS Nr. 109.

<sup>870</sup> LS Nr. 195.

<sup>871</sup> LS Nr. 109 unter Verweis auf die Enzyklika *Caritas in Veritate* (CiV) von Papst Benedikt XVI. CiV Nr. 35.

<sup>872</sup> LS Nr. 109, CiV Nr. 22.

<sup>873</sup> Hier übt der Papst Kritik am Trickle-Down-Paradigma. Vgl. LS Nr. 109

<sup>874</sup> LS Nr. 171.

<sup>875</sup> LS Nr. 190.

<sup>876</sup> LS Nr. 110.

<sup>877</sup> LS Nr. 111.

des derzeitigen Paradigmas fragen muss<sup>878</sup>. Eine Entschleunigung des Lebens scheint notwendig, „ohne in die Zeit der Höhlenmenschen zurückzukehren“<sup>879</sup>. Diese Verlangsamung umfasst aus Sicht des Papstes auch den Rhythmus von Produktion und Konsum<sup>880</sup>. Er kritisiert also die Gegenwart sehr stark, verschweigt dabei jedoch auch den Beitrag des Christentums zu dieser falschen Entwicklung nicht. Er hebt hervor, dass die aktuelle Krise eine Auswirkung des modernen Anthropozentrismus sei<sup>881</sup>, in dem die Natur nur als Rohstoff angesehen und eine Herrschaft des Menschen postuliert wird, die auch durch eine falsche Interpretation christlicher Anthropologie vermeintlich gestützt wird. Für kirchliche Dokumente bemerkenswert macht Papst Franziskus hier eine ganz neue Gefahr des Relativismus aus: Alles wird in Relation zum eigenen Vorteil gesetzt. *Laudato Si'* weist auf das Problem der Ausbeutung der Mitmenschen hin und verweist auf die kirchliche Lehre, dass wegen der Hochschätzung der menschlichen Arbeit der Mensch im Zentrum der Wirtschaft<sup>882</sup> stehen muss, der durch Arbeit seine Würde als Mitgestalter der Schöpfung wahrnimmt, so dass Arbeit in der christlichen Anthropologie notwendig zum Menschsein gehört. Allerdings ist dazu menschenwürdige Arbeit in innovativer Wirtschaft notwendig, in der auch Kleinbauern als Unternehmer gelten<sup>883</sup>.

In diesem Zusammenhang wird die Begrenzung der Überentwicklung konkretisiert, indem Papst Franziskus Grenzen für die Reichen und Mächtigen fordert, um den Kleinproduzenten Raum zu lassen<sup>884</sup>. In Bezug auf die globale Veränderung der Landwirtschaft durch Genforschung mahnt der Papst zur Vorsicht, da man nicht alle Folgen absehen könne und Genmanipulation ein schwerwiegender Eingriff in die natürliche Entwicklung sei<sup>885</sup>. Um Gefahren zu vermeiden<sup>886</sup>, sei eine ganzheitliche Ökologie für Mensch und Umwelt notwendig<sup>887</sup>. Deshalb müssten die herkömmlichen Modelle der Entwicklung, der Produktion und des Konsums in Zweifel gezogen werden. Naturschutz und Entwicklung seien nicht voneinander zu trennen. Vielmehr sei eine sozial-ökologische Krise bisheriger Entwicklungstheorien und -modelle zu konstatieren<sup>888</sup>. Der Ausweg sei ein ganzheitlicher Zugang zur Bekämpfung der Armut und

---

<sup>878</sup> LS 112 und 113. Als Gegenbewegung werden Gemeinschaften von Kleinproduzenten, die auf den Umweltschutz achten, angeführt.

<sup>879</sup> LS Nr. 114.

<sup>880</sup> LS Nr. 191

<sup>881</sup> LS Nr. 115-136.

<sup>882</sup> GS Nr. 63, PP Nr.3

<sup>883</sup> LS NR. 129.

<sup>884</sup> LS 129. Konkret wird hier die Zugangsgewährung zu regionalen Märkten für Kleinproduzenten gefordert. Insgesamt fällt auf, dass Papst Franziskus in LS generelle Postulate immer exemplarisch konkretisiert.

<sup>885</sup> LS 130ff.

<sup>886</sup> Der Papst nennt hier als Beispiel, wenn Umweltschutz und Embryonenforschung gegeneinander ausgespielt werden. Vgl. LS Nr. 136.

<sup>887</sup> LS Nr.137-162

<sup>888</sup> LS Nr. 138-139.

dem Schutz der Natur<sup>889</sup>. Somit wird Umweltschutz als Bestandteil des Entwicklungsprozesses verstanden<sup>890</sup> unter gleichzeitiger Berücksichtigung der „lebensweltlichen Dinge“: Umweltschutz und sozialer Fortschritt dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden, so der Papst. Es muss einen Schutz der gesellschaftlichen Institutionen geben, da deren Schädigung [langfristig] negative Folgen hat<sup>891</sup>. Der Schutz der Kulturgüter und die Bewahrung der Vielfalt der Lebensstile und der indigenen Völker, die nicht wirtschaftlichen Interessen geopfert werden dürfen (vgl. Buen Vivir, und Pachamama<sup>892</sup>) darf nicht „toter Buchstabe des Gesetzes bleiben.“<sup>893</sup> Der Papst konkretisiert, dass Gesetze nicht ausreichen, sondern neue Normen akzeptiert und ein neues Bewusstsein für Umweltschutz im Alltag allen Menschen beigebracht werden sollte. Eine „Erziehung zur Umweltverantwortung“<sup>894</sup> scheint aus Sicht des Papstes notwendig: Am Ende der Enzyklika lobt der Papst auch ein Leben in Suffizienz als Ideal: Die Einfachheit des Lebens, Genügsamkeit, Demut und Gelassenheit sind Teile eines guten, erfüllten, entwickelten Lebens aus Sicht von Papst Franziskus<sup>895</sup>. Zugleich wäre ein solches Leben ein Beitrag zur Schrumpfung und Verlangsamung des Wachstumsparadigmas. Diese Vorstellung der Schrumpfung ist für Franziskus zentral für weiteren ökologischen und sozialen Fortschritt<sup>896</sup>: Darum ist die Stunde gekommen, in einigen Teilen der Welt einen gewissen Wachstumsrückgang zu akzeptieren und Hilfen zu geben, damit in anderen Teilen ein gesunder Aufschwung stattfinden kann.“<sup>897</sup>

Allerdings ist diese Vorstellung unvereinbar mit einem vom Papst in der Analyse gefundenen persönlichem Immediatismus, der den gegenwärtigen auf Konsum ausgerichteten Lebensstil stützt<sup>898</sup>. Deshalb weist er auch darauf hin, dass es nicht hinnehmbar sei, dass es auf der Erde zum gleichen Zeitpunkt verschwenderischen Konsum und Leben unter menschenunwürdigen Bedingungen gibt<sup>899</sup>. Dazu ist langfristiges politisches Denken notwendig bei gleichzeitiger

---

<sup>889</sup> LS Nr.139.Um dies zu konkretisieren, wird in der Enzyklika die Förderung der Forschung zu Umweltthemen (besonders Ökosystemen) eingefordert (LS 140).

<sup>890</sup> Hier wagt der Papst einen Rückgriff auf die UN-Konferenz von Rio de Janeiro 1992. LS Nr. 141.

<sup>891</sup> LS Nr. 142.

<sup>892</sup> Die Pachamama („Mutter Erde“) ist die höchste Gottheit der Aymara. Sie bietet Schutz, steht für Fruchtbarkeit, Überfluss, Weiblichkeit, Großzügigkeit, Reife der Feldfrüchte etc. Vgl. <https://info.bolivien-kunsth Handwerk.com/Pachamama-Mutter-Erde-a346> (21.07.2021).

<sup>893</sup> LS Nr. 143 bis 146.

<sup>894</sup> LS Nr. 211. Der Gedanke beginnt schon in Nr. 210.

<sup>895</sup> Vgl. LS Nr. 220-226.

<sup>896</sup> In der ersten Übersetzung wurde der Begriff mit Rezession übersetzt, tatsächlich, ist jedoch eine Schrumpfung des konsumbasierten Wirtschaftens gemeint. Vgl. den Text der Sachverständigengruppe der DBK „Raus aus der Wachstumsgesellschaft“ S.9.

<sup>897</sup> LS Nr. 193.

<sup>898</sup> LS Nr. 162.

<sup>899</sup> LS Nr. 193.

Stärkung der Subsidiarität. Auch Mäßigung des Konsums wird als Ziel formuliert, das besonders lokal umgesetzt werden kann, etwas durch das Konzept der ‚shared economy‘.<sup>900</sup>

Um die Umsetzung von Umweltschutz und Schutz alter Kulturen zu erreichen, sei eine Kooperation zwischen Politik und Wirtschaft notwendig, schreibt der Papst weiter. Bisher arbeiteten beide gesellschaftlichen Bereiche jedoch oft gegeneinander:

„Die Politik und die Wirtschaft neigen dazu, sich in Sachen Armut und Umweltzerstörung gegenseitig die Schuld zuzuschreiben. Was man jedoch erwartet, ist, dass sie ihre eigenen Fehler erkennen und Formen des Zusammenwirkens finden, die auf das Gemeinwohl ausgerichtet sind. Während die einen nur verzweifelt nach wirtschaftlicher Rendite streben und die anderen nur besessen darauf sind, die Macht zu bewahren oder zu steigern, haben wir als Ergebnis Kriege oder unlautere Vereinbarungen, bei denen es beiden Teilen am wenigsten darum geht, die Umwelt zu schützen und für die Schwächsten zu sorgen. Auch hier gilt: ‚Die Einheit steht über dem Konflikt.‘“<sup>901</sup>

An anderer Stelle betont er noch deutlicher, dass sich Politik und Wirtschaft gleichberechtigt in den Dienst des Lebens stellen müssten:

„Die Politik darf sich nicht der Wirtschaft unterwerfen, und diese darf sich nicht dem Diktat und dem effizienzorientierten Paradigma der Technokratie unterwerfen. Im Hinblick auf das Gemeinwohl besteht für uns heute die dringende Notwendigkeit, dass Politik und Wirtschaft sich im Dialog entschieden in den Dienst des Lebens stellen, besonders in den des menschlichen Lebens.“<sup>902</sup>

Diesen Gedanken führt Papst Franziskus weiter aus, wenn er in dem Abschnitt *Leitlinien für Orientierung und Handlung*<sup>903</sup> betont, dass internationale Leadership, wirkliche globale Zusammenarbeit zum Erhalt des Planeten und zu sozialem Fortschritt notwendig wäre<sup>904</sup>: „Um die Grundfragen in Angriff zu nehmen, die nicht durch Maßnahmen einzelner Länder gelöst werden können, ist ein weltweiter Konsens unerlässlich, der zum Beispiel dazu führt, eine nachhaltige und vielgestaltige Landwirtschaft zu planen, erneuerbare und möglichst umweltfreundliche Energieformen zu entwickeln, eine größere Energieeffizienz zu fördern, eine angemessenere Verwaltung der Ressourcen aus Wald und Meer voranzutreiben und allen den Zugang zu Trinkwasser zu sichern.“ Zugleich wendet die Enzyklika das Subsidiaritätsprinzip an, indem sie die verschiedenen Verantwortungen auf den verschiedenen Ebenen hervorhebt: Es gibt gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeiten: Industrieländer, deren Wohlstand durch Umweltschäden gelang, haben mehr Verantwortung als andere<sup>905</sup>:

„Wir erinnern an das Prinzip der Subsidiarität, das auf allen Ebenen Freiheit für die Entwicklung der vorhandenen Fähigkeiten gewährt, zugleich aber von dem, der mehr Macht besitzt, mehr Verantwortlichkeit für das Gemeinwohl fordert. Es ist wahr, dass heute einige Wirtschaftszweige mehr Macht ausüben als die Staaten selbst. Man kann aber nicht eine Wirtschaft ohne Politik rechtfertigen – sie wäre unfähig, eine andere Logik zu begünstigen, die die verschiedenen Aspekte der gegenwärtigen Krise lenken könnte. Die Logik, von der man keine aufrichtige Sorge um die Umwelt erwarten kann, lässt auch nicht erwarten, dass sie besorgt ist, die Schwächsten einzubeziehen, denn „in dem geltenden »privatrechtlichen« Erfolgsmodell scheint es wenig sinnvoll, zu investieren, damit

---

<sup>900</sup> LS Nr. 176-181, besonders Nr. 180.

<sup>901</sup> LS Nr. 198, Verweis auf EG 228.

<sup>902</sup> LS Nr. 189.

<sup>903</sup> LS Nr. 163-201.

<sup>904</sup> LS Nr. 164.

<sup>905</sup> LS Nr. 170. Hier verweist Papst Franziskus auch auf eine Veröffentlichung der bolivianischen Bischofskonferenz.

diejenigen, die auf der Strecke geblieben sind, die Schwachen oder die weniger Begabten es im Leben zu etwas bringen können“<sup>906</sup>.

Die Option für die Ärmsten sei jedoch nicht nur eine Option, vielmehr bestehe angesichts der globalen Herausforderungen eine Pflicht zum Handeln<sup>907</sup>. Im Zuge der Vorstellung einer ökologisch verantworteten Entwicklung fordert der Papst sehr konkret die fortschreitende Suche nach Ersatz für fossile Energieträger, in der aus seiner Sicht Übergangslösungen vertretbar sind. Ziel muss aber die Energieversorgung durch erneuerbare Energien sein.<sup>908</sup> Um diese ökologische Wende nicht mit sozialen Folgen zu bezahlen, wendet sich der Papst sich allerdings gegen die Internationalisierung der Umweltkosten, da diese auch die Länder schädigen, „die am meisten der Entwicklung bedürfen.“<sup>909</sup> Deshalb sieht er hier vor allem die Länder, die am meisten von der bisherigen Umweltverschmutzung profitierten, in der Pflicht<sup>910</sup>. Zugleich müssen aber auch ungerechte Ungleichheiten in allen Ländern bekämpft werden, so der Papst.<sup>911</sup>

Er benennt einen dreifachen Fokus zukünftiger (Entwicklungs-)Politik: Armutsbekämpfung, Kampf gegen Korruption und Umweltschutz<sup>912</sup>. Besonders beim Umweltschutz sieht er technische Hilfe und finanzielle Unterstützung der Industrieländer als geboten an, die jedoch an lokale Gegebenheiten angepasst sein müssen<sup>913</sup>.

Aus Sicht von Papst Franziskus sind globale Institutionen dringend notwendig, die den Klimawandel und die Armut gleichzeitig bekämpfen; notwendig ist aus seiner Sicht eine echte Weltautorität<sup>914</sup>. Subsidiär ist es für den Papst ein Beginn, dass es gute Projektprüfung<sup>915</sup> gibt, die

---

<sup>906</sup> LS Nr. 159.

<sup>907</sup> In diesem Zusammenhang weist der Papst darauf hin, dass das gegenwärtige Leben nicht zu viel Ballast kommenden Generationen aufbürden dürfe (LS Nr. 161) und auch ein Verlust des Sinns menschlichen Lebens und Bewahrung der eigenen Würde drohe, wenn nur Effizienz und eigener Nutzen im Blick sei. (LS Nr. 159ff).

<sup>908</sup> LS Nr. 165.

<sup>909</sup> Ebd.

<sup>910</sup> LS Nr. 170.

<sup>911</sup> LS Nr. 176. Hier ist interessant, dass der Papst mit diesem Gedanken eine Idee der SDGs quasi vorwegnimmt, dass alle Länder als Entwicklungsländer mit dem Drang zu einer besseren Entwicklung zu verstehen sind, freilich auf unterschiedlichen Stufen der Entwicklung. SDGS

<sup>912</sup> Ebd.

<sup>913</sup> LS Nr. 172.

<sup>914</sup> LS Nr. 175.

<sup>915</sup> Zu einer guten Projektprüfung nimmt der Papst dezidiert Stellung in LS Nr. 184: „Wenn eventuelle Risiken für die Umwelt erscheinen, die das gegenwärtige oder zukünftige Gemeinwohl betreffen, verlangt die Situation, „dass alle Entscheidungen auf der Grundlage einer Gegenüberstellung der Risiken und der Vorteile jeder in Frage kommenden Alternative getroffen werden“.[131] Das gilt vor allem, wenn ein Projekt einen erhöhten Verbrauch natürlicher Ressourcen, eine Zunahme von Emissionen oder Abfallprodukten, die Erzeugung von Rückständen oder eine bedeutende Veränderung der Landschaft, des Lebensraums geschützter Arten oder eines öffentlichen Raums verursachen kann. Einige nicht ausreichend analysierte Projekte können zutiefst die Lebensqualität eines Ortes schädigen aufgrund von so verschiedenen Fragen wie zum Beispiel eine nicht vorhergesehene Lärmbelästigung, die Beschränkung der Sichtweite, der Verlust kultureller Werte, die Auswirkungen des Gebrauchs von Nuklearenergie. Die Konsum-Kultur, die der Kurzfristigkeit und dem Privatinteresse den Vorrang gibt, kann allzu schnelle Instanzenwege fördern oder die Verschleierung der Information zulassen.“

eine Umweltverträglichkeitsprüfung<sup>916</sup> unter Einbeziehung der lokalen Bevölkerung einschließt, damit der Beitrag des Projektes zur ganzheitlichen Entwicklung eingeschätzt werden kann<sup>917</sup>. Dabei sollte auch das Prinzip der Vorbeugung und Beweislastumkehrung gewahrt sein: Der Akteur muss den Nachweis erbringen, dass keine absehbaren negativen Folgen zu erwarten sind<sup>918</sup>.

Allerdings wird in der Enzyklika, wie erwähnt, keine grundsätzliche Ablehnung technischer Neuerungen propagiert, wie es dies etwa das Konzept der starken Nachhaltigkeit impliziert<sup>919</sup>. Sie betont lediglich, dass Rentabilität nicht das einzige Kriterium sein darf.

Freilich wird deutlich, dass es aus Sicht des Papstes einen alternativen Begriff von Entwicklung geben muss, in dem nachhaltige und gerechte Entwicklung möglich wird<sup>920</sup>: „Eine technologische und wirtschaftliche Entwicklung, die nicht eine bessere Welt und eine im Ganzen höhere Lebensqualität hinterlässt, kann nicht als Fortschritt betrachtet werden.“<sup>921</sup> Dazu ist die Orthopraxie der Gläubigen notwendig<sup>922</sup>: Denn im christlich fundierten Bewusstsein der Menschheitsfamilie muss die Menschheit bereit sein, sich und ihre Lebensweise zu ändern, so der Papst<sup>923</sup>. Dennoch ist der Papst in seiner Enzyklika nicht grundsätzlich pessimistisch: Er betont, dass alle politischen, ökonomischen und ökologischen Systeme auch offen für das Wahre, Gute und Schöne seien<sup>924</sup>. Er hebt hervor, dass ein Druck der Konsumenten zwar ein Mittel unter anderen zur Veränderung<sup>925</sup> sein kann, dass es jedoch strukturelles Handeln und strukturelle Veränderungen braucht, um eine ökologisch-sozial nachhaltige Entwicklung zu erreichen<sup>926</sup>.

---

<sup>916</sup> Dies schließt auch eine Information der lokalen Bevölkerung über Risiken und Kontrollmechanismen ein. LS Nr. 183.

<sup>917</sup> LS Nr. 185.

<sup>918</sup> LS Nr. 186.

<sup>919</sup> Zur starken Nachhaltigkeit siehe Kapitel 2.3.6.5.

<sup>920</sup> LS Nr. 192.

<sup>921</sup> LS Nr. 194.

<sup>922</sup> LS Nr. 200: „In jedem Fall wird man an die Glaubenden appellieren müssen, in Übereinstimmung mit ihrem Glauben zu leben und ihm nicht mit ihrem Tun zu widersprechen; man wird sie ermahnen müssen, sich wieder der Gnade Gottes zu öffnen und zutiefst aus den eigenen Überzeugungen von Liebe, Gerechtigkeit und Frieden zu schöpfen.“

<sup>923</sup> LS Nr. 202. Noch deutlicher wird er in Nr. 204: „Wenn die Menschen selbstbezogen werden und sich in ihrem eigenen Gewissen isolieren, werden sie immer unersättlicher. Während das Herz des Menschen immer leerer wird, braucht er immer nötiger Dinge, die er kaufen, besitzen und konsumieren kann. In diesem Kontext scheint es unmöglich, dass irgendjemand akzeptiert, dass die Wirklichkeit ihm Grenzen setzt. Ebenso wenig existiert in diesem Gesichtskreis ein wirkliches Gemeinwohl. Wenn dieser Menschentyp in einer Gesellschaft tendenziell der vorherrschende ist, werden die Normen nur in dem Maß respektiert werden, wie sie nicht den eigenen Bedürfnissen zuwiderlaufen.“

<sup>924</sup> LS Nr. 205.

<sup>925</sup> LS Nr. 206. Zu weiteren Einzelmaßnahmen, die der Papst vorschlägt, vgl. LS Nr. 212-218.

<sup>926</sup> LS Nr. 219: Allerdings ist es zur Lösung einer so komplexen Situation wie der, mit der sich die Welt von heute auseinandersetzen muss, nicht genug, dass jeder Einzelne sich bessert“.

Die Rahmenbedingungen müssten verändert werden, was bei echter Kooperation auch gelingen könne.<sup>927</sup>

Deshalb sollten Basisgemeinschaften gestärkt werden<sup>928</sup>. Denn diese Ziele seien nicht nur Sache der großen Politik, hebt Franziskus das Subsidiaritätsprinzip und die Vorstellung der „Entwicklung von unten“ hervor<sup>929</sup>.

Den hier und in vielen Abschnitten der Enzyklika geforderten Zusammenschluss der Katholiken mit allen Menschen, die den Planeten bewohnen, besonders mit den Menschen guten Willens, versinnbildlicht der Papst auch, indem er ans Ende zwei Gebete stellt: ein christliches und ein allgemeineres, das alle religiösen Menschen beten könnten<sup>930</sup>. Auch darin kommt der schon angesprochene Grundoptimismus des Papstes, dass Kooperationen und positive Veränderungen möglich sind, zum Ausdruck. Auch betont er, den Aspekt des gemeinsamen Feierns, um sich des Reichtums des Planeten bewusst zu werden. In diesem Bewusstsein ist eine Entwicklung möglich, die ökologischen und sozialen Fortschritt kombiniert. Diese Entwicklung ist das Ziel, das Papst Franziskus mit seiner Enzyklika als Maxime der Entwicklungszusammenarbeit postuliert: ökologisch-sozialer Fortschritt zugunsten der Armen und des Planeten. Diese Idee wird wiederum im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz aufgegriffen und in einer Studie konkretisiert, die sich kritisch mit der Frage der Bedeutung des ökonomischen Wachstums auseinandersetzt.

### 2.3.7.8 Raus aus der Wachstumsgesellschaft (2018)<sup>931</sup>

In dieser Konkretisierung von *Laudato Si'* wird auch der Beitrag der entwickelten Nationen mit dem besonderen Fokus auf Deutschland zu einer ökologisch-sozialen Entwicklung thematisiert. Insbesondere wird die Bedeutung von Wachstum für Entwicklung erwogen. Dabei steht das Verhältnis der Vorstellungen von nachhaltigem Wachstum und nachhaltiger Entwicklung im Fokus. In der Studie wird die Frage der nachhaltigen Entwicklung aus sozialemethischer Sicht und den drei Aspekten Gemeinwohl, Menschenrechte und Gerechtigkeit diskutiert<sup>932</sup>, was viele in

---

<sup>927</sup> Exemplarisch sei hier nur auf den Hinweis des Papstes verwiesen, dass Rahmenbedingungen, die schlechte Handlungen, wie etwa den Export von Müll, erleichtern, gemeinsam bekämpft werden müssen und verändert werden können Vgl. LS Nr. 173).

<sup>928</sup> „Auf soziale Probleme muss mit Netzen der Gemeinschaft reagiert werden, nicht mit der bloßen Summe individueller positiver Beiträge“. LS Nr. 219.

<sup>929</sup> Vgl. LS Nr. 228 und 232.

<sup>930</sup> LS Nr. 24 und 246.

<sup>931</sup> Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.) (2018): Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“ Raus aus der Wachstumsgesellschaft? Eine sozialemethische Analyse und Bewertung von Postwachstumsstrategien. Bonn. (Im Folgenden: Sachverständigengruppe (2018))

<sup>932</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 11-18.



dieser Arbeit oben angeführten Aspekte nochmals zusammenfasst: Wie das Kapitel 2.3.6.3 darlegt, ist das Gemeinwohl inklusiv und ganzheitlich, was eine besondere Beachtung der Belange der Armen und Marginalisierten und zukünftiger Generationen zu bedenken gibt. Sie zieht also eine Verbindung von der Idee des Gemeinwohls zur Option für die Armen. Die Studie greift viele Aspekte aus den hier in den vorherigen Kapiteln dargestellten kirchlichen Texten auf und verweist nochmal auf den Menschen „als Urheber, Mittelpunkt und Ziel aller Wirtschaft“<sup>933</sup> und das Ziel von Entwicklung die Bewegung von weniger menschlichen zu menschlicheren Lebensbedingungen<sup>934</sup>. Das Gemeinwohl fordert, dass alle Menschen Anteil an den Gütern (Rohstoffen, Wissen und Technik) haben, um ihre eigenen begründeten Bedürfnisse angemessen befriedigen zu können. Demzufolge ist ein unverhältnismäßiger Ressourcenge- und -verbrauch einzelner Akteure, also auch einzelner Nationalökonomien und Unternehmen, nicht zu tolerieren<sup>935</sup>. Die zweite ethische Basis der Studie ist der Rekurs auf die Menschenrechte, in dem hier besonders betont wird, dass das unveräußerliche Recht jedes Menschen, menschenwürdig zu leben, auch die Pflicht aller Menschen einschließt, dies für jeden Menschen verwirklichen zu wollen, so dass Solidarität als wichtiger Bezugspunkt der Menschenrechte betont wird<sup>936</sup>. Im dritten ethischen Aspekt wird eine nachhaltige Entwicklung als Gebot der Gerechtigkeit postuliert<sup>937</sup>. Entwicklung wird hier als „Prozess der Überwindung von schwerwiegenden Einschränkungen an Lebenschancen“<sup>938</sup> definiert. Ebenso werden drei Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben benannt<sup>939</sup>: zum ersten psychisch-physische Gesundheit, zum zweiten die Fähigkeit, zu handeln und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und zum dritten die angemessene Beteiligung an Verfahren und Entscheidungen, die den Einzelnen betreffen<sup>940</sup>. Die Grundbedürfnisbefriedigung und gerecht verteilte Handlungs- und Beteiligungschancen sind dabei ebenso zu beachten wie die Mitgestaltung von Strukturen und Entscheidungen. Hierzu wird Good Governance auch auf internationaler Ebene eingefordert<sup>941</sup>. Es wird in impliziter Anlehnung an den Brundtlandt-Bericht<sup>942</sup> nochmal darauf hingewiesen, dass es das Kernanliegen einer nachhaltigen Entwicklung sei, die Bedürfnisse gegenwärtiger Generationen zu erfüllen, ohne zukünftigen Generationen die Bedürfnisbefriedigung zu verunmöglichen<sup>943</sup>.

---

<sup>933</sup> GS Nr. 63, zitiert in Sachverständigengruppe (2018), S.12.

<sup>934</sup> PP Nr. 20, zitiert in Sachverständigengruppe (2018), S.12.

<sup>935</sup> Sachverständigengruppe (2018), S.13.

<sup>936</sup> Sachverständigengruppe (2018), S.14.

<sup>937</sup> Sachverständigengruppe (2018), S.14-18.

<sup>938</sup> Sachverständigengruppe (2018), S.14.

<sup>939</sup> Sachverständigengruppe (2018), S.15.

<sup>940</sup> Hier ist das Subsidiaritätsprinzip zu beachten.

<sup>941</sup> Sachverständigengruppe (2018), S.17.

<sup>942</sup> Siehe Kapitel 2.3.6.5 dieser Arbeit.

<sup>943</sup> Sachverständigengruppe (2018), S.17.

Aus diesem Grund wird auch darauf hingewiesen, dass ressourcenintensive Produktions- und Konsummuster nicht verallgemeinerbar sind<sup>944</sup>, wie es schon in *Centesimus annus*, in *Laudato si'* und auch bei den SDGs in Bezug auf die planetarischen Grenzen formuliert wurde. Zugleich betont die Studie, das ökonomische Wachstum für eine nachhaltige Entwicklung in den ärmeren Ländern des globalen Südens notwendig ist<sup>945</sup>, da bei allen Erfolgen in der Grundbedürfnisbefriedigung für Menschen in armen Ländern „auch weitere Fortschritte kaum ohne Wachstum erreichbar sein werden“<sup>946</sup>.

Die Studie hebt hervor, dass für den Fortschritt in Ländern des globalen Südens Wirtschaftswachstum notwendig ist, da es für Investitionen in Bildung, Gesundheit und Infrastruktur (etwa Trinkwasserversorgung) benötigt wird. Um dies zu ermöglichen, müssen die bereits entwickelten Länder ihren Ressourcenverbrauch und die Umweltschädigungen so weit anpassen, dass Spielraum für die notwendigen Investitionen in armen Ländern bleibt oder entsteht. Dies ist sozusagen eine faktisch gegebene Konditionalität für die Industrienationen. In der Studie wird auch nochmal die inzwischen in der Entwicklungsökonomie akzeptierte Einsicht, dass das BIP kein ausreichender Indikator für das Messen von Entwicklung und Wohlergehen ist<sup>947</sup>, aufgegriffen<sup>948</sup>.

Laut der Studie hat sogar der ‚Erfinder‘ des BIP, Simon Kuznets, darauf hingewiesen<sup>949</sup>, dass viele Dinge, wie soziale Beziehungen, Gesundheit, Bildung und Teilhabe nicht erfasst werden, kurz, dass das BIP eine „Blindheit gegenüber nicht-monetären Transaktionen und Wirtschaftskreisläufen“ ebenso zeigt wie eine „Blindheit gegenüber Naturkapital und -zerstörung“ sowie eine „Blindheit gegenüber Einkommens- und Vermögensverteilung und Arbeitsbedingungen“, und sehr bemerkenswert auch eine „Blindheit gegenüber den Kriterien der volkswirtschaftlichen Theorie“<sup>950</sup>. Wenn dies so stimmt, ist eine genauere Analyse des Wachstumsparadigmas notwendig, die die Studie auch vornimmt. Zunächst wird der Beitrag des kontinuierlichen Wirtschaftswachstums zur Entstehung der modernen Gesellschaft nachgezeichnet<sup>951</sup>. Erst mit der Vorstellung des Wachstums durch Innovation und Produktivitätssteigerung ist auch so etwas wie eine Vorstellung von Entwicklung möglich geworden<sup>952</sup>, da vorher der Lebensrhythmus von landwirtschaftlichen Zyklen vorherrschend geprägt wurde. Die Studie benennt prägnant

---

<sup>944</sup> Sachverständigengruppe (2018), S.18-20.

<sup>945</sup> Sachverständigengruppe (2018), S.21-23.

<sup>946</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 21.

<sup>947</sup> Vgl. Durth et al.

<sup>948</sup> Sachverständigengruppe (2018), S.23-26.

<sup>949</sup> Sachverständigengruppe (2018), S.23f.

<sup>950</sup> Diese Blindheiten werden in der Studie ausführlicher dargestellt. Vgl. Sachverständigengruppe (2018), S .24-26.

<sup>951</sup> Ebd.

<sup>952</sup> Vgl. Kapitel 2.1. dieser Arbeit.

die Erfindung der Dampfmaschine als Startpunkt eines langfristigen, weite Bevölkerungsteile beeinflussenden Wirtschaftswachstums, das dann durch weitere technische Innovationen und staatliche (De)regulierungen und Investitionen in Bildung gesteigert und verstetigt werden konnte.<sup>953</sup> Diese drei Faktoren werden als grundlegend für ein Wirtschaftswachstum angesehen, woraus sich ergibt, dass sie auch in den Entwicklungsländern, die für den Kampf gegen Armut und für sozialen Fortschritt auf Wachstum angewiesen sind, Berücksichtigung finden müssen: technischer Fortschritt, gute Bildung („Qualität des Humanvermögens“) und gute politische und soziale Institutionen. Der letzte Punkt wird im Konzept der Good Governance in der Entwicklungstheorie ausgeformt<sup>954</sup>. Die Studie weist allerdings auch darauf hin, dass in der klassischen Volkswirtschaftslehre Wachstum fast immer von der Angebotsseite ausgehe und die Nachfrage als Wachstumsmotor negiert werde<sup>955</sup>, man vielmehr von unersättlichen Konsum- und Besitzwünschen ausgehe. Diese Annahme kritisiert die Studie.

Allerdings betont sie, dass wichtige gesellschaftliche Institutionen, wie etwa die soziale Absicherung, in ihrer momentanen Ausgestaltung auch in den Industrienationen von Wachstum abhängig seien und eine Stagnation auch den Sozialstaat gefährde. Auch helfe ein Wirtschaftswachstum, Verteilungskonflikte zu entschärfen. Auch die Frage der Staatsverschuldung und ein gelingender Umgang<sup>956</sup> damit hängen am Wirtschaftswachstum. Dennoch wendet sich die Studie gegen eine Fixierung auf Wirtschaftswachstum, die sie „Wachstumsideologie“ nennt<sup>957</sup>, die nicht auf ökologische und soziale Folgen einer Fixierung auf Zunahme von Produktion und Konsum achtet. „Um diese Schwäche des Konzeptes zu beseitigen wird versucht, den Begriff ‚Wachstum‘ „durch Adjektive (qualitativ, nachhaltig, grün, inklusiv, beschäftigungswirksam, breitenwirksam...) zu qualifizieren.“<sup>958</sup> Diese Adjektive erweitern den Wachstumsbegriff, um die als Blindheiten bezeichneten Unvollständigkeiten zu überwinden. Grünes, d.h. ökologisch rücksichtsvolles Wachstum wird als Teil einer nachhaltigen Entwicklung angesehen, das nach Ansicht der Studie die soziale Komponente beinhaltet, mehr und vor allem bessere Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Das inklusive Wachstum mit seiner Sonderform des breitenwirksamen Wachstums (Pro-Poor Growth) wird auch gewürdigt<sup>959</sup>. Insgesamt wird deutlich,

---

<sup>953</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 27-29.

<sup>954</sup> Vgl. Kapitel 2.2.2.2 dieser Arbeit.

<sup>955</sup> Hintergrund ist hier vermutlich das Say'sche Theorem, das besagt, dass jedes Angebot an Gütern sich seine Nachfrage schaffe, weshalb es nie ein Überangebot an Waren geben könne. Vgl. Wohltmann, Hans-Werner (2018): Art. Say'sches Theorem. In: Gabler Wirtschaftslexikon online. Abrufbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/saysches-theorem-43121/version-266454> (08.07.2021).

<sup>956</sup> Durch Wirtschaftswachstum und somit steigende Steuereinnahmen sind Staaten in der Lage, ihrem Schuldendienst nachzukommen und ihre Kreditwürdigkeit zu erhalten.

<sup>957</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 33.

<sup>958</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 34.

<sup>959</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. XYZ. Vgl. auch Kapitel 23.6. 4 dieser Arbeit.

dass die verschiedenen adjektivisch verstärkten Wachstumsbegriffe oft kombiniert werden, wie etwa in den SDGs, die von „dauerhaftem, inklusivem und nachhaltigem Wachstum“ sprechen<sup>960</sup>. Allerdings nimmt die Studie auch Impulse der Wachstumskritik auf und stellt zugleich mehrere Ansätze der Wachstumskritik<sup>961</sup> vor, etwa den Ansatz der Steady-State-Economy von Herman Daly und das Konzept des Degrowth, das in Deutschland laut der Studie auch von der Bewegung der „solidarischen Postwachstumsökonomie“ und von Niko Paech vertreten wird<sup>962</sup>. Hier geht es nicht (mehr) vorrangig um eine ökonomische Schrumpfung, sondern um eine Transformation von Gesellschaft und die Entkoppelung von Wohlstand und (herkömmlichem) Wachstum, das oft mit Umweltzerstörung verbunden ist. Wie die Studie auch verdeutlicht, gibt es in einer Postwachstumsgesellschaft weder ein Wachstumsgebot noch -verbot<sup>963</sup>. „Ziele sind vielmehr Stabilität, Anpassungsfähigkeit und die Belastbarkeit von Wirtschaft und Gesellschaft, statt einer immer größeren Produktion von Gütern, wie sie im BIP gemessen wird.“<sup>964</sup> Allerdings ist ein Großteil der ökologischen Wachstumskritik überzeugt, dass eine Entkoppelung von Wachstum und Ressourcenverbrauch und darin implizierter Umweltzerstörung nicht in ausreichendem Maße möglich ist, so die Studie<sup>965</sup>. Dabei wird oft auch auf den sogenannten Rebound-Effekt verwiesen, der ausdrückt, dass etwa die Einsparung von Emissionen durch neuere Technik durch vermehrte Techniknutzung aufgehoben wird: die neue Technik wird häufiger genutzt, so dass in der Summe dieselben Emissionen ausgestoßen werden<sup>966</sup>. Die Existenz dieses Effekts akzeptiert die Studie, allerdings widerspricht sie der Ansicht, eine Entkoppelung sei völlig unmöglich und weist auf Untersuchungen von Tim Jackson, einem weiteren Wirtschaftswissenschaftler, der eine Abkehr vom Wachstumsparadigma fordert, hin<sup>967</sup>. Eine ökologische Modernisierung mit wirksamen umweltpolitischen Maßnahmen scheint für die Studie notwendig, allerdings erscheint den Autoren fraglich, ob diese Modernisierung auch hinreichend ist, um die planetarischen Grenzen nicht zu überschreiten. Die Studie propagiert stattdessen unter Berufung auf das Konzept der Postwachstumsökonomie ein Leben in Suffizienz, was die Autoren mit der „Tugend des rechten Maßes“ und einer gewissen Genügsamkeit

---

<sup>960</sup> SDG. Siehe auch Sachverständigengruppe (2018), S. 36.

<sup>961</sup> Einen guten Überblick über die Theorien des Postwachstumsparadigmas bieten Schmelzer, Matthias / Vetter, Andrea (2019): Degrowth/Postwachstum zur Einführung, Hamburg.

<sup>962</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 37. Siehe auch Paech, Niko (2012): Befreiung vom Überfluss. Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie. 10. Aufl. und Latouche, Serge (2015): Es reicht! Abrechnung mit dem Wachstumswahn. München. Vgl. auch Jackson, Tim (2017): Wohlstand ohne Wachstum. Das Update. München.

<sup>963</sup> Sachverständigengruppe (2018), S.38.

<sup>964</sup> Sachverständigengruppe (2018), S.38.

<sup>965</sup> Sachverständigengruppe (2018), S.39.

<sup>966</sup> Sachverständigengruppe (2018), S 40f. Zum Rebound-Effekt siehe grundlegend: Santarius, Tillmann (2012): Der Rebound-Effekt: über die unerwünschten Folgen der erwünschten Energieeffizienz, Wuppertal.

<sup>967</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 42. Vgl. auch Jackson, Tim (2017). Wohlstand ohne Wachstum. Das Update. München und Jakob, Michael /Edenhofer, Ottmar (2014): Green growth, degrowth, and the commons. In: Oxford Review of Economic Policy 20 (2014) 3, S. 447-468.

beschreiben, die ein verändertes Verhalten zur Folge hätte<sup>968</sup>. Nach Ansicht der Studie „birgt [Suffizienz] ein großes, bisher nicht hinreichend genutztes Potential, um Ressourcenverbrauch und Schadstoffemissionen deutlich zu reduzieren.“<sup>969</sup> Mit Suffizienz als Leitkategorie sei nicht nur eine Änderung des persönlichen Lebensstils hin zu Genügsamkeit und weniger Profistreben verbunden, vielmehr können solche veränderten Lebensstile der Politik das Signal geben, dass Strukturveränderungen in einem hoch entwickelten Land wie Deutschland von der Bevölkerung mitgetragen würden. Die Wachstumskritik wird in der Studie auch insofern gewürdigt, als durch sie deutlich werde, dass auch viele nicht-monetäre Aspekte zu einem glücklichen Leben beitragen können, wie etwa gelingende soziale Beziehungen, Freigebigkeit, Gesundheit und die Freiheit, selbst über das eigene Leben bestimmen zu können<sup>970</sup>. Hier scheint jedoch ausgeblendet zu werden, dass viele Länder des globalen Südens auch ökonomisches Wachstum brauchen, um sozialen Fortschritt zu erreichen. In diesen Ländern zu einer Politik der Suffizienz aufzuruhen, wirkte fehl am Platz, deshalb wird deutlich, dass die Studie an dieser Stelle vor allem die Situation Deutschlands im Blick hat. Allerdings kann ein Beitrag der Postwachstumsökonomie in der Diskussion die berechtigte Kritik an der internationalen Externalisierung der Folgekosten von Produktion und Konsum<sup>971</sup> sein, die Produkte in den Industrieländern künstlich billig halten, da die Kosten der Umweltzerstörung und des Ressourcenverbrauchs in Entwicklungsländern anfallen und nicht eingepreist werden. Auch ermöglicht die Verlagerung der Produktion in Länder des globalen Südens eine Ausbeutung der Arbeitskräfte dort, da wirksame Interessenvertretungen für die Arbeiter fehlen. Zusätzlich gibt es problematische Verhaltensweisen der Industrienationen, die die Kosten des ungebremsten Konsums externalisieren, wie etwa der Export von Müll in Länder des globalen Südens. Die Studie hebt hervor, dass Externalisierung die Verantwortung nicht verschiebt, sondern weiter Akteure in den Industrienationen die Verantwortung tragen. Eine Transformation der Wirtschaft scheint auch deshalb notwendig, da das Wachstum seit den 1960er Jahren relativ stagnierte, so dass eine Lösung aller Probleme durch weiteres Wachstum und anschließende Umverteilung ohne Einschränkungen nicht mehr möglich ist. Notwendig sind dafür allerdings Entwicklungspotentiale und kulturelle, politische und soziale Einsichten, die durch die Theorie der Postwachstumsökonomie angestoßen werden können.

So wird deutlich, dass die Postwachstumsökonomie einen Beitrag zum Entwicklungsdiskurs leisten kann, dass jedoch eine generelle Ablehnung von Wachstum nicht hilfreich ist, da gerade

---

<sup>968</sup> Sachverständigengruppe (2018), S.44.

<sup>969</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 44.

<sup>970</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 47.

<sup>971</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 48-50.

Länder des globalen Südens Wachstum brauchen, um gesellschaftliche Transformation leisten zu können. Zugleich räumt die Studie ein, dass bisherige Transformationsschritte „zu gerechterem, regelbasiertem Handel, menschenwürdigen Arbeitsbedingungen und [...] einer ökologischen Modernisierung [...] ganz und gar unzureichend“<sup>972</sup> waren. Die Studie empfiehlt hier eine Steuerung der Transformation über Preissignale, möchte jedoch auch darauf hinweisen, dass, wie erwähnt, auch nicht monetäre-erfassbare Faktoren die Zufriedenheit und ein gelingendes Leben beeinflussen.

Nach der Auseinandersetzung mit der Postwachstumsökonomie wendet sich die Studie der Agenda 2030, also der Umsetzung der SDGs<sup>973</sup>, zu. Diese werden positiv gewürdigt, allerdings wird auch darauf hingewiesen, dass es unter den Zielen der SDGs einige gibt, die in Spannung zueinander stehen<sup>974</sup>, etwa die Vorstellung von dauerhaftem nachhaltigem Wachstum für alle Länder und die Vorstellung der Reduzierung der Ungleichheit unter den Ländern<sup>975</sup>. Die Studie betont, dass die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (ökonomisch, ökologisch sozial) in den SDGs widerspruchsfrei zusammen gedacht werden, was in der Praxis jedoch manchmal schwierig erscheinen könnte. Es wird wiederholt, dass Entwicklungs- und Schwellenländer Wachstum brauchen, das jedoch auch dort eine Fixierung auf Wachstum genau so wenig sinnvoll ist wie das Argument in den Industrienationen, ökologische Nachhaltigkeit gefährde Wachstum und Beschäftigung. Die SDGs fordern nach Analyse der Studie inklusives Wachstum, dessen Zielkonflikte in den Dimensionen der Nachhaltigkeit offen diskutiert werden müssten. Aber jenseits dieser Grundsatzfragen legt die Studie Betätigungsfelder und Handlungsmöglichkeiten für einen ökologischen Wandel im Rahmen des Wachstumsparadigmas dar: Neben Fragen des Schutzes des Klimas und der Biodiversität werden auch Möglichkeiten der veränderten Mobilität und des nachhaltigen Konsums vorgestellt<sup>976</sup>. Wichtig ist jedoch auch die soziale Einbindung der ökologischen Transformation der Gesellschaft, so dass aus Sicht der Autoren der Studie Verteilungsfragen und die Vereinbarung von Erwerbsarbeit und Familienarbeit neu zu diskutieren sind<sup>977</sup>.

Jenseits des Konkreten betont die Studie im Kapitel 5 übergeordnete Handlungsoptionen und die gemeinsame, aber differente Verantwortung diverser Akteure für eine nachhaltige Entwicklung. Diese seit der UN-Konferenz in Rio de Janeiro 1992 von vielen Akteuren wiederholte Formulierung buchstabiert die Studie so aus, dass sie die jeweiligen Regierungen und

---

<sup>972</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 53.

<sup>973</sup> Vgl. Kapitel 2.2.4.

<sup>974</sup> Sachverständigengruppe (2018), S.54-57, besonders S. 55.

<sup>975</sup> SDG 8 und SDG 10. Vgl. auch Sachverständigengruppe (2018), S.55.

<sup>976</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 58-71.

<sup>977</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 71-76.

Verwaltungen der Nationalstaaten in der Pflicht sieht und eine besondere Verantwortung wohlhabenderer Staaten und internationaler Institutionen, wie auch der im Fokus dieser Arbeit stehenden IFIs, die nach Aussage der Studie auch von den wohlhabenderen Staaten maßgeblich bestimmt werden, betont<sup>978</sup>. Die wohlhabenderen Länder haben alles zu unterlassen, „was die Handlungsspielräume der ärmeren Menschen und Länder verringert, Entwicklungsfortschritte aus eigener Kraft zu verwirklichen“<sup>979</sup>. Zugleich haben sie die positive Pflicht, den ärmeren Ländern durch eine wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit zu helfen. Hier wird also definitiv eine positive Hilfspflicht, die über Pogges Vorstellung hinausgeht, gefordert<sup>980</sup>. Auch multinationalen Unternehmen wird eine Verantwortung zugeschrieben, die darin besteht, ihre Marktmacht nicht zu missbrauchen und damit die Chancen anderer Wettbewerber nicht „unlauter“ einzuschränken: Auf den internationalen Märkten sollen sie ortsgebundene Zulieferer befähigen, sich angemessen am Markt und am Gewinn des Unternehmens zu beteiligen. Hier haben nach Ansicht der Studie zivilgesellschaftliche Organisationen die Pflicht, dies öffentlich einzufordern, wenn nötig, Druck auszuüben und vermeintliche Erfolge in diesem Bereich zu überprüfen. Bürger in den Industrieländern haben nach der Studie die Pflicht, „als Wähler, als Konsumenten sowie gegebenenfalls als Kapitalgeber oder Mitarbeiter [...] ihren jeweiligen Einfluss auf politische Entscheidungen und wirtschaftliche Strategien zu nutzen.“<sup>981</sup> Dies schließt implizit das Bewusstsein der Zusammenhänge und auch die Bereitschaft zur Suffizienz und damit zum Verzicht ein.

Die Studie benennt auch Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung, in dem sie zum einen die Fokussierung auf das BIP und das PKE erneut ablehnt und unter Rückgriff auf die Stiglitz-Sen Studie<sup>982</sup> die nicht monetären Aspekte Gesundheit, Bildung, politische Beteiligungsrechte, soziale Beziehungen und ökologische Bedingungen in Gegenwart und Zukunft stark macht. Auch sollen die Konsummöglichkeiten ebenso wie Verteilungsfragen und der Wert der Familienarbeit stärker in zugrundeliegenden nationalen Initiativen für mehrdimensionale Indikatoren gewichtet werden<sup>983</sup>.

Die Sachverständigengruppe greift vier unterschiedliche Initiativen zur Erfassung von Fortschritt und Entwicklung des BIP auf, was zugleich deutlich macht, wie heterogen das Feld wird, sobald man die BIP- und PKE-Fixierung aufgibt. Die Studie erwähnt die Better Life -Initiative

---

<sup>978</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 76f. Der Einfluss der wohlhabenderen Staaten /Industrienationen/ auf die IFIs wird in Kapitel 3 diskutiert.

<sup>979</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 77.

<sup>980</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 77. Zur positiven Pflicht vgl. auch das Kapitel 2.3.4, in dem Gerechtigkeits- und Hilfspflichten diskutiert werden.

<sup>981</sup> Auch für das Vorhergehende, Sachverständigengruppe (2018), S. 78.

<sup>982</sup> Stiglitz, Joseph / Sen, Amartya / Fitoussi, Jean Paul (2010): *Mismeasuring Our Lives*, New York.

<sup>983</sup> <sup>983</sup> Auch für das Vorhergehende, Sachverständigengruppe (2018), S. 79f.

der OECD, die Beyond GDP-Initiative der Europäischen Kommission, den Nationalen Wohlfahrtsindex, der von Diefenbacher und Zieschank im Auftrag des Umweltbundesamtes weiterentwickelt wurde, und die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, die sich auch an den SDGs orientiert und im Abstand mehrerer Jahre fortgeschrieben wird<sup>984</sup>. Darüber hinaus erweist sie sich die nicht als technikfeindlich, sondern verweist auf die Notwendigkeit, technische, aber auch soziale Innovationen zu fördern: technische Innovationen sind notwendig, um die Kopplung von Wachstum und Ressourcenverbrauch zu lösen. Hier sieht die Studie vor allem Unternehmen in der Verantwortung, während Staaten die Infrastruktur bereitstellen, Forschung fördern und nach dem Vorsorgeprinzip Risiken abfedern sollten<sup>985</sup>. Aber auch soziale Innovationen, die alternative Lebens-, Konsum- und Produktionsformen hervorbringen und verstetigen, sind erforderlich, um die notwendige Transformation zu erreichen. Diese Formen sollten wissenschaftlich unterstützt werden, so die Studie weiter<sup>986</sup>. Am Ende der Auseinandersetzung mit den verschiedenen Initiativen und Untersuchungen wird die grundlegende Erkenntnis der zentralen Bedeutung von Bildung zur Veränderung nochmals bekräftigt, bevor die Studie die Rolle von Religion und Kirche in gesellschaftlicher Veränderung und vor allem in zur Veränderung notwendigen Wertewandel, hervorhebt. In diesem Zusammenhang werden die spirituellen Anstöße des Lebens aus dem Geist des Evangeliums, der Liebe und der Wertschätzung zu allen Mitmenschen und zur Schöpfung und der Bereitschaft zur Umkehr mit der Herausforderung verbunden, mitten im Leben zu stehen<sup>987</sup>. So wird hier der Beitrag der Religion und der Spiritualität als Begleitung und emotionale Anbindung in gesellschaftlicher Transformation, die für einen zukunftsweisenden Entwicklungsbegriff notwendig ist, betont. Die Studie kombiniert also grundsätzliche Erkenntnisse der notwendigen Änderung des Lebensstils und der Überwindung der Fixierung auf (Wirtschafts)wachstum mit Hinweisen, wie und aus welcher

---

<sup>984</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 80. Die meisten dieser Untersuchungen und Initiativen finden sich im Netz oder in Publikationen: Zum Better life-Index siehe: <https://www.oecd.org/berlin/presse/der-weg-zum-glueck-fuehrt-ueber-gesundheit-und-einen-guten-arbeitsplatz-oecd-better-life-index.htm>. (08.07.2021). Zur Beyond GDP-Initiative der Europäischen Kommission:

[https://ec.europa.eu/environment/beyond\\_gdp/background\\_en.html](https://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/background_en.html). (08.07.2021).

Zum Nachhaltigkeitsindex: Diefenbacher, Hans / Held, Benjamin / Rodenhäuser, Dorothee / Zieschank, Roland (2016): Wohlfahrtsmessung „Beyond GDP“. Der Nationale Wohlfahrtsindex (NWI 2016). IMK Study Nr. 48, Juli 2016 (Online publication service). Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf. Zur Nachhaltigkeitsstrategie: Die Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage, Berlin.

Bemerkenswerterweise wird die Studie der Enquete-Kommission des 17. Deutschen Bundestages nicht rezipiert, die 2013 publiziert wurde: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.) (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission "Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft". Bonn (Schriftenreihe Bd. 1419).

<sup>985</sup> Ebd.

<sup>986</sup> Ebd.

<sup>987</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 86f.



Geisteshaltung diese Wege möglich sind. Hier wird der besondere Beitrag der Religion(en) zum Entwicklungsprozess in allen Ländern deutlich hervorgehoben<sup>988</sup>.

Der Wert der Studie für den Entwicklungsdiskurs liegt vor allem im Hinweis auf Alternativen zum herkömmlichen, auf ökonomisches Wachstum stark fokussierten Entwicklungsverständnis und auf die Verantwortung der wohlhabenderen Länder für die Ermöglichung des Fortschritts inklusive ökonomischem Wachstum in Entwicklungs- und Schwellenländern. Zugleich verdeutlicht die Studie die Schwierigkeiten der Umsetzung. Dieser Text ist der letzte der kirchlichen Verlautbarungen zum Entwicklungsdiskurs, die in diese Arbeit aufgenommen werden können. Er bietet gute Denkanreize für einen neuen Entwicklungsbegriff.

### 2.3.7.9 Zusammenfassung der kirchlichen Positionen zur Entwicklung

Wenn man den innerkirchlichen Diskurs zum Entwicklungsbegriff zusammenfassen will, muss man zunächst festhalten, dass schon Johannes XXIII. in seiner Enzyklika *Mater et Magistra* die Pflicht der reichen Völker, sich der ärmeren anzunehmen, postuliert<sup>989</sup>. Im Weiteren lässt sich für die Ebene der päpstlichen Enzykliken in groben Zügen folgender Dreischritt nachzeichnen: zunächst wird inklusive Entwicklung als Ziel vorgegeben, dann werden die Befreiung aus strukturellen Hindernissen und die Vermeidung von ‚Überentwicklung‘ angemahnt und schließlich verbindet der aktuelle Papst Franziskus die ökonomische und die ökologische Vorstellung von Entwicklung.

In *Populorum Progressio* (PP) wurde besonderes Augenmerk auf eine inklusive Vorstellung von Entwicklung, also auf ganzheitliche Entwicklung gelegt<sup>990</sup>. Entwicklung soll alle Menschen und den ganzen Menschen erfassen. Paul VI. beklagt, dies werde besonders Menschen im globalen Süden verwehrt und verlangt diesbezügliche Verbesserungen, damit, „Entwicklung der neue Name[n] für Frieden“<sup>991</sup> werden kann. Im Nachgang akzentuieren die Bischöfe 1971 die Option für die Armen und stellen als wirkliche Entwicklung eine „ganz und menschliche[n] Lebensweise in Gerechtigkeit, Liebe und Einfachheit“ in den Fokus<sup>992</sup>.

In der Enzyklika *Sollicitudo Rei Socialis* (SRS) wird diese Vorstellung von Entwicklung insofern in einen Zusammenhang mit der Befreiung aus Strukturen der Sünde gestellt, als Johannes Paul II. betont, Entwicklung sei als struktureller Akt zu verstehen. Deshalb seien unter

---

<sup>988</sup> Sachverständigengruppe (2018), S. 87-90. Die Rolle der Religion(en) für die Entwicklungszusammenarbeit wird inzwischen auch im BMZ erkannt, das eine eigene Abteilung für diesen Themenkomplex geschaffen hat. Vgl. <https://www.bmz.de/de/themen/religion-und-entwicklung/index.html> (18.12.2019).

<sup>989</sup> MM 157.

<sup>990</sup> Vgl. PP Nr. 6.

<sup>991</sup> PP Zwischenüberschrift vor Nr. 76.

<sup>992</sup> De Iustitia Nr. 52.

Mitwirkung der Kirche die Strukturen zu verändern, und eine Befreiung (sic!) aus diesen Strukturen anzustreben. In SRS wird das Recht auf Entwicklung ebenso anerkannt wie die Option für die Armen. Historisch ist hier zu sehen, dass die Theologie der Befreiung gerade ein Gegenbegriff zur Theologie der Entwicklung war<sup>993</sup>. Allerdings kann man diese Ansätze versöhnen, wenn man eine Ethik der Entwicklung als Ethik befreiender Prozesse begreift<sup>994</sup>.

Besonders bemerkenswert ist in dieser Enzyklika jedoch, dass der Papst auch vor einer Überentwicklung warnt, „die in einer *übertriebenen* Verfügbarkeit von jeder Art materieller Güter zugunsten einiger sozialer Schichten besteht“<sup>995</sup>. Hier betritt der Papst tatsächlich Neuland, dass man zu einer Analyse der Politik der IFIs unbedingt heranziehen muss, da sie neue Überlegungen zum Ziel von Entwicklung ermöglicht. Offensichtlich kann man auch über das Ziel einer wahren menschlichen Entwicklung hinausschießen, wenn man den Entwicklungsbegriff auf ökonomisches Wachstum verengt. Die US-amerikanischen Bischöfe fordern viele konkrete Schritte und betonen wegweisend, dass auch Christen in den Ländern des globalen Nordens etwas von Christen aus den Ländern des globalen Südens lernen können<sup>996</sup>.

In der Enzyklika *Centesimus Annus* weitet Johannes Paul II. den Entwicklungsbegriff und macht zugleich deutlich, dass der Lebensstil des Westens keine Blaupause für globale Entwicklung ist. Darüber hinaus betont Johannes Paul II. die Bedeutung von Wissen, Technik und Können im Vergleich zu natürlichen Ressourcen als Quelle des Reichtums der Industrienationen. Somit benennt er die weltwirtschaftlichen Abhängigkeiten eindeutig. Er betont eine positive Anthropozentrik, die durchaus in der Tradition des kirchlichen Lehramtes steht, denn bereits in *Gaudium et Spes* wird formuliert, dass der Mensch „Urheber, Mittelpunkt und Ziel aller Wirtschaft“<sup>997</sup> sei. Der Mensch mit seinen Fähigkeiten wird von Johannes Paul II. als entscheidender „Produktionsfaktor“<sup>998</sup> in der Moderne bezeichnet. Vor diesem Hintergrund diskutiert die Enzyklika die Chancen und Grenzen des freien Marktes und einen gerechten Zugang zum internationalen Markt für alle Menschen, „der nicht auf dem einseitigen Prinzip der Ausbeutung der natürlichen Ressourcen, sondern auf der Achtung der menschlichen Arbeit beruht.“<sup>999</sup>.

Die Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik benennt in der ersten von mir berücksichtigten Veröffentlichung zum Thema konkrete Maßstäbe für eine gerechte

---

<sup>993</sup> Vgl. Kruip, Gerhard (1988): Entwicklung oder Befreiung? Elemente einer Ethik sozialer Strukturen am Beispiel ausgewählter Stellungnahmen aus der katholischen Kirche Mexikos (1982 - 1987). Saarbrücken (Forschungen zu Lateinamerika, 19).

<sup>994</sup> Kruip (1988), S.510.

<sup>995</sup> SRS Nr.28.

<sup>996</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil, Nr.59.

<sup>997</sup> GS Nr. 63.

<sup>998</sup> CA Nr. 32.

<sup>999</sup> CA Nr. 33 unter Rückgriff auf PP Nr. 33-42.

Entwicklungszusammenarbeit, die bei der Beurteilung der Konditionalitäten von mir zu Rate gezogen werden<sup>1000</sup>.

In *Laudato Si'* wird der Entwicklungsdiskurs so prägnant wie vorher nicht um die ökologische Dimension angesichts des Klimawandels geweitet. Grundsätzlich braucht man nach Papst Franziskus eine Vorstellung einer ganzheitlichen Ökologie und eine entsprechende Politik: In der Enzyklika wird verdeutlicht, dass nachhaltige Entwicklung generationenübergreifende Gerechtigkeit braucht<sup>1001</sup>. Insgesamt weist die Enzyklika auf den engen Zusammenhang von Armut und ökologischer Frage hin<sup>1002</sup> und weite somit den Horizont, um die Verzahnung der Fragen zu verdeutlichen.

Dies greift auch die zweite berücksichtigte Studie Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik im Jahr 2017 auf, in dem sie einen Mittelweg in der Beurteilung von Wirtschaftswachstum beschreibt: in den Ländern des globalen Südens ist Wachstum notwendig, um Mittel für notwendige Investitionen in Bildung und Gesundheit zu ermöglichen, die für eine ganzheitliche Entwicklung notwendig sind, während in den Ländern des globalen Nordens zumindest eine Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch notwendig erscheint.

Insgesamt lassen sich verschiedene Prinzipien festhalten, die im kirchlichen Diskurs zur Entwicklung übergreifend akzentuiert werden<sup>1003</sup>: So wird hervorgehoben, dass die menschliche Person im Zentrum jeglicher Entwicklungszusammenarbeit stehen muss. Auch die ursprüngliche Einheit und Schicksalsgemeinschaft der Menschheitsfamilie findet sich im kirchlichen Entwicklungsdiskurs durchgängig, die die Gläubigen und die Menschen guten Willens verpflichtet, sich für die Entwicklung und den Fortschritt benachteiligter Menschen, Menschengruppen und Regionen einzusetzen<sup>1004</sup>. Desweiteren wird die Gleichheit aller Menschen und menschlichen Gemeinschaften im Hinblick auf ihre Würde ebenso angeführt wie die universelle Bestimmung der irdischen Güter. Wie erwähnt, wird eine ganzheitliche Entwicklung als Zielvorgabe formuliert, also eine Entwicklung, die alle Menschen und den ganzen Menschen erfasst. Solidarische Unterstützung in der Entwicklung wird als unabdingbare Bedingung eines dauerhaften Friedens angesehen.

---

<sup>1000</sup> Im Einzelnen: 1) Achtung der Menschenwürde, 2) Gemeinsame Ziele, 3) Verantwortete und transparente Partnerwahl, 4) Wechselseitige Konditionalität, 5) Anerkennung der Eigenständigkeit, 6) Gegenseitige Ergänzung, 7) Zuverlässigkeit und Dauerhaftigkeit (Direktinvestitionen eher als Portfolio-Investitionen), 8) Rechenschaftspflicht und Transparenz, 9) Faire Regeln der Konfliktaustragung (a priori festgelegt) und 10) Gemeinsame Verantwortung im Falle des Scheiterns.

<sup>1001</sup> LS Nr. 159.

<sup>1002</sup> Bals (2016), S. 7.

<sup>1003</sup> Auf erneute Zitation aus den kirchlichen Primärquellen wird hier aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet. Vgl. zu den prinzipiellen Erwägungen auch: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.). (1992): Pöpstlicher Rat Justitia et Pax: Das Recht auf Entwicklung. Konzilstexte und Texte des Heiligen Stuhls (1960-1991), Bonn.

<sup>1004</sup> SRS Nr. 14.

Um dies zu erreichen, wird im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die Verantwortung der einzelnen Nationen stark gemacht, die zunächst die Teilhabe ihrer Bürger stärken müssen, bevor die internationale Gemeinschaft zum Eingreifen legitimiert ist. Dieses macht eine internationale Zusammenarbeit notwendig, auch um gegenläufige Hilfsstrategien zu verhindern. Grundsätzlich wird Gerechtigkeit im internationalen Handels-, Währungs- und Finanzsystem eingefordert mit dem Bewusstsein für die Tragfähigkeit des Planeten und dem Respekt vor der Schöpfung, was nachhaltiges Handeln aller Akteure verlangt. Besonders hervorgehoben werden soll an dieser Stelle nochmals die Einschätzung von Johannes Paul II., die sich bei Franziskus wiederfindet, dass es auch eine Über- und Fehlentwicklung von Gesellschaften gibt, die selbstverständlich vermieden werden soll.

Die genannten Aspekte sind in eine Begriffsdefinition von ‚Entwicklung‘ einzubringen und mit weiteren Aspekten aus dem sozialetischen und normativ politikwissenschaftlichen und politischen Diskurs zu verknüpfen. Dies wird im folgenden Kapitel geschehen.

## **2.4 Zusammenfassung: Ein sozialetischer Begriff von Entwicklung**

In diesem Kapitel soll versucht werden, die oben dargelegten differenten Aspekte der Entwicklungsproblematik weiterzudenken und so einen sozialetisch verantwortbaren Begriff von *Entwicklung* abzuleiten, der dann als Richtschnur für die Beurteilung der Konditionalitäten und Bedingungen in der Entwicklungszusammenarbeit dienen soll. Hier ist der wissenschaftliche Diskurs ebenso einzubeziehen wie die konkreten entwicklungspolitischen Vorstellungen, die aus der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit gewonnen wurden und werden. Für eine Definition von Entwicklung ist zunächst zu konstatieren: Die großen Theorien, sowohl die Modernisierungs- als auch die Dependenztheorie, scheinen heute nicht mehr zielführend, da sie beide Entwicklung eng mit Industrialisierung und unmittelbar von dieser abhängigem Wirtschaftswachstum verbinden. Zugleich ist deutlich, dass der westliche Lebensstil nicht als Modell von Entwicklung dienen kann, wenn man die Tragfähigkeit des Planeten nicht überschreiten will. Auch die kirchliche Tradition weist darauf hin, dass der westliche Lebensstil kein Vorbild sein kann, sondern einen Fall von materieller Überentwicklung darstellt. Die Theorien der temporären Entkopplung von Volkswirtschaften durch ‚Erziehungszölle‘ zum Schutz der heimischen Wirtschaft scheinen im Zeitalter der digitalen Globalisierung schwer umsetzbar zu

sein<sup>1005</sup>. Viele klassische Ansätze haben also ihre Vormachtstellung verloren, bilden allerdings immer noch einen wirkmächtigen Hintergrund für den Entwicklungsdiskurs<sup>1006</sup>. Dennoch muss eine zeitgemäße Vorstellung von Entwicklung andere Ansätze inkorporieren: In diesem Zusammenhang bleibt neben den erwähnten Abwehrrpunkten als positive Vorstellung festzuhalten: Ein sozialetisch verantwortbarer Begriff muss selbstverständlich die Würde des Menschen als Ausgangspunkt aller weiteren Schlussfolgerungen ziehen; denn, wie dargelegt, ist dieser Begriff für die neuzeitliche säkulare und für die christliche Ethik gleichermaßen ein wichtiger Eckpfeiler. Bevor ausbuchstabiert werden kann, was dies auf der Mikro-, der Meso- und der Makroebene konkret heißt, ist folglich zuerst die Frage zu erörtern, ob man Entwicklungshilfe, also Hilfe, zu der man moralisch verpflichtet ist, überhaupt an Bedingungen knüpfen kann. Hier werden die Hilfspflichten zentral, die in Kapitel 2.2.6 diskutiert wurden. Die Hilfspflichten können angesichts der globalen Armut, wie dargelegt, als Pflicht zur Institutionalisierung geeigneter Instrumente und Institutionen verstanden werden. Die so verstandene Institutionalisierung sieht die Förderung starker Institutionen auf dem globalen sowie auf dem je nationalen Level vor. Denn individuelle Hilfe überfordert den einzelnen, ohne dabei grundsätzlich etwas an der Situation der Armen in der Welt zu verändern. Die Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Menschen, wozu auch die Möglichkeit der Selbstentfaltung zählt, muss jedoch das erste Ziel aller Entwicklungszusammenarbeit sein. Dabei müssen, gemäß der Option für die Armen, die absolut Armen im besonderen Fokus stehen, da diese am weitesten von der Erfüllung ihre Grundbedürfnisse entfernt sind. Hilfe kann also dann an Bedingungen geknüpft werden, wenn diese Bedingungen in advokatorischer Repräsentanz die Armen im Blick haben und sicherstellen sollen, dass die Hilfe den Armen besonders zugutekommt und zunächst die Grundbedürfnisbefriedigung für alle, verstanden als Sicherung eines menschenwürdigen Lebens für alle Menschen fokussiert. Zugleich kann eine Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Menschen nur eine ‚Untergrenze der Entwicklung‘ für einen sozialetischen Entwicklungsbegriff bilden. Denn die Verwirklichung der Menschenwürde und der Menschenrechte bedeutet mehr als die alleinige Befriedigung der Grundbedürfnisse. Auch die Verwirklichungs- und Teilhabechancen sollten in einem Entwicklungsprozess aus sozialetischer Sicht gefördert werden. Die Untergrenze wird allerdings durch eine Reduzierung der Vulnerabilität, also eine Stärkung der Resilienz der Armen markiert. Entwicklung wird in der Studie „Raus aus der Wachstumsgesellschaft“ der Sachverständigengruppe als „Prozess der Überwindung von schwerwiegenden

---

<sup>1005</sup> Zur Rolle der Globalisierung in der Weltwirtschaft siehe auch Müller, Johannes; Wallacher, Johannes (2005): Entwicklungsgerechte Weltwirtschaft. Perspektiven für eine sozial- und umweltverträgliche Globalisierung. Stuttgart (Kon-Texte, 7) S. 13-39.

<sup>1006</sup> Wie in späteren Kapiteln deutlich werden wird, ist besonders die Modernisierungstheorie in manchen Ansätzen der IFIs immer noch einflussreich.

Einschränkungen an Lebenschancen – ein Prozess, der darauf zielt, alle Menschen zu einer selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebensplanung zu befähigen<sup>1007</sup> verstanden. Dieses Verständnis ist zu adaptieren, allerdings lässt sich dieses Ziel nur durch überindividuelles, kollektives, Agieren, erreichen.

Das Ziel von Entwicklung muss folglich eine Institutionalisierung sein, die die Situation zur Sicherung der Grundbedürfnisse aller Menschen zumindest verbessert. Diese Idee formulierten die US-amerikanischen Bischöfe bereits 1986, die auch betonten, dass die Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens, die sie als Pflicht eines Christen ansahen, nicht nur durch tätige Nächstenliebe, sondern auch durch die Schaffung solidarischer Strukturen und Institutionen, die die Beteiligung und Berücksichtigung aller ermöglichen<sup>1008</sup>, zum Ausdruck komme. Durch diese Strukturen und Institutionen soll dann auch eine Grundgerechtigkeit<sup>1009</sup>, also eine materielle Basis für ein gelingendes Leben, erreicht werden können. Konkret wird in der Schrift „Wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle“ ein Handelssystem gefordert, das die Option für die Armen als Bezugsrahmen nimmt, also möglichst gerechte, den Armen Beteiligung ermöglichende, Regeln des Welthandels schafft<sup>1010</sup>. Bezüglich der Konditionalitäten wäre dann also zu fordern, dass diese die Bildung eines solchen Handelssystems als Ausdruck eines sozial-ethisch zu verantwortenden Entwicklungsbegriffs befördern<sup>1011</sup>, d.h. dass sie einen Beitrag zu einer gerechten Teilhabe der Länder des globalen Südens am Welthandel unterstützen.

In diesem Kontext ist an eine Stärkung der internationalen und nationalstaatlichen Institutionen im Sinne des Konzeptes der Good Governance zu denken. Good Governance kann nur als Ziel, nicht als Bedingung für Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungshilfe verstanden werden. ‚Bad Governance‘ darf nicht zu einer Vernachlässigung der Armen führen, allenfalls scheint es in Fällen von Bad Governance ein Ratschlag der Klugheit, gezielte Projektförderung gegenüber unspezifischer Budgethilfe und Budgetsubvention<sup>1012</sup> in der Praxis anzuwenden. Allerdings darf man nicht vernachlässigen, dass in vielen Entwicklungsländern neben guter Regierungsführung auch wirtschaftliches Wachstum notwendig ist, um notwendige Investitionen, etwa in Bildung und Gesundheit, langfristig aus Mitteln, die im Entwicklungsland erwirtschaftet werden, finanzieren zu können. Jedoch muss es ein ökologisch vertretbares Wachstum sein,

---

<sup>1007</sup> Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.) (2018): Raus aus der Wachstumsgesellschaft? Eine sozialetische Analyse und Bewertung von Postwachstumsstrategien. Bonn (Studien der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“ 21), S. 14.

<sup>1008</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr.77-78.

<sup>1009</sup> Mit diesem Begriff der ‚Grundgerechtigkeit‘ bezeichnen die US-amerikanischen Bischöfe immer wieder die Möglichkeit für jeden, menschenwürdig zu leben. US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr.74, 77 u.ö.

<sup>1010</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr. 267

<sup>1011</sup> Darauf wird am Ende der Arbeit noch eingegangen.

<sup>1012</sup> Darauf wird bei der Nachzeichnung der Konditionalitäten in Kapitel 3 und 4 näher eingegangen.

was auch Verzicht auf Emissionen in den Ländern des globalen Nordens einschließt, um entsprechenden ‚Spielraum‘ für Entwicklungsländer zu schaffen. Dies kann als wechselseitige Konditionalität bezeichnet werden kann. Folglich könnte das langfristige Ziel der *Entwicklung* die globale ökologisch-nachhaltige Soziale Marktwirtschaft sein, die besonders die Resilienz der Armen stärkt, etwa in dem sie Vorkehrungen trifft, dass die Landbevölkerung nicht nach einer Missernte unmittelbar vom Hungertod bedroht ist und es dann akuter Hilfe durch die Vereinten Nationen bedarf. Auf den ersten Blick wirkt diese globale ökologisch-nachhaltige Soziale Marktwirtschaft selbstverständlich wie eine Utopie. Ich behaupte freilich nicht, dass sie realistischer Weise kurzfristig zu erreichen ist. Aber sie muss als Vision im Blick sein, um die internationale Politik und besonders die Entwicklungszusammenarbeit sozialetisch bewerten zu können. Man muss für eine sozialetische Bewertung der Konditionalitäten und Bedingungen also fragen, ob die Bedingungen diese Vision ermöglichen und ob sie besonders den Armen zugutekommen, um diesen ein Überleben und eine gewisse Resilienz für ökonomische Schwankungen zu sichern. Eine globale soziale Marktwirtschaft versucht nicht einfach neokolonial die durchaus guten Erfahrungen des europäischen Kontinents überzustülpen; vielmehr benennt mein Konzept einzelne Aspekte, die in einer Zielformulierung von *Entwicklung* zu beachten sind. Hier ist die Absicherung der Bevölkerung gegen Risiken, also die Erhöhung der Resilienz auch durch Systeme sozialer Sicherung ebenso zu nennen wie die Stärkung der Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger. Grundsätzlich ist eine wichtige Rahmensetzung in den Spielregeln der Weltwirtschaft und den Regeln der Volkswirtschaften einzufordern, die dann den Freiraum für individuelle und kollektive Spielzüge gibt. Konkret bedeutet dies, auch arbeitsrechtliche Mindestnormen zu vereinbaren, die die Sicherheit der Arbeitnehmer im globalen Markt absichern<sup>1013</sup>. Konditionalitäten müssten diese in den Ländern des globalen Südens einfordern, wenn sie sozialetisch vertretbar sein wollen.

Bei der Ausgestaltung der konkreten entwicklungspolitischen Praxis sind neben dem Persönlichkeitsprinzip auch die Prinzipien der Solidarität, Subsidiarität und Nachhaltigkeit aus der Katholischen Soziallehre zu berücksichtigen. Die globale Solidarität erfordert, dass wir uns auch um Arme in anderen Teilen der Welt kümmern. Müller und Wallacher betonen, dass Solidarität im globalen Maßstab besonders dort eingefordert werden kann, wo kein unmittelbar Schuldiger an der Situation auszumachen ist und es eher die globalen Strukturen sind, die von den mächtigen Ländern geprägt sind, die die strukturell schwache Position der Menschen in den Ländern des globalen Südens verursachen<sup>1014</sup>. Das Prinzip der Subsidiarität akzentuiert, dass

---

<sup>1013</sup> Hier leistet die ILO einen wichtigen Beitrag. Siehe dazu: Demele, Markus (2013): Entwicklungspolitik als Arbeitspolitik. Marburg.

<sup>1014</sup> Müller/Wallacher (2005) S. 117.

Entwicklungshilfe nicht zur Abhängigkeit und zur Durchsetzung von Perspektiven des globalen Nordens führen darf, sondern man die Selbstbestimmung der Hilfsempfänger als Teil ihrer Würde akzeptieren muss, was einschließt, ihnen eigene Vorstellungen von *Entwicklung* zuzugestehen. Sie müssen sich jedes Projekt zu eigen machen (Ownership) und gemäß ihren eigenen Vorstellungen umsetzen. Nachhaltigkeit bedeutet zum einen, die ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgen aktuellen Handelns in der Entwicklungszusammenarbeit zu bedenken, und zum anderen, nicht auf kurzfristige Hilfe zu setzen, sondern zielführende, aber eventuell längere Prozesse zu begleiten. Neben diesen Einsichten ist der Hinweis der kirchlichen Tradition wichtig, dass es auch Überentwicklung geben kann<sup>1015</sup>, das westliche Lebensmodell also nicht als Blaupause für alle Staaten dienen kann. Neben der ökologischen Belastung wird in den kirchlichen Texten von Johannes Paul II. bis zu Franziskus vor allem auf die Sinnentleerung des westlichen Konsumismus und Materialismus verwiesen. Darüber hinaus wird deutlich, dass die Konditionalitäten für gelingende Entwicklungsfortschritte einschließen müssen, dass auch die reichen Länder und damit die Geldgeber aus dem globalen Norden nicht nur Hilfe leisten müssen, sondern tatsächlich zum Teilen der Macht bereit sein müssen<sup>1016</sup>, was über den engeren Gegenstand dieser Arbeit hinausgeht, da damit eine Neuordnung der globalen Strukturen verbunden sein müsste.

Ziel eines neuen Verständnisses von Entwicklungszusammenarbeit ist Gerechtigkeit, um ein menschenwürdiges Leben für alle Menschen zu ermöglichen. Damit ergeben sich aus der konstatierten Armut als einem Ausdruck mangelnder Entwicklung verschiedene Aspekte der Gerechtigkeit, deren Verwirklichung Impulse für einen sozialetischen Entwicklungsbegriff setzen: Entwicklung muss die Würde der Armen stärken, die durch unterschiedliche Einschränkungen und Zurücksetzungen beschädigt wird. Hierbei geht es immer auch um nicht verwirklichte Aspekte von Gerechtigkeit<sup>1017</sup>: a) Armut reduziert die Möglichkeit, seine (Grund-)Bedürfnisse zu befriedigen, was der Bedürfnisgerechtigkeit widerspricht. b) Armut schließt von der Gesellschaft aus, ist also unter Beteiligungsgerechtigkeitsaspekten nicht hinzunehmen. c) Arme müssen Verwirklichungschancen<sup>1018</sup> für ihre Lebensziele haben, dies ist eine Frage der Chancengerechtigkeit. d) Allerdings muss man im globalen Rahmen auch die Leistungsgerechtigkeit in ihrer zweifachen Dimension bedenken. Es muss eine ‚Belohnung‘ für den Leistungsstärkeren ebenso geben wie das Gebot, dem Schwächeren nicht mehr abzuverlangen, als dieser

---

<sup>1015</sup> CA, LS etc.

<sup>1016</sup> Hilpert (1993), S. 293-295.

<sup>1017</sup> Marx, Reinhard (2006): Ethische Herausforderungen der Globalisierung. In: Ibeh, Martin Joe / Wiemeyer, Joachim (hgg.) (2006): Entwicklungszusammenarbeit im Zeitalter der Globalisierung. Paderborn (Paderborner Theologische Studien 44), S. 29-41, besonders S. 34f.

<sup>1018</sup> Vgl. hierzu Kapitel 2.2.2.4.



zu leisten in der Lage ist. e) Auch intergenerationelle Gerechtigkeit muss bei Fragen globalen Ausgleichs und der Unterstützung der Armen mit bedacht werden. Wir dürfen die Umwelt nicht in dem Maße zerstören und die Ressourcen der Erde so weit verbrauchen, dass nachfolgenden Generationen kein menschenwürdiges Leben mehr möglich ist. Diese Herausforderungen sind allein mit dem Diskurs zur Armut und Unterentwicklung verbunden. Es gibt jedoch weitere Aspekte von Unterentwicklung, wie Gesundheit und Bildung, die verbessert werden müssen, um Freiheitsrechte und Verwirklichungschancen nutzen zu können. Deshalb werden die Menschenrechte als Grundlage für menschliches Zusammenleben hervorgehoben. Zur Verwirklichung der Freiheit ist auch die Möglichkeit, einer sicheren und geregelten Arbeit unerlässlich, da die Arbeit einen zentralen Bestandteil des menschlichen Lebens in Würde ausmacht. Folglich ist eine Politik, die Arbeitsplätze schafft, zentral<sup>1019</sup>, auch, aber nicht nur für die Entwicklungspolitik. Eine wichtige Attitüde für einen sozialetisch zu rechtfertigenden Begriff von Entwicklung ist das Bemühen um Augenhöhe, um die Menschen in den Ländern des globalen Südens als gleichberechtigte Partner anzuerkennen und zu akzeptieren, dass auch sie einen nützlichen Beitrag zur Bewältigung ihrer Situation und zur Etablierung einer entwicklungs-gerechten Weltwirtschaft leisten können. Im Norden kann man auch vom Süden lernen. Die SDGs machen das deutlich, indem sie zum Ausdruck bringen, dass sich alle Mitgliedsländer der Vereinten Nationen in Entwicklung befinden, wenn auch in unterschiedlichen Aspekten und Stadien.

Ein sozialetisch reflektierter Entwicklungsbegriff sollte als Ziel von Entwicklung also eine möglichst globale nachhaltige Soziale Marktwirtschaft postulieren, die allen Volkswirtschaften Elemente einer Sozialen Marktwirtschaft ermöglicht und zugleich die internationale Arbeitsteilung in diesem Sinne reformiert. Die Konditionalitäten und Bedingungen sind folglich darauf hin zu überprüfen, ob sie zur Etablierung einer solchen Weltwirtschaftsordnung beitragen und die Armen wirkungsvoll unterstützen. Zuvor sind in einem nächsten Schritt jedoch die bestimmenden Akteure der globalen Wirtschaftspolitik, Internationaler Währungsfonds und Weltbank-Gruppe, in ihrem Selbstverständnis und ihren Arbeitsweisen vorzustellen, denn dort werden die Konditionalitäten für die Entwicklungszusammenarbeit formuliert.

---

<sup>1019</sup> US-Bischofskonferenz /Sekretariat (1986), Hauptteil Nr. 96-100.

### 3 Die Institutionen der Weltwirtschaft

Um die Rahmenbedingungen der Entwicklungspolitik verstehen und damit auch die Konditionalitätenpolitik einordnen zu können, muss man sich vor allem mit drei Institutionen befassen: Dem Internationalen Währungsfonds (IMF)<sup>1</sup>, der Weltbankgruppe und der Welthandelsorganisation (engl. World Trade Organisation, WTO). Denn diese drei bestimmen die Geschicke der Weltwirtschaft in erheblichem Maße. Daneben gibt es weitere Akteure wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und kontinentale und regionale Entwicklungsbanken, die die Entwicklungszusammenarbeit beeinflussen<sup>2</sup>. Die OECD ist im globalen Entwicklungsdiskurs präsent durch die Richtlinien ihres Entwicklungsausschusses (Development Assistance-Committee DAC), die DAC-Guidelines, die die Entwicklungszusammenarbeit der Länder des globalen Nordens koordinieren sollen<sup>3</sup>. Die weiteren Entwicklungsbanken bleiben in dieser Arbeit jedoch unberücksichtigt, da sie sich häufig an den Grundsätzen von IMF und Weltbankgruppe orientieren und zudem die globale Ebene im Fokus steht. In diesem Zusammenhang lassen sich IMF und Weltbank, auch in Anlehnung an den allgemeinen Sprachgebrauch, als Internationale Finanzinstitutionen (IFIs) zusammenfassen, die auch durch Fiskal- und Geldpolitik die Entwicklung aller Länder zu beeinflussen versuchen und Kredite an Nationalstaaten vergeben, während sich die WTO allein um einen freien Welthandel bemüht und keine Kredite vergibt. Aus diesem Grund wird sie hier auch nur als bedeutsame externe Größe für den Konditionalitätendiskurs angeführt<sup>4</sup>. Bevor die Konditionalitäten jedoch genauer untersucht werden können, müssen zunächst die Entstehung, die Aufgabe und die Arbeitsweise dieser drei Institutionen erläutert werden<sup>5</sup>, die alle in die Struktur der Vereinten Nationen eingebunden sind.

---

<sup>1</sup> Um keine Verwirrung mit Zitaten aus englischsprachigen Quellen zu erzeugen, wird der Internationale Währungsfonds in der ganzen Arbeit mit der englischen Abkürzung IMF für International Monetary Fund abgekürzt.

<sup>2</sup> Zu nennen sind hier etwa die Afrikanische Entwicklungsbank (African Development Bank Group (AfDB)) oder die Asiatische Entwicklungsbank (Asian Development Bank, ADB)).

<sup>3</sup> Da die DAC Guidelines eine Ergänzung und Operationalisierung der Politik der IFIs darstellen, sich jedoch meist an den Vorgaben der IFIs orientieren, wird hier nicht näher auf diese eingegangen. Denn im Fokus dieser Arbeit stehen die Vorgaben der IFIs.

<sup>4</sup> Für die Weltwirtschaft ist sie als Organisation, deren Aufgabe ist, den globalen Handel zu koordinieren, gleichwohl unverzichtbar.

<sup>5</sup> Die Gründungsgeschichte der Weltbank ist detailliert nachzulesen in Kapur, Devesh / Lewis, John P. / Webb, Richard (1997): *The World Bank. Its First half Century*. Vol. 1.: History. Washington, besonders S. 1-13.

### 3.1 Einbindung in die Architektur der Vereinten Nationen

Obwohl die erste Säule der Weltbankgruppe, die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (International Bank for Reconstruction and Development IBRD) und auch der Internationale Währungsfonds (International Monetary Fund IMF) bereits 1944 in Bretton Woods, einem kleinen Ort in New Hampshire in den USA, gegründet wurden<sup>6</sup>, gehören sie heute zu den 17 Sonderorganisationen der 1945 gegründeten Vereinten Nationen. Der IMF und die Vereinten Nationen schlossen dazu im November 1947 ein völkerrechtliches Kooperationsabkommen, die Weltbank folgte in Gestalt der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) als erster Organisation der Weltbankgruppe im Mai 1948<sup>7</sup>. Neben den Sonderorganisationen gibt es Spezialorgane der Vereinten Nationen, vor allem in den Bereichen der entwicklungspolitischen Hilfsprogramme (UNDP, UNEP, UNICEF, UNCTAD<sup>8</sup>), der humanitären Anliegen der Weltgemeinschaft (UNHCR, WFP<sup>9</sup>) oder der Ausbildungs- und Forschungsaktivitäten (UNU, UNITAR<sup>10</sup>).

Die Sonderorganisationen werden in drei Gruppen eingeteilt. Diese sind jedoch alle gemäß dem Auftrag der Vereinten Nationen insgesamt seit der Gründung 1945 verpflichtet „über die Kriegsverhinderung hinaus Frieden und humane Lebensbedingungen für die Völker der Welt zu gewährleisten“<sup>11</sup>. Sie sind wie folgt zu klassifizieren: technische Sonderorganisationen, wie den Weltpostverein, Sonderorganisationen im sozialen kulturellen und humanitären Bereich, wie etwa die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organisation, WHO) sowie als eigene Gruppe die Finanzorganisationen<sup>12</sup>. Die Einbindung der Spezialorgane und Sonderorgani-

---

<sup>6</sup> Ihre Arbeit nahmen diese Institutionen auch erst 1946 (Weltbank) und 1947 auf. Vgl. Kapur et al. (1997), S.2 und Rowohl, Natalie (2007): Weltbank und Internationaler Währungsfonds: Ihre Mandate und deren Abgrenzung. Stand und Reformvorschläge. Frankfurt am Main, (Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht, Bd.71), S. 183.

<sup>7</sup> Agreement Between the United Nations and the International Monetary Fund. United Nations Treaties Series (UNTS) 16, S. 328-339. Online unter: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2016/v16.pdf> (22.01.2020) und Agreement Between the United Nations and the International Bank for Reconstruction and Development. United Nations Treaties Series (UNTS) 16, S.346-358. Online unter: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2016/v16.pdf> (22.01.2020).

Vgl. auch Conrady, Jan (2006): Eine UN- Sonderorganisation im Wandel. Die Reform des Internationalen Währungsfonds (IMF). In: Von Schorlemer, Sabine (Hg.) (2006): Globale Probleme und Zukunftsaufgaben der Vereinten Nationen. Baden-Baden, (Zeitschrift für Politik Sonderband1), S. 185-200, hier S. 187.

<sup>8</sup> UNDP: United Nations' Development Programme, UNEP, United Nations' Environment Programme, UNICEF: United Nations International Children's Emergency Fund, seit 1953 United Nations Children's Fund, UNICEF), UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development.

<sup>9</sup> UNHCR: United Nations' High Commissioner for Refugees, WFP: World Food Programme.

<sup>10</sup> UNU: United Nations University, ein Lehr und Forschungsverbund, dessen Hauptsitz sich in Shibuya in der Nähe Tokios in Japan befindet. Das Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS) ist in Bonn beheimatet. Weitere Standorte sind Paris und New York. UNITAR: Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen mit Hauptsitz in Genf. Siehe Gareis, Sven Bernhard / Varwick, Johannes (<sup>5</sup>2014): Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen. Opladen, S. 58.

<sup>11</sup> Gareis / Varwick (2014) S. 19.

<sup>12</sup> Gareis / Varwick (2014), S.59.

sationen in die Struktur der Vereinten Nationen erfolgt über ihre institutionelle Verschränkung mit den Zentralorganen der UN: der Generalversammlung, dem Sicherheitsrat, dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), dem Treuhandrat, dem Internationalen Gerichtshof und dem Sekretariat der Vereinten Nationen mit dem Generalsekretär an der Spitze am Hauptsitz in New York<sup>13</sup>. Schon dies macht deutlich, dass die Vereinten Nationen insgesamt eine vielfältige und vielschichtige Institution sind. Die Finanzorganisationen unterstehen in erster Linie dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC), der aus 54 Mitgliedern besteht und in dem die Länder des globalen Südens überproportional vertreten sind<sup>14</sup>. Allerdings ist der ECOSOC kein völlig gleichberechtigtes Hauptorgan der Vereinten Nationen, da er in vielen Fragen der Autorität der Generalversammlung unterstellt ist<sup>15</sup>. Dennoch ist er einflussreich in sozio-ökonomischen Fragen der Vereinten Nationen, selbst wenn er einzelne Punkte nur beraten und nicht entscheiden kann. Diese Rolle als Reflexionsforum wird dadurch aufgewertet, dass er Empfehlungen, auch an UN-Sonderorganisationen<sup>16</sup>, aussprechen und eigene Themen setzen kann. Zudem kann er internationale Konferenzen einberufen, die sich mit Fragen aus seinem Aufgabengebiet beschäftigen<sup>17</sup>. Er tagt regulär einmal im Jahr für vier Wochen; zu dieser Sitzungsperiode können auch externe Teilnehmer, etwa Vertreter der Sonderorganisationen und Vertreter einiger „von der Generalversammlung anerkannte[r] Befreiungsorganisationen“<sup>18</sup> eingeladen werden. Aktuell sind beim ECOSOC rund 3500 Nichtregierungsorganisationen mit Konsultativstatus registriert<sup>19</sup>, was eine Unübersichtlichkeit der Entscheidungsprozesse impliziert und erklärt. Diese Vielfalt verstärkt sich dadurch, dass der ECOSOC im Laufe der Geschichte viele seiner Kompetenzen im entwicklungspolitischen Bereich an andere Spezialorgane und Sonderorganisationen wie den Menschenrechtsrat, UNDP und UNCTAD, abgegeben hat, was einen Einflussverlust nach sich zog<sup>20</sup>. Die Bretton Woods Institutionen können infolgedessen in relativer politischer und ökonomischer Autonomie agieren. Die Weltbankgruppe besitzt insofern noch etwas größere Autonomie, als sie sich auch nicht hauptsächlich durch Beiträge ihrer Mitgliedsstaaten finanziert<sup>21</sup>. Demzufolge ist sie weniger von Nationalstaaten abhängig. Conrady betont, dass der IMF bereits aufgrund der Formulierung im erwähnten Kooperationsabkommen mit den Vereinten Nationen de iure eine unabhängige

---

<sup>13</sup> Gareis / Varwick (2014), S. 44-57.

<sup>14</sup> Gareis / Varwick (2014), S. 49f.

<sup>15</sup> Scheuermann, Manuela (2014): Die Vereinten Nationen. Eine Einführung. Wiesbaden, S.128.

<sup>16</sup> Vgl. in Kapitel 2.3.2 dieser Arbeit die Erläuterungen zum Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen.

<sup>17</sup> Scheuermann (2014), S.129.

<sup>18</sup> Gareis / Varwick (2014), S. 50.

<sup>19</sup> Gareis / Varwick (2014), S. 22.

<sup>20</sup> Gareis / Varwick (2014), S. 50.

<sup>21</sup> Gilbert, C. L. / Vines, David (2006): The World Bank. Cambridge, S. 137f.

internationale Organisation sei<sup>22</sup>. Diese Unabhängigkeit wird durch die Schwäche des ECO-SOC verstärkt. Trotzdem oder eventuell auch gerade deshalb sind die Internationalen Finanzinstitutionen, besonders der IMF, wirkmächtige Akteure in der globalen (Wirtschafts)Politik. Denn sie gelten als „Lender of the Last Resort“ (LOLR), „Kreditgeber letzter Instanz“, der eigentlich vor allem in Finanzkrisen zum Tragen kommt<sup>23</sup>. Der IMF wird dann nicht nur Kreditgeber in der Krise, sondern tritt auch als Krisenmanager auf, der die Verantwortung für wirtschaftspolitische Maßnahmen übernimmt<sup>24</sup>. De facto bedeutet die Rolle als LOLR gerade für Entwicklungs- und Schwellenländer jedoch oft, dass Staaten, die von ihm keine Kredite (mehr) erhalten, von kaum jemandem noch Kredite erhalten, wenn man von einzelnen bilateralen Beziehungen, vor allem Chinas zu afrikanischen Staaten, absieht. Der LOLR wird eben dann benötigt, wenn niemand sonst in der Lage oder bereit ist, Kredite zu vergeben. Dies verschafft besonders dem IMF, aber den Internationalen Finanzinstitutionen insgesamt eine kaum zu überschätzende Machtposition in der globalen Politik.

### 3.2 Die Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs)

Der Begriff *Internationale Finanzinstitutionen* (IFIs) bezeichnet die Weltbankgruppe und den Internationalen Währungsfonds (IMF), die – zumindest zum Teil<sup>25</sup> - im Juli 1944 in Bretton-Woods in den USA von 44 Staaten<sup>26</sup> auf der „United Nations Monetary and Financial Conference“<sup>27</sup> gegründet wurden und zunächst die Folgen des Weltkrieges und die Unsicherheiten des Weltmarktes eingrenzen und beheben sollten<sup>28</sup>. Ziel der Konferenz war die Wiederherstellung wirtschaftlichen Wachstums als Grundlage für eine friedliche Entwicklung der

---

<sup>22</sup> Conrady (2006), S.187. Im Abkommen heißt es: “By reasons of its nature of its international responsibilities [...] is required to function as an independent international organization“.

<sup>23</sup> Bode, Maren Katharina (2017): Der IWF im Wandel - Rückkehr zu einem neuen System. Der Umgang des Internationalen Währungsfonds mit zukünftigen Finanz- und Wirtschaftskrisen. Tübingen (Jus Internationale et Europaeum, 125), S. 201-218. Auf nationaler Ebene ist die Zentralbank dieser Kreditgeber letzter Instanz.

<sup>24</sup> Bode (2017), S. 204-206.

<sup>25</sup> Einige Mitgliedsorganisationen der Weltbankgruppe entstanden später, wie noch zu zeigen sein wird.

<sup>26</sup> Die Ratifizierung gestaltete sich jedoch schwierig, so dass der Gründungsvertrag zunächst am 27.13. 1945 für 28 Staaten, die über 65% des Grundkapitals und somit über entsprechende Stimmrechte verfügten, in Kraft trat. Vgl. Freiberg, Rolf / Jürgens, Thomas (1988): Rechtsgrundlagen der Entwicklung, des Aufbaus und der Befugnisse der Weltbank. In: Koll, Thomas u. (Hg.) (1988): Die Weltbank. Struktur, Aufgaben und Bedeutung. Berlin, DGVN, S. 11-47, hier S. 15. Vgl. auch Tetzlaff, Rainer (1996): Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära. Opladen, S.12 und Driscoll, David D. (1988): IMF und Weltbank. Ihre Aufgaben in der Weltwirtschaft. Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Washington D.C. S.1. Dreher gibt 45 Staaten als Gründungsmitglieder an. Dreher, Axel (2003): Die Kreditvergabe von IMF und Weltbank. Ursachen und Wirkungen aus politisch-ökonomischer Sicht. Berlin, S.1. An der Konferenz nahmen 45 Staaten teil, die Sowjetunion trat dem Gründungsabkommen jedoch nicht bei. Vgl. Conrady (2006), S.186, besonders Fn 7.

<sup>27</sup> Hilf, Meinhard / Oeter, Stefan (2010): WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels. 3. Aufl. Baden-Baden, S.77.

<sup>28</sup> Vgl. Dreher (2003), S. 1.

Staatengemeinschaft nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges<sup>29</sup>. In den Statuten von Internationaler Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD: englisch: International Bank for Reconstruction and Development), dem ältesten Teil der Weltbankgruppe, und IMF werden die Ziele pragmatisch formuliert: die IBRD soll den Wiederaufbau und die Entwicklung der Gebiete, die entweder durch den Zweiten Weltkrieg zerstört oder insgesamt ökonomisch schwach waren, unterstützen und helfen, die Produktion auf Friedenszeiten umzustellen. Der IMF sollte die internationale Zusammenarbeit in Währungsfragen sichern, um zu verhindern, dass die Nationalstaaten Währungspolitik als Mittel der Auseinandersetzung nutzten, wie es nach der Weltwirtschaftskrise 1929 geschehen war. Das Ziel war nach Tetzlaff, „eine progressive, zivile Welt, frei von Furcht und Not, zu schaffen, in der alle Menschen und Völker in Wohlstand und Sicherheit miteinander und nie wieder gegeneinander leben könnten“<sup>30</sup>. Besonders nach dem Start der massiven US-amerikanischen Unterstützung für Europa<sup>31</sup>, etwa durch den Marshallplan<sup>32</sup>, und die durch diese Hilfe zunehmende wirtschaftliche Erholung in Europa, wandelten sich beide Institutionen jedoch zu sehr wichtigen Gebern in der Entwicklungshilfe für die Länder des globalen Südens<sup>33</sup>. Denn für die Umsetzung des Marshall-Plans wurde eine eigene Organisation gegründet, die OEEC, die Organisation for European Economic Cooperation, die später in die OECD überging<sup>34</sup>. Somit konnten sich IMF und Weltbankgruppe von der Konzentrierung auf Europa lösen und sich globalen Fragen zuwenden. Damit war die Aufnahme von „etwa 130 Entwicklungsländern“<sup>35</sup> in diese Institutionen im Laufe der 1950er und 1960er Jahre verbunden. Beide Institutionen sind den Prinzipien des Freihandels, der Konvertibilität der Währungen und einer offenen marktwirtschaftlichen (internationalen) Ordnung verpflichtet<sup>36</sup>.

---

<sup>29</sup> Conrady (2006), S.186

<sup>30</sup> Tetzlaff, Rainer (1996): Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods- Ära. Opladen, S.13.

<sup>31</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (Hg.) (2013): Weltweite Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft. Sonderveröffentlichung. Frankfurt am Main, S. 180.

<sup>32</sup> Zum Marshallplan vgl. Holzamer, Hans-Herbert / Hoch, Marc (Hgg.) (1997): Der Marshall-Plan. Geschichte und Zukunft. Landsberg/Lech und Maier, Charles S. / Bischof, Günter (Hgg.) (1992): Deutschland und der Marshall-Plan. Baden-Baden:

<sup>33</sup> Diese wird zwar bereits im Gründungsvertrag des ältesten Teils der Weltbankgruppe, dem „Abkommen über die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung“ vom Juni 1944 als eine Aufgabe neben der Beseitigung der Kriegsschäden und der Umstellung der Weltwirtschaft „auf den Friedensbedarf“ in der Formulierung „und der Förderung der Entwicklung von Produktionsanlagen und Hilfsquellen in weniger entwickelten Ländern“ als Aufgabe der Weltbank charakterisiert, blieb in der ersten Zeit jedoch fast unberücksichtigt. Vgl. Ernst, Martina / Freiberg, Ralf / Jürgens, Thomas / Koll, Thomas U. (Hgg.) (1988): Worldbank and International Monetary Fund – basic documents-. Weltbank und Internationaler Währungsfonds – Gründungsdokumente-. Hrsg. im Auftrag des Landesverbandes Berlin der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin, (Schriftenreihe, Bd.2).

<sup>34</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S.159.

<sup>35</sup> Tetzlaff, (1996), S.15.

<sup>36</sup> Gareis / Varwick (2014), S. 256.

Die klassische Aufgabenteilung der beiden Institutionen bestand bis 1973 darin, dass die Weltbank die wirtschaftliche Entwicklung der ärmeren Länder fördern sollte, während der IMF die zentrale Institution zur Überwachung des Weltwährungssystems bildete<sup>37</sup>, zu deren Hauptaufgaben die Förderung stabiler Währungen und geordneter Währungsbeziehungen unter den Mitgliedern gehörten. Dies impliziert, dass die Weltbank, besonders ihre Teilorganisation International Development Association (IDA, gegründet 1960)<sup>38</sup> in erster Linie Ansprechpartner für Entwicklungsländer ist, während der IMF sich aller Länder annimmt, die Zahlungsbilanzschwierigkeiten hatten, d.h. deren Währung instabil zu werden drohte<sup>39</sup>. Trotz dieser - relativ - klaren Aufgabenteilung besitzen beide Institutionen viele Gemeinsamkeiten, was immer wieder für Verwirrung sorgt, wie auch in der Literatur breit belegt ist<sup>40</sup>. Ein Punkt, der zur Verwirrung beiträgt, ist die Tatsache, dass die Regierungen aller Mitgliedsländer ‚Besitzer‘ beider Institutionen sind<sup>41</sup>. Zudem muss ein Nationalstaat Mitglied im IMF sein, um mit der größten Organisation der Weltbankgruppe, der Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) zusammenarbeiten zu dürfen<sup>42</sup>. Seit dem Ende des festen Wechselkurssystems unter den Mitgliedsländern und der Freigabe der Wechselkurse 1973 sind die Aufgaben dieser beiden Institutionen noch weniger klar getrennt als in ihrer Gründungsphase. Denn der IMF gewährt seinen Mitgliedern nun auch kurz- und mittelfristige Kredite, wenn auch zur Bewältigung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Heute kooperieren beide Institutionen<sup>43</sup> und erstellen u.a. gemeinsam Konditionalitäten für die Kreditvergabe an ärmere Länder<sup>44</sup>. Oft geschieht dies unter Federführung des IMF, der gleichzeitig die Währungsstabilität im Blick behält<sup>45</sup>. Die makroökonomische Politik des IMF bildet die Grundlage und den Rahmen für die

---

<sup>37</sup> Vgl. Driscoll, David D. (1988), S. 8f.

<sup>38</sup> Vgl. Kapitel 3.2.1.1.3 dieser Arbeit.

<sup>39</sup> Vgl. Driscoll (1988), S. 5-6.

<sup>40</sup> Driscoll (1988), Tetzlaff (1996) und Rowohl (2007).

<sup>41</sup> Vgl. Driscoll (1988), S.1. Zur Zeit der Abfassung des Werkes von Driscoll hatten beide IFIs 151 Mitglieder, heute sind es 189 in der Weltbank ( <https://www.worldbank.org/en/who-we-are> , Zugriff am 04.03.2020) und im IMF ( <https://www.imf.org/en/countries> Zugriff am 04.03.2020).

<sup>42</sup> Vgl. Art. II, Abschn.1, lit b der IBRD-Statuten. Zitiert nach Ernst u.a. (1988), S. 11. Vgl. auch Rowohl (2007), S.53.

<sup>43</sup> Zur Zusammenarbeit der beiden Institutionen vgl. ausführlich Kapitel 3.2.3 dieser Arbeit.

<sup>44</sup> Definition Konditionalitäten, engl. „*Conditionality*“; Bezeichnung für die Bedingungen und wirtschaftspolitischen Auflagen, zu denen der IMF Kredite an seine Mitglieder vergibt. Traditionell sind die wirtschaftspolitischen Auflagen auf die makroökonomische Politik gerichtet. Üblich sind Obergrenzen für den staatlichen Finanzierungssaldo und für den Zuwachs der Geldmenge. Seit dem Anlaufen der Strukturanpassungsprogramme (SAP) in den 1980er-Jahren macht der IMF auch Auflagen über Strukturreformen (Deregulierung und Liberalisierung), dabei stimmt er sich mit der Weltbank (IBRD) ab. Konditionalität ist die umstrittenste Seite der Politik des IMF, sie wird v.a. in den Empfängerländern als Hauptproblem der IMF-Politik empfunden.“ Klein, Martin (2018): Art. Konditionalitäten. In: Gabler Wirtschaftslexikon online, verfügbar unter <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/konditionalitaet-40895/version-264271> (09.07.2021). Vgl. auch Kapitel 4.2 dieser Arbeit.

<sup>45</sup> Bode (2017), S. 28.

mikroökonomischen Maßnahmen der Weltbank<sup>46</sup>. Seit Anfang der Neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts scheint die hauptsächliche Aufgabe des IMF zu sein, für eine Balance in der Zahlungsbilanz der Länder zu sorgen und so Finanzkrisen zu verhindern oder zumindest zu bekämpfen. Die Weltbank stellt durch die Förderung der Produktivität und die Hebung des Lebensstandards und der Arbeitsbedingungen die Bekämpfung der Armut in das Zentrum ihrer Tätigkeiten<sup>47</sup>. Allerdings lässt sich diese Trennlinie zwischen den beiden Institutionen immer weniger scharf ziehen, da beide nun Kredite an Entwicklungsländer geben und diese auch mit besonderen Bedingungen ausstatten<sup>48</sup>: Ohne hier bereits in Details gehen zu wollen, muss die besondere Rolle erwähnt werden, die die Kredite einnehmen, welche der Armutsreduzierung und dem Wachstum dienen sollen (sogenannte PRGF, Poverty Reduction and Growth Facilities in der Arbeit des IMF und die entsprechenden Kredite Poverty Reduction and Growth Credits (PRGCs), die von der International Development Association (IDA) vergeben werden<sup>49</sup>). Mit der starken Rolle, die die IFIs in der Entwicklungspolitik spielen, sind sie nach Rainer Tetzlaff die bedeutendsten und mächtigsten Institutionen, die auf internationaler Ebene nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet wurden<sup>50</sup>. Viele Länder sind von ihnen beeinflusst. Wie erwähnt, wird die Weltwirtschaft auch durch die relativ junge Welthandelsorganisation (WTO), die erst 1994 gegründet wurde, beeinflusst, wiewohl diese keine Kredite an Entwicklungsländer vergibt, sondern Entwicklungshilfe im Sinne der Förderung der wirtschaftlichen Stärke der Länder des globalen Südens durch Liberalisierung des Handels versucht<sup>51</sup>.

Bevor auf die aktuelle Politik der IFIs eingegangen wird, ist es sinnvoll, zunächst die Grundstrukturen von Weltbankgruppe und IMF darzustellen, die wie oben ausgeführt als Sonderorganisationen der Vereinten Nationen (UN) deren Wirtschafts- und Sozialrat unterstehen<sup>52</sup>. Ebenso im Vorhinein erwähnt werden muss die Stellung der IFIs in der politischen Auseinandersetzung, denn in der praktischen Politik sind die IFIs nicht unumstritten. Ihre Beurteilung reicht von bedingungsloser Unterstützung, die mit der Haltung „there is no alternative“ beschrieben werden kann<sup>53</sup>, bis zu grundsätzlicher Ablehnung. Zwei Punkte sollen hier besonders

---

<sup>46</sup> Vgl. Rowohl, Natalie (2007), S. 7.

<sup>47</sup> Vgl. ebd.

<sup>48</sup> Rowohl (2007), S.26.

<sup>49</sup> Siehe Kapitel 3.2.1.1.3 und 3.2.1.3.4 und Kapitel 4 dieser Arbeit. Auf diese Hilfsprogramme fokussiert sich exemplarisch in vier Ländern auch Kapitel 5 dieser Arbeit.

<sup>50</sup> Vgl. Tetzlaff, Rainer (1996): Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära. Opladen, S. 11.

<sup>51</sup> Vgl. Senti, Richard (2000): WTO. System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich, Nr. 571-655. Die versuchte Berücksichtigung der Entwicklungsländer in der Welthandelsordnung wird auch deutlich durch den Beschluss der Vertragspartner des GATT vom November 1979 „Differential and more favourable Treatment. Reciprocity and fuller Partizipation of Developing Countries. Siehe [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/enabling\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling_e.pdf) (04.03.2020).

<sup>52</sup> Vgl. Gareis / Varwick (2014), S. 58f.

<sup>53</sup> Vgl. Karcher, Sebastian (2002): IMF, Worldbank and Democracy. 1. Aufl. o.O. (E-Book).



erwähnt werden: der Vorwurf, dass die IFIs ihre Anforderungen an souveräne Staaten, etwa nach Transparenz oder Gleichberechtigung, selbst nicht erfüllen, und der zweite Vorwurf der zu großen Nähe zu den USA, der sich nach Meinung der Kritiker schon im Sitz beider Institutionen in Washington, ausdrücke<sup>54</sup>. Auch der Vorwurf, IMF und Weltbank folgten allein dem marktwirtschaftlichen Credo und wären nicht bereit, Kredite an grundlegende Reformen etwa der Landverteilung zu binden, wird von politisch linker Seite erhoben<sup>55</sup>. Entwicklungs- und Schwellenländer sehen in ihm oft „ein Instrument der nördlichen Industriestaaten [...], der weniger im Interesse der Kreditnehmer als vielmehr im Interesse der Hauptbeitragszahler des Fonds“<sup>56</sup> handelt. Von der eher konservativen Seite der neoklassischen Ökonomie wird hingegen eingewandt, dass IMF und Weltbank durch ihre Kredite notwendige wirtschaftliche Reformen verhinderten:

„Dadurch, daß multilaterale Entwicklungshilfe an den Symptomen des wirtschaftlichen Kollapses herumkuriert, erhöht sie die Wahrscheinlichkeit, daß die Annahme notwendiger Reformen verschoben wird. Regierungen, die Auslandshilfe erhalten, finden es einfacher, politisch schwierige Entscheidungen zu vermeiden, die für Wirtschaftsreformen unabdingbar sind. Auslandshilfe jedoch einzustellen oder doch zu reduzieren, kann viel wirkungsvoller eine Regierung dazu bringen, die für dauerhaftes Wirtschaftswachstum notwendige Liberalisierungspolitik zu implementieren.“<sup>57</sup>

Als Beispiel dient den Verfechtern dieser Kritik Vietnam, dass von den IFIs nicht gefördert wurde und sich nach dem Wegfall der sowjetischen Entwicklungshilfe „zur Förderung eines sich kräftig entwickelnden privatwirtschaftlichen Sektors bequemt habe.“<sup>58</sup> Diese ‚neoliberalen‘ Kritiker der IFIs halten ihnen also vor, ihre Kreditpolitik würde die für Entwicklung als unabdingbar angesehene Weltmarktreife verhindern. Ihre Aussagen erinnern sehr an die Ideen, dass Unternehmen gesundschrumpfen müssten. Die sozialen Folgen einer solchen Politik scheinen dabei aus dem Blick zu geraten. Eine weitere Kritik von konservativer, wirtschaftsliberaler Seite ist das ständige Anwachsen der IFIs. Es wird unterstellt, diese entwickelten sich nach dem Parkinson’schen Gesetz: Obwohl es keine Impulse von außen und nach außen gebe, seien die

---

<sup>54</sup> Vgl. Karcher (2002) und Tetzlaff (1996).

<sup>55</sup> Vgl. Broad, Robin / Cavanagh, John /Bello, Walden (1994): Der Markt ist nicht genug. In: Cavanagh, John / Arruda, Marcos / Wysham, Daphne (Hgg.) (1994): Kein Grund zum Feiern. 50 Jahre Weltbank und IMF; Kritik und Alternativen. Hamburg; S. 21 -35, hier S.21-22.

<sup>56</sup> Conrady (2006), S. 185.

<sup>57</sup> Bandow, Doug / Vasquez, Ian (Hgg.) (1994): Perpetuating Poverty. The world bank, the IMF and the Developing World. CATO Institute, Washington D.C., S.8: „By ameliorating the symptoms of economic collapse, multilateral aid is more likely to postpone the adoption of necessary reforms. Governments that receive foreign assistance find it easier to avoid making the politically difficult decisions typically required by economic restructuring. Suspending or reducing aid, on the other hand, is far more effective at inducing governments to implement the liberalization necessary for sustainable growth“. Falsche Übersetzung bei Tetzlaff (1996), S. 29, Dort fehlt die Verneinung (“to avoid”), was bedeutet, dass er übersetzt: „Entscheidungen zu treffen“ statt „zu vermeiden“.

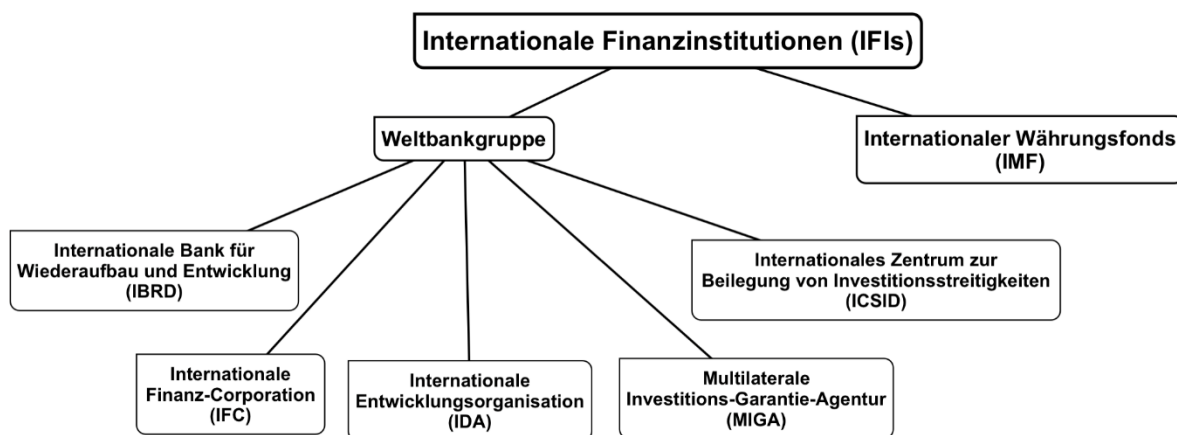
<sup>58</sup> Tetzlaff (1996), S.29. und Bandow/Vasquez (1994) S.8 unter Rückgriff auf Crovitz, L Gordon (1993): Editorial: Ending America’s Vietnam syndrome. In: Far Eastern Economic Review 156 (1993)1, S.5.

unterschiedlichen Abteilungen permanent beschäftigt, indem sie sich gegenseitig Arbeit verschaffen<sup>59</sup>.

Bemerkenswert in der kritischen Literatur scheint mir auch die Beurteilung der IFIs als Institutionen, die zwar als Repräsentanten der modernen Wirtschaftsordnung fungierten, jedoch fast nie den unablässigen Bestandteil moderner Gesellschaften, die Existenz einer ‚kritischen Öffentlichkeit‘ akzeptierten. In dieser Sichtweise kommen George und Sabelli<sup>60</sup> zu der Erkenntnis, dass die aus ihrer Sicht undemokratischen IFIs funktionieren wie die Kirche des Mittelalters: „Sie [die Weltbank] hat eine eigene Doktrin, eine rigide strukturierte Hierarchie, die diese Doktrin predigt und umsetzt, sowie eine quasi religiöse Art, sich zu rechtfertigen.“<sup>61</sup>

Aus diesem ersten Überblick der Beurteilung der IFIs kann man mit Tetzlaff das Fazit ziehen, dass die IFIs aus allen politischen Richtungen kritisiert werden, da die Ansichten zwischen zwei Extremen schwanken: die einen behaupten, die IFIs seien völlig überflüssig, die anderen kritisieren sie, weil sie als starke Repräsentanten der westlichen Welt die Armutsprobleme in den armen Ländern noch verschärften<sup>62</sup>. Ob und inwiefern welche Einwände berechtigt sind, wird die Gesamtanalyse der vorliegenden Arbeit zeigen. Zunächst müssen jedoch, losgelöst von einer Beurteilung, die Strukturen und Entscheidungsprozesse der IFIs dargestellt werden.

Die Strukturen der Internationalen Finanzinstitutionen sind in diesem Schaubild zu erkennen:



<sup>59</sup> Das Parkinson'sche Gesetz ist ein von dem Historiker und Publizisten C. Northcote Parkinson (1909-1993) aufgestelltes Gesetz über die Wachstumsbestrebungen von Bürokratien. Laut Parkinson lässt sich eine mathematisch bestimmbare Wachstumsrate für eine nahezu gesetzmäßige Ausdehnung von Dienststellen in öffentlichen Verwaltungen, aber auch von Administrationen in Unternehmen ermitteln, die unabhängig von einer Zu- oder Abnahme des Arbeitsanfalles Gültigkeit besitzt. Er weist am Beispiel des britischen Marine-ministeriums nach, dass der bürokratische Aufwand mit einer mathematisch errechenbaren Zuwachsrates wächst, unabhängig davon, ob die Aufgabe oder die Arbeit zunimmt, abnimmt oder völlig verschwindet. Vgl. Parkinson, Cyril Northcote (2005): Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung. Düsseldorf.

<sup>60</sup> George, Susan / Sabelli, Fabrizio (1995): Kredit und Dogma. Ideologie und Macht der Weltbank. Hrsg. vom Transnational Institute Amsterdam. Hamburg.

<sup>61</sup> George / Sabelli (1995), S.11.

<sup>62</sup> Vgl. Tetzlaff (1996), S.30.

## 3.2.1 Die Weltbankgruppe

### 3.2.1.1 Entstehung, Aufgaben und Struktur

Die landläufig als ‚Weltbank‘ bezeichnete Internationale Finanzinstitution besteht aus fünf Institutionen, von denen zwei die zentrale Rolle in der Kreditpolitik der Weltbank und damit in ihrem Beitrag zur Entwicklungshilfe spielen: Die *Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* (IBRD) und die *Internationale Entwicklungsorganisation* (IDA). Die im Alltag gebräuchliche Rede von der ‚Weltbank‘ fasst meist nur die IBRD und die IDA zusammen. Selten wird der Begriff als Überbegriff für alle fünf hier genannten Institutionen verwandt<sup>63</sup>. Die IBRD unterschied sich, ebenso wie der IMF, schon bei der Gründung in einem wichtigen Punkt von der anderen globalen Institution, die in diesen Jahren entstand, den Vereinten Nationen: Ihre Gründer gingen nicht von der Vorstellung aus, dass alle Staaten der Welt gleich und damit gleichberechtigt waren. Sie sind bis heute ungleich, auch bezüglich der Rechte in den IFIs insgesamt. In der Konstruktion in Bretton-Woods wurde bereits zwischen den wirtschaftlich starken und den schwachen Ländern unterschieden, wie zum Beispiel am Stimmrecht in der Gouverneursversammlung des IMF deutlich wird: Das Stimmrecht der Mitglieder berechnet sich nach ihrem finanziellen Anteil, den sie dem IMF zur Verfügung stellen<sup>64</sup>. Dies wird analog dann auf die Abstimmungsverhältnisse in der Weltbankgruppe übertragen. In beiden Institutionen besitzen die USA einen Stimmanteil von 16%, der eine Sperrminorität darstellt, da alle Entscheidungen mit 85% Zustimmung getroffen werden müssen<sup>65</sup>. Dieses Verhältnis gilt auch in den übrigen Institutionen der Weltbankgruppe, wie der später als Ergänzung gegründeten IDA. Darüber hinaus gehören zur Weltbankgruppe noch drei weitere Institutionen, so dass sich insgesamt fünf Teilbereiche ergeben: die *Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* (IBRD, für engl.: International Bank for Reconstruction and Development), die *Internationale Finanz-Corporation* (IFC, für engl. International Finance Corporation), die *Internationale Entwicklungsorganisation* (IDA, für engl. International Development Association), die *Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur* (MIGA, für engl. Multilateral Investment Guarantee Agency) und das *Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten*

---

<sup>63</sup> Vgl. Rowohl (2007), S.78, Anm. 6.

<sup>64</sup> Kapur, Lewis und Webb bezeichnen dies als politischen Realismus, da eben nicht alle Staaten gleich seien. Vgl. Kapur, Devesh / Lewis, John P. / Webb, Richard (1997): *The World Bank. Its First half century*. Vol. 1: History. Washington, S.2.

<sup>65</sup> Vgl. Bode (2017), S. 38. und S.66.

(ICSID, für engl. International Centre for Settlement of Investment Disputes). Diese werden im Folgenden im Einzelnen vorgestellt<sup>66</sup>:

#### 3.2.1.1.1 Die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD)

Die zeitgleich mit dem IMF gegründete Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung bildet den Kern der Weltbank. Ihre Gründungsurkunde trat im Dezember 1945 in Kraft, „im Juni 1946 nahm die Bank ihre Geschäftstätigkeit an ihrem Sitz in Washington D.C. (USA) auf.“<sup>67</sup>

In den Statuten der IBRD sind deren Aufgaben in Artikel I beschrieben:

„Die Aufgaben sind: Den Wiederaufbau und die Entwicklung der Gebiete der Mitglieder zu unterstützen durch Erleichterung der Kapitalanlage für produktive Zwecke, einschließlich der Wiederherstellung durch den Krieg zerstörter oder zerrütteter Volkswirtschaften, der Umstellung der Produktionsanlagen auf den Friedensbedarf und der Förderung der Entwicklung von Produktionsanlagen und Hilfsquellen in weniger entwickelten Ländern.

Die private ausländische Investitionstätigkeit durch die Übernahme von Garantien oder durch Beteiligung an Darlehen und anderen von privaten Geldgebern durchgeführten Investitionen zu fördern, und wenn privates Kapital nicht zu annehmbaren Bedingungen<sup>68</sup> erhältlich ist, die private Investitionstätigkeit dadurch zu ergänzen, daß sie aus ihrem eigenen Kapital, aus von ihr aufgebrauchten Geldern und aus ihren anderen Mitteln zu geeigneten Bedingungen Kapital für produktive Zwecke bereitstellt.

Eine auf lange Sicht ausgewogenen Ausdehnung des internationalen Handels und die Aufrechterhaltung des Gleichgewichts der Zahlungsbilanzen durch die Anregung internationaler Investitionen zwecks Entwicklung der Produktionsquellen von Mitgliedern zu fördern und damit zu einer Hebung der Produktivität, des Lebensstandards und der Arbeitsbedingungen in deren Gebieten beizutragen.

Die von ihr gewährten oder garantierten Anleihen mit auf anderem Wege [bilaterale Kredite] gewährten internationalen Anleihen abzustimmen, so daß die nützlicheren und dringlicheren Projekte, große und kleine in gleicher Weise, zuerst bearbeitet werden.

Ihre Geschäfte unter gebührender Berücksichtigung der Wirkung internationaler Investitionen auf die Geschäftsbedingungen in den Gebieten von Mitgliedern zu führen und dazu beizutragen, daß in den ersten Nachkriegsjahren ein reibungsloser Übergang von der Kriegswirtschaft zur Friedenswirtschaft erfolgt.“<sup>69</sup>

Hier werden die grundlegenden Aufgaben einer globalen Bank, deren Mitglieder Nationalstaaten sind, grundlegend deutlich umschrieben. Im Laufe der Zeit wurden die Geschäftsbereiche jedoch immer weiter ausdifferenziert, so dass weitere Institutionen gegründet wurden, zunächst die Internationale Finanz Corporation.

---

<sup>66</sup> Vgl., auch für das Folgende: Deutsche Bundesbank (2003) (Hg.): Weltweite Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft. Sonderveröffentlichung. Frankfurt am Main, S. 78-123, hier besonders S. 78-81.

<sup>67</sup> Deutsche Bundesbank. (2003), S.78.

<sup>68</sup> Etwa sehr hohe Zinsen, die sich der kreditnehmende Staat nicht leisten kann.

<sup>69</sup> Vgl. Statuten der IBRD, Art. I, zitiert nach Rowohl; S. 76. Vgl. auch Ernst (1988), S.11. Vgl. auch Tetzlaff (1996), S. 67f.

### 3.2.1.1.2 Die Internationale Finanz Corporation (IFC)

Als erste, 1956 gegründete, Schwestergesellschaft der IBRD soll die Internationale Finanz-Corporation (IFC, für engl. International Finance Corporation) die privatwirtschaftliche Entwicklung in den Entwicklungsländern fördern<sup>70</sup>, was insofern eine Besonderheit darstellt, als dass für die Kredite privatwirtschaftlicher Akteure, d.h. in diesem Fall Unternehmen, kein Staat als Mitglied der Organisation bürgen muss<sup>71</sup>. Folglich sind nicht Nationalstaaten Vertragsparteien in den von der IFC beschlossenen Verträgen, sondern Unternehmen. Dies ist so unmittelbar in keiner anderen Sonderorganisation der Vereinten Nationen der Fall. Die Aufgabe der IFC ist vielmehr als direkte Förderung der privaten Wirtschaftsunternehmen zu verstehen. Die durch die IFC ermöglichten Direktinvestitionen spielen in der wirtschaftlichen Entwicklung der Länder des globalen Südens eine wichtige Rolle, die leider manchmal negative Auswirkungen hat, auch auf Projekte, die durch die IDA gefördert werden<sup>72</sup>. Damit ist die Arbeit der IFC eine wichtige Randbedingung für die Entwicklungspolitik durch Konditionalitäten. Da die IFC jedoch keine strukturelle Entwicklungshilfe für Nationalstaaten leistet, sondern allenfalls einzelne Projekte von privaten Unternehmen an Bedingungen knüpft und somit auch keine Konditionalitäten im engeren Sinne postuliert, wird sie hier nicht weiter berücksichtigt<sup>73</sup>.

### 3.2.1.1.3 Die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA)

1960 wurde dann die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA, für engl. International Development Association) gegründet. Ihre Gründung wurde notwendig, weil sich die Signatarstaaten, wie sie am Anfang der Statuten der IDA schreiben, einig waren,

„daß durch Zusammenarbeit für konstruktive wirtschaftliche Zwecke durch eine gesunde Entwicklung der Weltwirtschaft und durch ein ausgewogenes Wachstum des Welthandels internationale Beziehungen gefördert werden, die der Erhaltung des Friedens und dem Wohlstand in der Welt dienlich sind,

daß eine Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung, die zur Hebung des Lebensstandards und zu wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt in den Entwicklungsländern beiträgt, im Interesse nicht nur dieser Länder, sondern auch der gesamten Völkergemeinschaft wünschenswert ist,

daß eine Verstärkung des internationalen Flusses öffentlichen und privaten Kapitals, das dem Ausbau der Produktionskräfte der Entwicklungsländer zugute kommt, das Erreichen dieser Ziele erleichtert würde“<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2013), S. 182.

<sup>71</sup> Vgl. Rowohl (2007), S. 29.

<sup>72</sup> So etwa, wenn ein Wasserreservoir mit Mitteln der IDA erschlossen wird, dann aber auf Vermittlung der IFC durch die nationale Regierung an ein internationales Unternehmen verkauft oder verpachtet wird, sodass das Wasser nicht der örtlichen Bevölkerung zur Verfügung steht. Beispiele dafür finden sich etwa in dem Film „Wem gehört das Wasser?“ von Christian Jentzsch, Deutschland 2013.

<sup>73</sup> Gleichwohl ist zu beachten, dass die IFC vielfach Privatisierungen durch Nationalstaaten begleitet und somit einen nicht irrelevanten Beitrag zur Deregulierung in den Ländern des globalen Südens leistet.

<sup>74</sup> IDA-Statuten, Zitiert nach Ernst (1988), S. 123, Hervorhebung C.K.

Hier wird deutlich, dass man bereits 1960 das bis heute in der Politik der IFIs prägende Paradigma der aufholenden Entwicklung durch Integration in den Weltmarkt formulierte. Der Weltmarkt scheint, trotz eigener Institution für die Entwicklungsländer, weiterhin der alleinige Garant für wirtschaftlichen Aufschwung und Wohlstand aus Sicht der Weltbankgruppe zu sein. Diese Vorstellung von ‚Entwicklung durch Integration‘ ist allerdings in den Wirtschaftswissenschaften nicht unumstritten<sup>75</sup>.

Die IDA hat zwei Aufgaben, nämlich die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Erhöhung der Produktivität in Entwicklungsländern, um so den Lebensstandard zu steigern.

Die Organisation stellt

„zu diesem Zweck [...] insbesondere Finanzierungsmittel zur Deckung der wichtigsten Entwicklungsbedürfnisse dieser Gebiete [d.h. der Länder des globalen Südens C.K.] zu Bedingungen bereit, die elastischer sind und die Zahlungsbilanz weniger belasten als die Bedingungen herkömmlicher Darlehen.“<sup>76</sup>

Dieser Passus ist sehr interessant und für die vorliegende Arbeit zentral, da er verdeutlicht, dass innerhalb der Weltbankgruppe allein durch die Schaffung der IDA durchaus besondere Rücksicht auf die Belange der Entwicklungsländer genommen wird, denn die IDA ist die Institution innerhalb der Weltbankgruppe, die Ländern des globalen Südens Kredite gewährt, die diese auf dem internationalen Finanzmarkt nicht erhielten. Dies ist auch möglich, da die Weltbank selbst seit 1959 als erstklassiger Kreditnehmer auf den internationalen Finanzmärkten eingestuft wird, in den die Anleger hohes Vertrauen haben<sup>77</sup>. Durch die Rolle als letzter Kreditgeber an Länder des globalen Südens ist die Politik der IDA die Schlüsselstelle internationaler Entwicklungspolitik in der Weltbankgruppe.

#### 3.2.1.1.4 Die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (MIGA)

Als weitere Institution der Weltbankgruppe wurde im Oktober 1985 die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (MIGA, für engl. Multilateral Investment Guarantee Agency) gegründet, die somit die jüngste Schwestergesellschaft der IBRD ist.<sup>78</sup> Diese soll als Versicherer „nicht-kommerzieller“<sup>79</sup>, d.h. nicht ökonomischer Investitionsrisiken dienen und so die in allen

---

<sup>75</sup> Unter anderem Nuscheler (2004), George / Sabelli (1995), Tetzlaff, Rainer (1983): Die Weltbank, Machtinstrument der USA oder Hilfe für die Entwicklungsländer? Zur Geschichte und Struktur der modernen Weltgesellschaft. 2. Aufl. München, (Diskussionsbeiträge Weltwirtschaft und internationale Beziehungen, 19) und grundlegend Senghaas (1977).

<sup>76</sup> Artikel I, IDA-Statuten, Ernst. S.123.

<sup>77</sup> „In 1959 world bank bonds won the AAA-rating“. Kapur et al. (1997), Vol. I., S. 458; siehe auch Dreher (2003), S. 20.

<sup>78</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2013), S.183.

<sup>79</sup> Übereinkommen zur Errichtung der Multilateralen Investitions-Garantie-Agentur (engl.: Convention Establishing The Multilateral Investment Guarantee Agency). In: Ernst (1988), S. 175- 206, hier Präambel, S.175. Nicht kommerzielle Risiken sind solche wie etwa Naturkatastrophen, auch Dürre, etc., die etwa Investitionen in Agrarproduktion gefährden. Auch an politische Revolutionen wäre hier zu denken.

Institutionen der Weltbankgruppe angestrebten Produktivitätssteigerungen, auch durch ausländische Investitionen, sicherstellen.

#### 3.2.1.1.5 Das Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID)

Schon 1966 war das Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID, für engl. International Centre for Settlement of Investment Disputes) ins Leben gerufen worden, um „das Klima für private Auslandsinvestitionen zu verbessern“<sup>80</sup>. Rechtsgrundlage dieser weiteren Institution der Weltbankgruppe ist das Übereinkommen zwischen Staaten und Angehörigen anderer Staaten, das 1965 abgeschlossen wurde und im April 2019 von 163 Staaten unterzeichnet war<sup>81</sup>. De facto besteht die Aufgabe des ICSID ausschließlich in der Unterstützung von Schlichtungsverfahren privater Auslandsinvestitionen „durch Festlegung bestimmter Regelungen und Übernahme administrativer Tätigkeiten“<sup>82</sup>. Dabei tritt sie nicht selbst als Schlichter auf, sondern unterstützt die Schlichtung administrativ. In vielen bilateralen Investitionsschutzabkommen wird festgelegt, dass sie die Vertragspartner den Schlichtungsmechanismen der ICSIS unterwerfen. „Klagen von Einzelinvestoren gegenüber einem Vertragsstaat, die sich auf das ICSID-Abkommen berufen, betreffen heutzutage typischerweise Ereignisse wie zivile Unruhen [sic!], Beschränkung von Eigentumsrechten oder Verweigerung von Rechtsmitteln sowie weitere Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung.“<sup>83</sup> Auf sie wird deshalb an dieser Stelle nicht weiter eingegangen.

#### 3.2.1.1.6 Zusammenfassung der institutionellen Gestalt der Weltbankgruppe

Im Folgenden werde ich mich der landläufigen und von der Weltbankgruppe selbst benutzten<sup>84</sup> Diktion bedienen und den Begriff ‚Weltbank‘ als Sammelbegriff für alle fünf genannten Institutionen verwenden, wenn es nicht um spezielle Fragen geht. IBRD und IDA sind dabei allerdings die maßgeblichen Leitinstitutionen. Nach Tetzlaff unterscheidet sich die Weltbank von anderen, meist spezialisierten internationalen Organisationen, etwa ILO oder UNICEF; denn sie ist ein „[u]mfassendes internationales Kooperationsregime“<sup>85</sup>, das verschiedene Aufgabebereiche hat und sich auch durch wissenschaftliche Forschung, besonders zur

---

<sup>80</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S.183.

<sup>81</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2013), S.183 Fn 6 und die Homepage des ICSID: <https://icsid.worldbank.org/en/Documents/icsiddocs/List%20of%20Contracting%20States%20and%20Other%20Signatories%20of%20the%20Convention%20-%20Latest.pdf> (04.03.2020).

<sup>82</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S. 183.

<sup>83</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S. 184.

<sup>84</sup> Vgl. Weltbank, Jahresbericht 2003 I, S. 8 (zitiert nach Rowohl (2007), S.29.)

<sup>85</sup> Tetzlaff, Rainer (1996): Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära. Opladen, S. 51.

weltwirtschaftlichen Gesamtsituation, hervorhebt. Wann immer es um Daten zur Weltwirtschaft geht, wird auf die Zahlen der Weltbank zurückgegriffen. Ihre Sonderstellung manifestiert sich auch durch die Tatsache, dass es ihr als nahezu einziger Internationalen Organisation gelingt, immer ausreichende Finanzmittel zur Verfügung zu haben<sup>86</sup>. Allerdings kann die Tatsache, dass die Weltbank als umfassende Organisation der Weltwirtschaft systemerhaltend wirkt, auch kritisch gesehen werden. Grundlegende Veränderungen sind von dieser Institution nur mit langen Übergangszeiten zu erwarten. Andererseits führt ihre Stellung dazu, dass die Entwicklungsländer kaum an ihr vorbei agieren können. Nicht zu vernachlässigen ist schließlich auch die Tatsache, dass die Weltbank mit ihren 189 Mitgliedsstaaten in den meisten Staaten der Welt mit einer Niederlassung vertreten ist<sup>87</sup>. Die wichtigsten Entscheidungen werden jedoch im Hauptsitz in Washington D.C. getroffen, wie ein Blick in die Arbeitsweise der Weltbankgruppe zeigt.

### 3.2.1.2 Arbeitsweise der Weltbankgruppe <sup>88</sup>

Die Weltbankgruppe wird geleitet von dem Gouverneursrat (Board of Governors), der jährliche Treffen, zusammen mit dem IMF, abhält. Jedes der 189 Mitgliedsländer hat einen Gouverneur. Da diese Zahl sehr groß ist und es nur jährliche Treffen gibt, wird die Arbeit an 25 Exekutivdirektoren (Executive Directors) delegiert. Die fünf größten Anteilseigner, Frankreich, Deutschland, Japan, das Vereinigte Königreich Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika, haben je einen Exekutivdirektor, während alle übrigen Mitgliedsstaaten von den anderen 20 Direktoren repräsentiert werden. Der Präsident der Weltbank, traditionell ein US-Bürger, d. h. ein Vertreter des größten Anteilseigners, präsidiert den Rat der Exekutivdirektoren und bestimmt zusammen mit der Geschäftsführung (Management), den Abteilungsleitern (Senior Stuff) und den Vizepräsidenten (für Regionen oder Themen, Netzwerke oder Funktionen<sup>89</sup>) die tägliche Politik. Er wird vom Rat der Exekutivdirektoren auf fünf Jahre gewählt und kann einmal wiedergewählt werden. Die Exekutivdirektoren treffen sich mindestens zweimal die Woche, um die Linie der Politik der Weltbank festzulegen<sup>90</sup>. Das Geld, das sie in Krediten vergibt, erhält die Weltbankgruppe durch Kredite am internationalen Finanzmarkt, so dass die Geberländer eigentlich nur als Garantiegeber in Erscheinung treten müssen, um das Vertrauen der

---

<sup>86</sup> Ebd.

<sup>87</sup> Vgl. [http://siteresources.worldbank.org/INTANNREP2K5/Resources/Office\\_Locations.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTANNREP2K5/Resources/Office_Locations.pdf) (04.03.2020).

<sup>88</sup> Vgl. für diesen Abschnitt: <https://www.worldbank.org/en/about/what-we-do> (04.03.2020).

<sup>89</sup> Eine genaue Übersicht findet sich unter: <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/managers> (04.03.2020).

<sup>90</sup> Vgl. das Organigramm der Weltbank: <http://pubdocs.worldbank.org/en/404071412346998230/The-World-Bank-Group-Organizational-Chart-English.pdf> (04.03.2020).



Finanzmärkte in den Kreditnehmer Weltbank sicherzustellen. Seit 1959 gilt die IBRD als sehr verlässlicher Kreditnehmer, was aus Sicht der Weltbank selbstverständlich erhalten werden soll<sup>91</sup>. Dadurch werden die tatsächlichen Lasten für die Steuerzahler der Geberländer minimiert, da es selten zu völligen Kreditausfällen kommt. Inzwischen, im 7. Jahrzehnt ihrer Existenz, kann die Weltbank auch über Geld verfügen, das sie nur durch den Rückfluss in der Vergangenheit gegebener Kredite erhält.

### 3.2.1.3 Formen der Kredite

Im Folgenden werden die wichtigsten Kredite, die die Institutionen der Weltbankgruppe gewähren, vorgestellt. Die möglicherweise gewährten Kredite unterscheiden sich zunächst durch Vergabesituation, finanztechnische Rahmenbedingungen wie Laufzeit und Zinsrate und Empfängerländer.

#### 3.2.1.3.1 Generell

Generell ist davon auszugehen, dass die Weltbank versucht, das politische Verhalten von Ländern, die Kredite erhalten wollen, zu beeinflussen, oft durch überzeugende Ideen und Information<sup>92</sup>. Der beste Weg, die Wirtschaftspolitik eines Landes zu beeinflussen, scheint in der Form von Krediten, d.h. durch Ausübung monetären Drucks, zu bestehen. Hierbei zeigt sich, dass die Formen der Kredite, die die Weltbank vergibt, vielfältig sind: Generell muss man zwischen Projekt- und Programm- oder Anpassungskrediten unterscheiden<sup>93</sup>. Projektkredite stellen spezifische Investitionsdarlehen dar, die für ein eng umgrenztes Investitionsprojekt gewährt werden, um „die inländische Produktion [zu] erweitern oder aufrecht[zu]erhalten“<sup>94</sup>. Programmkredite werden seit 1980 vergeben und sollen die gesamte Volkswirtschaft an die Erfordernisse des Weltmarktes anpassen, um ihr eine Teilnahme an diesem zu ermöglichen<sup>95</sup>. Diese Kredite werden stets mit einem Programm zur Anpassung der Wirtschaftspolitik des Empfängerlandes an die Vorstellungen der Weltbank kombiniert und sind deshalb die zentralen Anknüpfungspunkte dieser Arbeit. Denn in diesen Programmen werden am häufigsten die Konditionalitäten formuliert, um deren ethische Bewertung es hier gehen soll. Die einzelnen Konditionalitäten und ihre Entstehung werden im nächsten Kapitel ausführlich behandelt. An dieser Stelle bleibt

---

<sup>91</sup> „In 1959 World Bank Bonds won the AAA-rating“: Kapur et al. (1997), Vol. I., S. 458; siehe auch Dreher (2003), S. 20.

<sup>92</sup> Vgl. Kapur et al. (1997) . Vol. 1., S. 449.

<sup>93</sup> Vgl. Dreher (2003), S.17.

<sup>94</sup> Dreher (2003), S. 17.

<sup>95</sup> Vgl. ebd.

festzuhalten, dass auch die modernen Kredite zur Armutsbekämpfung und zur Schaffung von Wachstum (PRGC)<sup>96</sup> in die Rubrik der Programmkredite fallen.

Zwischen diesen beiden ‚Extremen‘ gibt es noch die Sektor-spezifischen Kredite, die einzelnen Sektoren einer Volkswirtschaft zugutekommen sollen<sup>97</sup>. Daneben vergibt die Weltbank Kredite zur technischen Hilfe und zur Katastrophenhilfe. Seit 1991 werden auch spezielle Kredite, durch die ein Beitrag zum Umweltschutz möglich werden soll, gewährt<sup>98</sup>.

### 3.2.1.3.2 Development Policy Lending (DPL)

Darüber hinaus gibt es Kredite, die neben Wiederaufbau- und Entwicklungsvorhaben schnell auszahlbare Devisenhilfe leisten, um strukturelle Verzerrungen in einzelnen Sektoren oder auch in ganzen Volkswirtschaften ausgleichen zu können und so einen Beitrag zur Entwicklungspolitik zu leisten. Diese Kredite firmieren als Development Policy Lending (DPL)<sup>99</sup>.

„Ziel der DPL ist die Schaffung eines wirtschaftlichen und institutionellen Umfeldes, das nachhaltiges und gleichwertiges Wachstum fördert und dem Entleiher dabei hilft, Entwicklungsengpässe mit inländischem oder externem Ursprung zu finanzieren. Empfänger der DPL sind IBRD- oder IDA-Mitglieder oder eine subnationale Einheit des Staates.“<sup>100</sup>

Ausgezahlt wird die DPL, sobald Reformen im Empfängerland umgesetzt werden. Eng verbunden ist diese Hilfe wiederum mit einer mitgliedstaatlichen Entwicklungsstrategie und einer CAS (Country Assistance Strategy), die im Wesentlichen von Mitarbeitern der IFIs erarbeitet wird<sup>101</sup>. Einen Sonderfall einer solchen Entwicklungsstrategie stellen die im besonderen Fokus dieser Arbeit stehenden Armutsreduzierungsstrategiepapiere (PRSPs, englisch: Poverty Reduction Strategy Paper(s)<sup>102</sup>) dar. Das DPL kann verschiedene Kreditarten umfassen und verschieden ausgestaltet sein: so gibt es die Möglichkeit der verzögerten Inanspruchnahme, die die Inanspruchnahme des Kredits um bis zu drei Jahre verschiebt, solange die makroökonomische Stabilität gewahrt bleibt. Dies bedeutet in der Praxis wohl, dass diese Kredite der DPL nur an einzelne Sektoren oder einzelne Regionen vergeben werden. Bei anhaltender struktureller Verzerrung kann dann ein spezielles DPL vereinbart werden (Special Development Policy Lending; SDPL)<sup>103</sup>, das als Budgethilfe, also als Mittel zur gesamtwirtschaftlichen oder sektoralen

---

<sup>96</sup> Vgl. Kapitel 5 dieser Arbeit. In den Länderstudien wird die praktische Umsetzung dieser sektorspezifischen Kredite in den vier Beispielländern Bolivien, Burundi, Laos und Indonesien näher beleuchtet.

<sup>97</sup> Vgl. Dreher (2003), S.17.

<sup>98</sup> Vgl. Dreher (2003), S.17.

<sup>99</sup> Vgl. Rowohl (1997), S.148.

<sup>100</sup> Rowohl (1997), S. 148. Vgl. auch Weltbank, OP 8.60, Nr.1, S.2.

<sup>101</sup> Vgl. Rowohl (1997), S. 149. CAS dient der Förderung selektiver Bereich der Volkswirtschaft innerhalb des im PRSP festgelegten Entwicklungsprozesses.

<sup>102</sup> Diese PRSPs stellen den empirischen Kern dieser Arbeit dar und werden in den Kapiteln 4 und 5 ausführlich behandelt.

<sup>103</sup> Rowohl (1997), S. 150.

Strukturanpassung, gewährt wird. Um ein SDPL der IBRD zu erhalten, muss der Antragsteller jedoch ein erfolgreich verlaufenes IMF-Programm nachweisen<sup>104</sup>, da strukturelle Probleme tendenziell eher in das Aufgabengebiet des IMF fallen.

Die oben angegebenen Projektkredite werden meistens innerhalb von 7 Jahren ausgezahlt, Anpassungskredite innerhalb eines Jahres. Nicht-konzessionäre Kredite werden nur an Länder mit ausreichender Bonität vergeben, müssen dafür jedoch nach 12-20 Jahren zurückgezahlt und verzinst werden. Die konzessionären Kredite, die die IDA vergibt, haben eine Laufzeit von 35-40 Jahren und werden nicht verzinst. Es müssen nur eine Auszahlungsgebühr in Höhe von 0,75% und eine Bereitstellungsgebühr von 0,5% entrichtet werden<sup>105</sup>. Solche Kredite vergibt die IDA an Länder, die auf dem Kapitalmarkt keine Kredite zu akzeptablen Bedingungen mehr erhalten. Allerdings reichen die Mittel der IDA nicht für den Bedarf aus, so dass die Kredite auf die 77 Länder beschränkt sind, die auch die PRGF des IMF nutzen dürfen<sup>106</sup>. Um diese Kredite erhalten zu können, müssen die Länder gewisse Kriterien erfüllen: Sie müssen relativ arm sein, d.h. ihr BSP darf nicht über 865 US-Dollar pro Kopf und Jahr betragen, und sie müssen von der Kreditaufnahme auf dem regulären Finanzmarkt ausgeschlossen sein. Darüber hinaus werden sie dazu verpflichtet, eine Politik umzusetzen, die erfolgreich zur Förderung von Wachstum und Reduzierung von Armut beiträgt. IDA-Kredite zeichnen sich insgesamt dadurch aus, dass keine Zinsen oder Gebühren auf sie erhoben werden. Dabei steigt die Rückzahlungsquote von 2% des Kreditvolumens in den ersten zehn Jahren nach der Stundung auf 4% ab dem 21. Jahr. Staaten bzw. Weltbankmitglieder, die auch andere Kredite erhalten, müssen bereits nach 35 Jahren zuzüglich zehn Jahren Stundung die Kredite zurückgezahlt haben, auch in größeren/höheren Teilzahlungen als die bedürftigeren Länder (2,5% in den ersten Jahren, dann 5%). Die Rückzahlungsbedingungen ändern sich, wenn ein Land in fünf aufeinanderfolgenden Jahren ein höheres Bruttoinlandseinkommen hat als für IDA-Kredite vorgesehen und somit IBRD- Kredite erhalten kann: Dann wird die Rückzahlungsquote verdoppelt. Wenn das Land dies ablehnt, wird das Geld, das zur doppelten Rückzahlungsquote fehlt, als Zuschuss gewertet, dessen Zins an die IBRD-Kredit-Bedingungen angeglichen wird. Wenn sich die Wirtschaftslage wieder verschlechtert, können die ursprünglichen Kreditbedingungen wieder in Geltung kommen<sup>107</sup>.

Alle diese Kredite werden flankiert von einem Länderstrategiepapier (Country Assistance Strategy Paper) der Weltbank, in dem einzelne Projekte sowie Anpassungsprogramme der nächsten

---

<sup>104</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S.199.

<sup>105</sup> Dreher (2003), S.17f.

<sup>106</sup> Dreher (2003), S.17f. Vgl. auch Kapitel 3.2.2.5.10 dieser Arbeit.

<sup>107</sup> „Weltbank OP 3.10 Nr. 41 und 43“. Rowohl (2007), S.145.

zwei bis drei Jahre zusammengefasst werden<sup>108</sup>. Diese Papiere stellen einen wichtigen Schritt für die Zusammenarbeit zwischen Weltbank und Kreditnehmer dar, auch wenn sie nicht zwischen beiden verhandelt werden, sondern in ihnen die Vorstellungen der Weltbank den Prioritäten des Empfängerlandes gegenüberstehen<sup>109</sup>. Nach der Erstellung dieses Papiers arbeitet die Weltbank jedoch unterschiedlich weiter, je nach Art des Kredits: Projekte werden von den Ländern ausgewählt; im Anschluss prüft die Weltbank die Durchführbarkeit und die Höhe der zu erwartenden Rendite aus diesem Projekt<sup>110</sup>. Anpassungskredite werden bewilligt, nachdem ein Team der Weltbank, bestehend aus acht bis zehn Mitarbeitern ungefähr einen Monat lang das betreffende Land bereist. Der Ökonom Axel Dreher weist darauf hin, dass diese Delegationen meist größer seien und länger blieben als vergleichbare Teams des IMF, dafür jedoch mit nicht so hochrangigen Mitarbeitern besetzt seien, was aus seiner Sicht dafür spricht, dass dort genauer und eher auf Augenhöhe mit den lokal Verantwortlichen gearbeitet wird<sup>111</sup>. Diese Reisen sind nun der Ort für Verhandlungen zwischen der Weltbank und dem potenziellen Kreditnehmer. Ausgangspunkt der Überlegungen ist ein vom zuständigen Kreditkomitee, das aus der Arbeitsgruppe und weiteren lokal Verantwortlichen gebildet wird, ausgearbeitetes Memorandum. In diesem werden die Ausgangslage des Landes sowie die Entwicklungsplanung und die Investitionspolitik beschrieben<sup>112</sup>.

Für die Entwicklungsländer besonders interessant sind - verständlicherweise - die Kredite, die die IDA vergibt, da diese besonders auf deren Bedürfnisse und Leistungsfähigkeit bezüglich der Rückzahlung zugeschnitten sind. Als Sonderfall gibt es jedoch auch mehr oder weniger kurzfristige Hilfskredite in aktuellen Notlagen.

### 3.2.1.3.3 Kredite in akuten Notlagen

Bei akuten Krisen wie Naturkatastrophen, Kriegen oder Unruhen gewährt die Weltbank auch Notfallhilfe (Emergency Recovery Loans; ERL) oder Hilfe aus dem Post-Conflict Fund (PCF<sup>113</sup>). ERLs könne auch bei langanhaltenden humanitären Krisen bewilligt werden; so wurden etwa 1985 30 Millionen US-Dollar an Äthiopien, und 20 Millionen US-Dollar an den Sudan

---

<sup>108</sup> Vgl. Kapur, Devesh / Lewis, John P. / Webb, Richard (1997): The World Bank. Its First half century. Vol1.: History. Washington, S. 485. Vgl. auch Dreher (2003), S.18.

<sup>109</sup> Vgl. Dreher (2003), S.18.

<sup>110</sup> Vgl. Dreher (2003), S.18. Unter Rendite scheint hier jede Form der effektiven Gewinnerzielung zu verstehen zu sein.

<sup>111</sup> Vgl. Dreher (2003), S.18.

<sup>112</sup> Vgl. ebd.

<sup>113</sup> Diese Abkürzung ist leider nicht eindeutig, da die Weltbank auch Kredite aus dem Prototype Carbon Fund (PCF) vergibt, die alternative Energiegewinnung unterstützen soll. Vgl. World Bank (2000): PCF Project Portfolio Development Strategy. Version of 13th of June 200. Online verfügbar unter: <http://documents.worldbank.org/curated/en/941611468178446318/pdf/332390pcfin111projportfolio16dec00.pdf> (04.03.2020).

gegeben, die beide in den 1980er Jahren unter Dürre und längeren Hungersnöten litten<sup>114</sup>. PCF-Kredite wurden 1999 als Teil der entwicklungspolitischen Kredite, die bei der Weltbank in der Development Grant Facility<sup>115</sup> zusammengefasst sind, eingeführt<sup>116</sup>. Diese Kredite sind eine Reaktion auf die kritische Anfrage, welche Rolle die Weltbank in Regionen nach einem bewaffneten Konflikt spielen kann<sup>117</sup>. Sie sollen bei der Transition hin zu einer stabilen Lage helfen, da Konflikte die Armut oft verstärken und dem 1999 eindeutig formulierten Ziel der Weltbank, Armut zu bekämpfen, im Wege stehen<sup>118</sup>. Diese Kredite sollen schnelle Antworten auf die Gefährdungen durch eine instabile Lage geben<sup>119</sup> und insbesondere den Wiederaufbau zerstörter Infrastruktur ermöglichen<sup>120</sup>. Damit greift die Weltbank auch einen zentralen Aspekt ihrer Arbeit in der Gründungszeit wieder auf, (denn nicht zufällig heißt der älteste Teil der Weltbankgruppe, der 1944 gegründet wurde Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung). Dennoch ist dies nur ein Teilaspekt der Kreditvergabe der Weltbank, denn den zentralen, langfristigen Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit der Weltbank, speziell der IDA, bilden die Kredite, die die Armutsbekämpfung unterstützen sollen (PRSCs).

#### 3.2.1.3.4 Poverty-Reduction Support Credits (PRSCs)

Die Poverty Reduction Support Credits (Armutsreduzierungsunterstützungskredite) wurden 2001 eingeführt und stellen eine Sonderform der Kredite der IDA dar, um Armutsreduzierungsstrategien durch politische und institutionelle Reformen umsetzen zu können<sup>121</sup>. Innerhalb dieser als langfristige Programme konzipierten Strategien sollen das Wirtschaftswachstum gefördert, die sozialen Bedingungen verbessert und Armut reduziert werden<sup>122</sup>. Die PRSCs sind das Hauptwerkzeug der Armutsreduzierungs politik der Weltbankgruppe und somit ein zentrales Instrument in der Entwicklungshilfe der IDA. Sie sollen die Konditionalitäten vereinfachen,

---

<sup>114</sup> Kapur et al. (1997), Vol I., S. 342.

<sup>115</sup> Development Grant Facility gewährt Kredite für lokale und regionale Projekte, die nicht über einen Kredit an einen Nationalstaat gefördert werden können, etwa weil sie eine Region betreffen, die in mehreren Nationalstaaten liegt. Vgl. World Bank (2002): World Bank Support for Global and Regional Initiatives Under the Development Grant Facility (DGF) Compendium of DGF Programs. Washington D.C. Online verfügbar unter: <http://documents.worldbank.org/curated/en/829141468329986040/pdf/33168a10PAPER0DGF0Compendium.pdf> (04.03.2020).

<sup>116</sup> The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (1999): Post-Conflict Fund. Guidelines and Procedures. Washington D.C. Online verfügbar unter: <http://documents.worldbank.org/curated/en/502361468756596905/pdf/multi-page.pdf> (04.03.2020).

<sup>117</sup> World Bank (1998): Post-Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank. Washington D.C.

<sup>118</sup> 1999 wurde beschlossen, in Kooperation mit dem IMF, gezielte Kredite und eine Fazilität einzuführen, die die Armutsbekämpfung im Fokus hat. Die Kredite der Weltbank wurden 2001 eingeführt. Vgl. das folgende Kapitel 3.2.1.3.4, sowie die Kapitel 3. 2.2.5.9 und 4 dieser Arbeit.

<sup>119</sup> The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (1999), S. 2.

<sup>120</sup> Gefördert wurden und werden etwa Länder wie Bosnien, die Westbank, Kambodscha, Mosambik etc. Dies macht deutlich, dass die Kredite nicht auf eine Schwerpunktregion festgelegt sind. Ebd. S. 3.

<sup>121</sup> <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/acrext/vol1page3.htm> (11.07.2020).

<sup>122</sup> [http://siteresources.worldbank.org/EXTPRSC/Resources/exec\\_summary.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTPRSC/Resources/exec_summary.pdf) (11.07.2020).

um so den jährlichen Geldzufluss durch die Weltbank vorhersehbar zu machen und somit eine feste Integration der Summe in den Staatshaushalt ermöglichen<sup>123</sup>. Dies bedeutet, dass PRSCs eine mögliche Umsetzung des entwicklungspolitischen Konzepts der Budgethilfe in Abgrenzung zur Projekthilfe bilden<sup>124</sup>. Die PRSCs sind in Kombination mit der entsprechenden Fazilität des IMF<sup>125</sup> diejenigen Kredite der Weltbank, für deren Gewährung ein Armutsreduzierungsstrategiepapier beantragt werden. Durch die Aufnahme der Mittel in den zu veröffentlichen Haushaltsplan eines Landes sollten treuhänderische Risiken, d.h. die Gefahr, dass das gewährte Geld anders als vereinbart verwendet wird<sup>126</sup>, verringert werden. Durch die direkte Einbeziehung in den Staatshaushalt soll die Eigenverantwortlichkeit (Ownership) der Empfängerländer verdeutlicht und verstärkt werden<sup>127</sup>. Allerdings stellt die mittelfristige Politik der PRSCs gewisse Anforderungen an die beteiligten Länder, denn es muss ein gewisses Maß an funktionierender Regierungsführung geben<sup>128</sup>: Das Land muss (halbwegs) funktionierende Institutionen aufweisen, die gute Struktur- und Sozial- sowie makroökonomische (Wirtschafts-)Politik umsetzen können. Deshalb sind PRSCs eng mit den Armutsreduzierungsstrategiepapieren und der Landhilfsstrategie (CAS: Country Assistance Strategy) verbunden, schon im zeitlichen Rahmen<sup>129</sup>: Nach einer Initialphase sollen die Konzepte des PRSCs zeitgleich mit PRSP, CAS und Joint Staff Assessment (JSA) fertig sein und dem Exekutivkomitee der Weltbank präsentiert werden.

Daraus ergibt sich dann ein mehrjähriger Prozess politischer Reformen, in dem die einzelnen Maßnahmen (und der nächste PRSC) aufeinander aufbauen und die nächste erst gestartet bzw. freigegeben wird, wenn die vorherige abgeschlossen ist. Das führt zu einer laufenden Überprüfung, denn wenn eine Maßnahme hinter den in sie gesetzten Erwartungen zurückbleibt, muss entschieden werden, ob das Programm verändert, die Höhe des nächsten PRSC reduziert oder die nächste Tranche zurückgestellt wird, bis der Erfolg der Maßnahme eher den Erwartungen entspricht.

---

<sup>123</sup> [http://siteresources.worldbank.org/EXTPRSC/Resources/exec\\_summary.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTPRSC/Resources/exec_summary.pdf) (11.07.2020).

<sup>124</sup> Vgl. zur Budgethilfe: [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/LM\\_budget\\_support\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/LM_budget_support_de.pdf) (04.03.2020) und zur Abgrenzung zur Projekthilfe Leiderer, Stefan (2009): Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit – weder Teufelszeug noch Allheilmittel., S.3. In: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hg.) (2009), Analysen und Stellungnahmen 10/2009.

<sup>125</sup> Siehe Kapitel 3.2.2.5.9 dieser Arbeit: Armutsreduzierungs- und Wachstums(förderungs)fazilität (Poverty Reduction and Growth Facility PRGF).

<sup>126</sup> Vgl. Leiderer (2009), S.3.

<sup>127</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/LM\\_budget\\_support\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/LM_budget_support_de.pdf) (04.03.2020), S.20.

<sup>128</sup> Diese Vorstellung, die Good Governance als Bedingung für Unterstützung ansieht, ist aus einer Argumentation auf Grundlage der Option für die Armen heraus kritisch zu sehen. Es bleibt eine Spannung zwischen Ownership und Option für die Armen. Vgl. Kapitel 2.2.2.2 und 2.4 dieser Arbeit.

<sup>129</sup> Vgl. auch für das Folgende: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/acrext/vollpage3.htm> (11.07.2021).

Bei der Ausgestaltung der PRSCs wird zumeist auf zwei Analysen zurückgegriffen: Zum einen wird eine Einschätzung (Assessment) vorgenommen bezüglich der Entwicklungspolitik eines möglichen Empfängerlandes, die auch die Maßnahmen bezüglich eines nachhaltigen Wachstums und der Armutsreduzierung in die Analyse der politischen Reformen einbezieht. Zum anderen wird die Finanzpolitik des Landes überprüft, d.h. die Rate und Summe der öffentlichen Ausgaben, die Beschaffungspolitik und das Finanzsystem des Landes.<sup>130</sup> PRSCs sollen dann, nach Abfassung des PRSPs, zeitgleich mit der Unterstützung des IMF durch die PRGF<sup>131</sup> gewährt werden. Nach Angaben der Weltbank soll der Fokus der PRSCs im „Capacity Building“ liegen<sup>132</sup>. Mit dieser ‚Erhöhung der Fertigkeiten‘ einer Nationalökonomie und ihrer Marktteilnehmer formuliert die IDA ihren grundlegenden Beitrag zu entwicklungspolitischen Projekten in den Ländern des globalen Südens. Ihre Arbeit wird ergänzt und flankiert durch den Internationalen Währungsfonds (IMF), der im Fokus der nächsten Kapitel steht.

### **3.2.2 Der Internationale Währungsfonds (IMF)**

Im Folgenden wird der zweite Teil der Internationalen Finanzinstitutionen, der Internationale Währungsfonds (IMF), vorgestellt.

#### **3.2.2.1 Entstehung und Aufgabe**

Der Internationale Währungsfonds wurde zeitgleich mit der ersten Organisation der Weltbank, der IBRD, 1944 in Bretton Woods im US-Bundesstaat New Hampshire gegründet<sup>133</sup>. Das Übereinkommen zur Gründung des IMF trat am 27. Dezember 1945 in Kraft und wurde inzwischen sieben Mal geändert<sup>134</sup>. Ursprünglich war auch die Planung einer dritten Organisation, die für die Außenhandelspolitik der Staaten zuständig sein sollte, geplant, doch kam diese zunächst nicht zustande<sup>135</sup>. Zunächst wurde in diesem Bereich nur ein Vertrag geschlossen, der erst 50 Jahre später zur Gründung der WTO führte<sup>136</sup>. Der Vertrag war das General Agreement about Tariffs and Trade (GATT).

Der Internationale Währungsfonds soll zur Stabilisierung der Weltwirtschaft dadurch beitragen, dass „seine Mitgliedsstaaten [...] sich vertraglich verpflichteten, vereinbarte Regeln

---

<sup>130</sup> <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/acext/vol1page3.htm> (11.07.2021).

<sup>131</sup> Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) vgl. Kapitel 3.2.2.4.5 dieser Arbeit.

<sup>132</sup> Vgl. Kapitel 4 und 5 dieser Arbeit.

<sup>133</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2013), S. 21f.

<sup>134</sup> Vgl. ebd., S. 22f. Bei Erscheinen der Publikation war die 7. Änderung noch nicht ratifiziert. Dennoch bietet die Tabelle 1 eine gute Übersicht über die Änderungen. Vgl. Deutsche Bundesbank (2013), S. 23.

<sup>135</sup> Vgl. ebd., S. 14 und S. 154. Siehe auch Kapitel 3.3. dieser Arbeit.

<sup>136</sup> Vgl. Kapitel 3.3.

einzuhalten, in Fragen der internationalen Währungspolitik und des zwischenstaatlichen Zahlungsverkehrs eng zusammenzuarbeiten und sich gegenseitig finanzielle Hilfe zur Überwindung von Zahlungsbilanzproblemen zu leisten.“<sup>137</sup> Diese gemeinsame Vorgehen mehrerer Nationalstaaten war auch eine Reaktion auf die protektionistische Geldpolitik der Staaten in den 20er und 30er Jahren des 20. Jahrhunderts, die zu einer Destabilisierung des Weltwährungssystems geführt hatte. Besonders nach der Weltwirtschaftskrise in den Jahren nach 1929 wurden Devisenkontrollen und andere Maßnahmen ergriffen, die wohl im Sinne der Nationalstaaten waren, die Weltwirtschaft jedoch schwächten. Nach dem zweiten Weltkrieg mussten jedoch der Wiederaufbau finanziert und die hohen Schulden der Kriegsteilnehmer abgebaut werden, um eine (erneute) globale Depression abzuwenden. „Zudem sollten Grundlagen für eine internationale Kooperation und Wachstum geschaffen werden und dadurch die bis dahin bestehende nationalistische ‚beggar my neighbor‘<sup>138</sup>- Politik abgeschafft werden.“<sup>139</sup> Deshalb wurde in Bretton-Woods der IMF gegründet, der die Weltwährungen in einem festen, die jeweilige Produktivität widerspiegelnden System zueinander in Beziehung setzen, d.h. die Wechselkurse kontrollieren und stabil halten sollte. Bis 1971 waren alle Währungen relativ starr an den US-Dollar gebunden (Schwankungen bis zu 1% von der Parität waren erlaubt)<sup>140</sup>, der wiederum durch Rückbindung an Gold-Reserven der US-amerikanischen Notenbank Fed<sup>141</sup> vor Wertverfall gesichert war. Allerdings bedingte das die theoretische Möglichkeit der Fed, alle zirkulierenden US-Dollar durch Gold refinanzieren zu können, was sich als zunehmend schwierig erwies, so dass nach einer ersten Öffnung des Systems 1973 seit 1978 eine freie Schwankung der Wechselkurse der wichtigsten Währungen im internationalen System erfolgte<sup>142</sup>. Dennoch überwacht der IMF bis heute die Wechselkurspolitik der Länder, um Manipulationen des Devisenmarktes zu verhindern<sup>143</sup>. Dies geschieht durch regelmäßige, in der Regel jährliche Konsultationen der Nationalbanken (bzw. der Europäischen Zentralbank), wie sie in Artikel IV des IMF-Übereinkommens<sup>144</sup> festgelegt sind. Diese Konsultationen können sowohl bei den führenden Wirtschaftsmächten als auch bei in Bedrängnis geratenen Volkswirtschaften häufiger sein. Sie dienen dazu, den internationalen Zahlungsverkehr von Devisenkontrollen freizuhalten:

---

<sup>137</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S. 21.

<sup>138</sup> Dies lässt sich schwer übersetzen: etwa“ „bettele meinen Nachbar an“ oder „Mache meinen Nachbarn arm“ . Die deutsche Entsprechung ist wohl das St. Florians-Prinzip: Verschone mein Haus, zünde andere an.

<sup>139</sup> Lucke, Peter (1997): Internationaler Währungsfonds. Münster, S.3.

<sup>140</sup> Bis 1973 gab es eine vorsichtige Lockerung der Bindung bis zur völligen Lösung.

<sup>141</sup> FED: Abkürzung für Federal Reserve System, die Notenbank der USA. Diese hat mehrere Filialen, daher ‚System‘. Zu ihr ausführlich: Kussmaul, Heinz (2018), Art. Federal Reserve System (FED), In: Gabler Wirtschaftslexikon online. Verfügbar unter: <https://www.gabler-banklexikon.de/definition/federal-reserve-system-fed-57832/version-339533> (11.07.2021).

<sup>142</sup> Vgl. Kapitel 3.2.2.4 dieser Arbeit zu den Sonderziehungsrechten.

<sup>143</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S.45f.

<sup>144</sup> Vgl. Ernst (1988).



Dazu müssen die Währungsemittenten, also die eine bestimmte Währung ausgebenden Zentralbanken, unbeschränkt Zahlungen und Überweisungen zulassen. Allerdings verändert dieser Zahlungsverkehr natürlich die Leistungsbilanz eines Landes, da er zum einen – zumindest theoretisch – den unbeschränkten Handel mit Waren, Dienstleistungen und Kapital und zum anderen die Verpflichtung zur Rücknahme und Umtausch der eigenen, fluktuierenden Währung beinhaltet<sup>145</sup>. Dazu müsste die Währung jedoch völlig ohne Einschränkung auf dem internationalen Devisenmarkt gehandelt werden können. Diese freie Konvertibilität der Währung<sup>146</sup> ist jedoch noch nicht für alle Entwicklungsländer erreicht, so dass diese weiterhin ein Ziel der Politik des IMF darstellt. Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs sollen nur in Sonderfällen und auf Zeit zugelassen werden und müssen vom IMF überwacht werden. Außerhalb des eigentlichen Mandats der Stabilisierung des Weltwährungssystems versucht der IMF eine Liberalisierung des Kapitalmarktes auch der Entwicklungsländer zu erreichen<sup>147</sup>, die die Kreditmöglichkeiten für Einzelpersonen und Unternehmen aus den Ländern des globalen Südens erleichtern soll. So soll die lokale und regionale wirtschaftliche Innovation gestärkt werden. Durch gleichzeitige Sicherung der makroökonomischen Stabilität der Länder des globalen Südens sollen diese in die Lage versetzt werden, sozio-ökonomische Fortschritte zu machen. Ein konkretes Beispiel ist etwa die Bekämpfung der Hyperinflation, da unkontrolliert steigende Preise die gesamte Gesellschaft schwächen. Um diese vielfachen Aufgaben wahrnehmen zu können, hat der IMF eine Struktur aufgebaut, die im Folgenden näher darzustellen ist.

### 3.2.2.2 Struktur<sup>148</sup>

Formell ist das oberste Leitungsgremium des IMF, analog zur Weltbankgruppe, der Gouverneursrat, in den jedes Mitgliedsland einen Vertreter als Gouverneur entsendet, meist den für die Währungspolitik zuständigen Minister oder den Zentralbankpräsidenten<sup>149</sup>. Im Gouverneursrat wird über grundlegende Fragen, wie etwa die Aufnahme neuer Mitglieder, die Festsetzung und Änderung der Anteile der Mitgliedsländer am Fonds oder über die Neuzuteilung von Sonderziehungsrechten (SZR) entschieden<sup>150</sup>. Allerdings tagt der Gouverneursrat nur einmal im Jahr, so dass viele Entscheidungen im schriftlichen Verfahren beschlossen und dann von den

---

<sup>145</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S. 46.

<sup>146</sup> Konvertibilität: ein Element liberaler Außenwirtschaftspolitik, bei der das Recht besteht, Währungsguthaben in andere Währungen umzutauschen und zu transferieren. Realisierung der Konvertibilität ist eines der Ziele des IWF. Vgl. Michler, Albrecht F. (2020): Art. Konvertibilität. In Gabler Wirtschaftslexikon online: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/konvertibilitaet-38166> (04.03.2020).

<sup>147</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2013), S.46.

<sup>148</sup> Vgl. für diesen Abschnitt die Homepage des IMF: <http://www.imf.org/external/about/mgmt.htm> (04.03.2020).

<sup>149</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S. 28.

<sup>150</sup> Vgl. ebd. und Kapitel 3.2.24 dieser Arbeit.

Mitarbeitern am Sitz in Washington D.C. umgesetzt werden. Im Alltag wird der IMF von einem geschäftsführenden Direktor (Managing Director) geleitet, der Leiter der Geschäftsführung (Executive Board) ist und für fünf Jahre vom Exekutivdirektorium gewählt wird. Dieser Direktor ist bislang immer ein Europäer. Er wird unterstützt von einem Ersten Stellvertreter (Deputy Director) und von zwei weiteren, den Ersten nachgeordneten Stellvertretern (Deputy Directors). Die genaue Aufgabenteilung zwischen diesen ist, zumindest auf der offiziellen Homepage des IMF, nicht ersichtlich. Wichtig scheint es hier vor allem, eine regionale Ausgewogenheit in der Führung des IMF zu erreichen. Zusammen sollen sie, unter der eindeutigen Leitung des Managing Directors, die Aufgaben des IMF, erfüllen. Außerdem gibt es, wiederum in Analogie zur Weltbankgruppe, ein Exekutivdirektorium, in dem 24 Länder repräsentiert sind und die in Washington ebenfalls für die tägliche Arbeit zuständig sind, und eben den geschäftsführenden Direktor wählen. Bis 2010 wurden fünf Exekutivdirektoren von den Ländern mit den höchsten Quoten, also Anteilen am Kapital des Fonds, gestellt, zu denen auch Deutschland gehört; die übrigen wurden alle zwei Jahre vom Gouverneursrat gewählt. Seit einer Reform 2010 sollen alle Mitglieder des Gouverneursrates frei gewählt werden<sup>151</sup>. Daneben gibt es seit 1973, d.h. seit der Aufgabe des starren Wechselkurssystems und der Bindung der damaligen Leitwährung, des US-Dollars, an den Gold-Standard, besondere Ausschüsse des Gouverneursrates, die das Funktionieren des Währungssystems und seine Weiterentwicklung überwachen sollen<sup>152</sup>. Nach einigen Vorgänger-Ausschüssen gibt es seit 1999 den ständigen Internationalen Währungs- und Finanzausschuss IMFC (International Monetary and Financial Committee). In diesem sind die 24 Länder vertreten, die auch Exekutivdirektoren stellen. Seine Aufgabe ist es ebenfalls das internationale Währungsgeschehen zu überwachen, Vorschläge des Exekutivdirektoriums, etwa zur Änderung der Statuten, zu diskutieren. Er soll vor allem in der Lage sein, bei aktuellen Störungen des internationalen Finanzsystems wie der Asienkrise 1998 oder der Finanzkrise 2007/08, schnell einzugreifen. Dieser IMFC ist ein einflussreiches Gremium, da in die Beratungen dort auch der Weltbankpräsident sowie weitere externe Berater einbezogen werden können<sup>153</sup>.

Wichtig ist, dass in allen diesen Gremien das Stimmgewicht eines Landes von der Höhe seiner finanziellen Beteiligung am Fonds abhängt. Denn in der Konstruktion in Bretton-Woods wurde bereits zwischen den wirtschaftlich starken und den schwachen Ländern unterschieden, wie zum Beispiel am Stimmrecht in der Gouverneursversammlung des IMF deutlich wird: Das Stimmrecht der Mitglieder berechnet sich nach ihrem finanziellen Anteil, den sie dem IMF zur

---

<sup>151</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S.29.

<sup>152</sup> Deutsche Bundesbank, (2013), S.28 und Lucke (1997), S.7.

<sup>153</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S. 29.

Verfügung stellen<sup>154</sup>. Dies wird analog dann auch auf die Abstimmungsverhältnisse in der Weltbankgruppe übertragen. In beiden Institutionen besitzen die USA einen Stimmanteil von 16%, der eine Sperrminorität darstellt, da alle Entscheidungen mit einer Zustimmung von 85% der Stimmrechte getroffen werden müssen. Dies sieht praktisch zunächst so aus, dass jedes Mitglied 250 Grundstimmen hat und eine weitere Stimme für jeweils 100.000 Sonderziehungseinheiten seiner Quote, d.h. seines finanziellen Beitrags zum IMF, hinzukommt<sup>155</sup>. Seit einer im März 2011 in Kraft getretenen Reform sollen die Grundstimmen 5,502% der Gesamtstimmen umfassen, was ihre Zahl verdreifacht und den Einfluss einkommensschwacher Mitgliedsländer stärkt<sup>156</sup>. Oft sind formelle Abstimmungen jedoch nicht notwendig, da man im Gespräch zu Übereinkommen gelangt. Ausschließlich im Gouverneursrat wird formell abgestimmt, entweder schriftlich oder beim jährlichen Treffen. Dieses *weighted voting*, das auch in anderen internationalen Organisationen, darunter allen Mitgliedsorganisationen der Weltbankgruppe, angewandt wird, ist eines der Probleme des IMF, da so unmittelbar eine Zwei-Klassen-Gesellschaft zwischen Industrienationen, die eine höhere Quote haben, und Ländern des globalen Südens, die naturgemäß nur weniger Beitrag zahlen können, entsteht.

### 3.2.2.3 Finanzierung

Der IMF finanziert sich aus zwei Quellen: zum einen durch Einzahlungen seiner Mitglieder („Subskriptionen“). Deren Höhe wird anhand von ökonomischen Schlüsselzahlen der jeweils nationalen Volkswirtschaft (BIP, Währungsreserven, Anteil am Welthandel) berechnet. Durch diese Einzahlung erwerben die Mitgliedsländer Kapitalanteile, die sogenannten Quoten, die nicht nur bei der Stimmenvergabe, sondern auch bei der Kreditgewährung durch den IMF eine wichtige Rolle spielen, wie unten noch zu zeigen sein wird.

„Ursprünglich war ein Viertel der Subskriptionen in Gold einzuzahlen, der Rest in Landeswährung. Mit der zweiten Änderung des IMF-Übereinkommens [1978] ist an die Stelle des Goldes die SZR-Zahlung getreten. Der IMF kann aber für diesen Teil (25% der Quote) auch eine Zahlung in fremder (frei konvertierbarer) Währung zulassen; der Rest (75% der Quote) kann in eigener Währung geleistet werden“<sup>157</sup>

Im Abstand von fünf Jahren wird die Quote in Summe und Gefüge/Zusammensetzung jeweils überprüft, in regelmäßigen Abständen auch erhöht, um die Finanzmittel des Fonds zu erhöhen<sup>158</sup>. Neben diesen generellen, das Verhältnis nicht verändernden Erhöhungen ist es in der

---

<sup>154</sup> Kapur, Lewis und Webb bezeichnen dies als politischen Realismus, da eben nicht alle Staaten gleich seien. Vgl. Kapur, Devesh / Lewis, John P. / Webb, Richard (1997): *The World Bank. Its First half century*. Vol. 1.: History. Washington, S.2.

<sup>155</sup> Deutsche Bundesbank, (2013), S. 32. Vgl. Kapitel 3.2.2.4 dieser Arbeit.

<sup>156</sup> Bode (2017), S. 66.

<sup>157</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S. 33.

<sup>158</sup> Ebd. Eine Erhöhung wurde bisher insgesamt neunmal vorgenommen, das letzte Mal 2010.

Geschichte des Fonds auch schon vorgekommen, dass die Quote einzelner Länder aufgrund ihres gestiegenen Anteils am Welthandel singulär erhöht wurde. Diese Einzahlungen sind sozusagen die Mitgliedsbeiträge der Vertragsstaaten des IMF.

Zum zweiten finanziert sich der IMF durch das sogenannte Replenishment, d.h. das Auffüllen seiner Währungsreserven<sup>159</sup>. Dies geschieht durch Ankauf von handelbaren Währungen, die durch den IMF mit Sonderziehungsrechten (SZR Engl. Special Drawing Rights SDR) bezahlt werden, die nur als Recheneinheit, etwa für zukünftige Kredite beim IMF, aber nicht als Zahlungsmittel einsetzbar sind<sup>160</sup>. Die Währungen können jedoch am internationalen Devisenmarkt gehandelt werden und so zusätzliche Einnahmen des IMF kreieren. Freilich ist in diesem Bereich die Sicherung der Währungsstabilität immer zu beachten. Zudem kann der IMF nach Absprache mit dem währungsführenden Land (die notwendig ist, um dessen Währung nicht ins Ungleichgewicht zu bringen), auch Kredite an den internationalen Finanzmärkten aufnehmen. Rechtliche Grundlage dieser Kreditaufnahmen sind die Allgemeinen Kreditvereinbarungen (AKV) von 1962, in der die Zehnergruppe<sup>161</sup> dem IMF weitreichende Kreditmaßnahmen, zunächst nur zur Hilfe der G 10-Staaten, seit 1983 auch zur Finanzierung anderer Staaten zugestand<sup>162</sup>. Seit 1998 gibt es Neue Kreditvereinbarungen (NKV), an denen sich auch Länder, die nicht zu den G 10 gehören, beteiligen<sup>163</sup>.

Nach der Aufgabe des Goldes als Bezugspunkt für Währungsparitäten und die Einführung der Sonderziehungsrechte verkaufte der IMF einen Teil seines Goldbestandes und gründete mit dem Erlös einen Treuhandfond, der inzwischen auch zur Finanzierung von Kreditfazilitäten des IMF, vor allem für besonders zinsgünstige Zahlungsbilanzkredite an ärmere Länder des globalen Südens herangezogen wird<sup>164</sup>. Auch gibt es vereinzelt bilaterale Kreditabkommen des IMF mit Mitgliedsländern, um die Arbeit des IMF zu finanzieren<sup>165</sup>. So griff er in der Vergangenheit

---

<sup>159</sup> Deutsche Bundesbank (2003), S.22-24. Diese Instrument wurde selten eingesetzt und inzwischen abgeschafft.

<sup>160</sup> In Folge der Finanzkrise 2007/08 wollte die Regierung der Volksrepublik China zusammen mit anderen Schwellenländern dies ändern, konnte sich jedoch nicht durchsetzen. vgl. Financial Times Deutschland vom 11. Juni 2009, abrufbar unter <http://www.ftd.de/finanzen/maerkte/anleihen-devisen/:IMF-sonderziehungsrechte-debatte-ueber-ersatz-weltwaehrung/525723.html> (14.10.2012) und [http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/chinas\\_waehrungspolitische\\_offensive.html](http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/chinas_waehrungspolitische_offensive.html) (14.10.2012)

<sup>161</sup> Zehnergruppe: Gruppe der zehn, (inzwischen 11) führenden westlichen Industrienationen (Kanada, USA, Belgien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Italien, Niederlande, Schweden, seit 1984 auch Schweiz, Großbritannien), die 1962 aus eben diesem Grund, der Unterstützung des IMF gegründet wurde. Durch ihre hohen Quoten innerhalb des IMF große Machtgruppe, die die Politik mitbestimmen kann. So ging auch die Einführung der SZR auf eine Initiative der G 10 zurück. In einer Reihe mit den G-8 und G-20 ein weiterer Akteur der internationalen (Wirtschafts-)politik. Vgl. <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/159963/g-10-staaten> und Bird (2003), S. 270.

<sup>162</sup> Deutsche Bundesbank, (2013), S.36.

<sup>163</sup> Ebd., S.36.

<sup>164</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S. 25-26.

<sup>165</sup> Bode (2017), S. 57f.

etwa auf Kredite erdölexportierender Staaten zurück, um in den Zeiten der Ölkrise zu Beginn der 1970er Jahre eine sogenannte Ölfazilität zu eröffnen und schwächelnden Volkswirtschaften zu helfen. Auch in der Finanzkrise nahm der IMF nach 2008 Kredite bei wohlhabenderen Mitgliedsstaaten auf, um seine Politik zur Stabilisierung der Weltwirtschaft zu finanzieren<sup>166</sup>. Darüber hinaus gibt es auch die sogenannten Mittel für besondere Zwecke, zu denen zum Beispiel das Konto für Sonderverwendungen (SDA), aber auch die im Rahmen dieser Arbeit bedeutsamen Mittel aus dem Poverty Reduction and Growth Facility Trust (PRGF-Trust) als auch der PRGF Trust für Hochverschuldete Länder (PRGF-HIPC<sup>167</sup>-Trust)<sup>168</sup>. Das SDA wird durch die Zinszahlungen und Tilgungen früherer Kredite in den erwähnten Treuhandfonds gefüllt, und wurde bis 1985 an das Zinssubventionskonto des SFF überwiesen. Es diente dann als Grundlage der Strukturanpassungsfazilität (SA) und der Erweiterten Strukturanpassungsfazilität (ESAF), die beide seit 1999 durch die PRGF abgelöst wurde<sup>169</sup>. Die ESAF gab es seit 1987. Sie speiste sich aus Krediten der Mitglieder und auch aus Schenkungen<sup>170</sup>. 2002 waren diese Darlehensmittel jedoch erschöpft, so dass zunächst eine Interim-PRGF im Umfang von 4-4,5 Mrd. SZR eingerichtet wurde (u.a. durch Kredit der deutschen Kreditanstalt für Wiederaufbau über 1 Mrd. SZR) und es inzwischen eine sich aus Eigenmitteln tragende PRGF gibt. Aber die Finanzierung besonders dieser zur Entwicklungshilfe dienenden Mittel, die als konzessionäre (d.h. mit Konditionalität versehenen) Kredite vergeben werden, gestaltet sich schwierig. Deshalb riet z.B. die Bundesbank dazu, Entwicklungsfinanzierung der Weltbank und anderen Akteuren zu überlassen<sup>171</sup>. Dieser Vorstoß hatte jedoch keinen Erfolg: Die PRGF wird weiterhin als Fazilität des IMF genutzt, um Entwicklungszusammenarbeit zu finanzieren<sup>172</sup>. Ein wichtiger Bezugspunkt, auch um Finanzierung zu berechnen, sind die SZR, auf deren Verwendung im IMF näher einzugehen ist, um die praktische Arbeit des IMF verständlich zu machen.

---

<sup>166</sup> Bode (2017), S. 58.

<sup>167</sup> HIPC: Highly Indebted and Poor Countries.

<sup>168</sup> Deutsche Bundesbank, (2013), S. 40f.

<sup>169</sup> Durch diese Änderungen in den Fazilitäten wurde auch der Umschwung von der Strukturanpassung zur Armutsreduzierung bzw. -bekämpfung deutlich. Vgl. Kapitel 4 dieser Arbeit.

<sup>170</sup> Deutsche Bundesbank, Weltweite Organisationen (2003), S.24f.

<sup>171</sup> Deutsche Bundesbank, Weltweite Organisationen (2003), S.25.

<sup>172</sup> Vgl. Kapitel 3.2.2.4.5 dieser Arbeit.

### 3.2.2.4 Sonderziehungsrechte (SZR)

Die Sonderziehungsrechte stellen eine Rechnungs- und Währungseinheit für die Kredite des IMF dar<sup>173</sup>. Sie wurden vom IMF 1969 eingeführt, um die Liquidationsversorgung aller Mitgliedsländer sicherstellen zu können<sup>174</sup>. Denn die ursprünglich in Bretton-Woods vereinbarte Absicherung internationaler Kredite durch Gold-Devisen-Standard hatte sich durch die stagnierende Goldproduktion bei Zunahme des Welthandels als nicht durchhaltbar erwiesen<sup>175</sup>. Deshalb war man bis zur Einführung der Sonderziehungsrechte zur Praxis übergegangen, Kredite des IMF in US-Dollar auszugeben. Dies setzte den Dollar sehr unter Druck, da seine weitere Verbreitung, d.h. seine höhere Geldmenge nicht mit einer ebensolchen Produktivitätssteigerung einherging. Dasselbe erhöhte die Inflationsgefahr der damaligen globalen Leitwährung deutlich und machte es auch zunehmend unmöglich, an der ursprünglich geplanten Absicherung der Ausgabe von US-Dollar durch die Refinanzierung durch Goldreserven der USA festzuhalten<sup>176</sup>. Denn zum einen gab es ein stetiges Wachstum der Weltwirtschaft, was eine Zunahme der Geldflüsse nach sich zog, ohne dass die Reservemittel in US-Dollar im gleichen Umfang erhöht werden konnten. Zum anderen war diese Erhöhung nur durch ein stetig steigendes Zahlungsbilanzdefizit der USA möglich<sup>177</sup>, was dann wiederum den US-Dollar an den Devisenmärkten unter Druck setzte<sup>178</sup>. Deshalb wurde die Bindung der US-Dollar Finanzierung an die Gold-Devisen-Reserven und die Reservewährung des Goldes für die internationalen Währungen am 15. August 1971 auch aufgegeben<sup>179</sup>. Schon im Vorfeld hatte man seit 1967 Überlegungen angestellt, um eine ‚Ersatzwährung‘ zu schaffen, die den Finanzbedarf der armen Länder mit Zahlungsbilanzdefiziten ausgleichen könnte<sup>180</sup>. Zunächst gab es zwei ‚Ziehungsperioden‘ (1969-1973 und 1979). Allerdings wurde durch die zweite Änderung des Abkommens über den IMF, die zum 01.04.1978 in Kraft trat, das Sonderziehungsrecht als Hauptreservemedium des Fonds bestimmt<sup>181</sup>. Dieses Medium erinnert an die Idee von John Maynard Keynes, der schon 1944

---

<sup>173</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S. 81f. Zu den SZR insgesamt siehe dort S. 77-83.

<sup>174</sup> Die Einführung der Sonderziehungsrechte als neues Reservemedium ist die erste angegebene Überarbeitung des IMF-Übereinkommens. Vgl. Deutsche Bundesbank (2013), S. 23, Tabelle 1 und Bode (2017), S. 59.

<sup>175</sup> Vgl. Kepp, Christian (1985): Sonderziehungsrechte (SZR) und Entwicklungshilfe. Bremen, (zugl. Dissertation an der Universität Bremen 1984) S.1. Zur historischen Entwicklung des Gold-Devisen-Standards bietet immer noch das Werk von Bargelame einen guten Überblick. Vgl. Bargelame, Massoud (1981): Die Sonderziehungsrechte im internationalen Währungssystem. Berlin, Kiel, S. 17-23.

<sup>176</sup> Vgl. Kepp, Christian (1985), S. 6f.

<sup>177</sup> Dies bedingt sich durch die Tatsache, dass zunehmend eine größere Menge an US-Dollar dem Gütermarkt der USA entzogen war, so dass die Währung geschwächt wurde.

<sup>178</sup> Bode (2017), S.58.

<sup>179</sup> Kepp, Christian (1985), S. 6f.

<sup>180</sup> Die Entwicklungen bis zur Einführung der SZR sind gut nachzuvollziehen in de Vries, Margaret Garritsen (1976): The International Monetary Fund 1966-1971 – The system under stress - Vol.1: Narrative, Washington D.C. S.11ff (Kap. 1-9) und in Mountford, Alexander (2008): The Historical development of IMF Governance, IEO-Background-Paper, Washington D.C. S.8f.

<sup>181</sup> Vgl. Kepp (1985), S. IX.

vorschlag, eine Währung des IMF zu schaffen, den „Bancor“, der nicht in reale Währungen umzutauschen war, sondern nur als Verrechnungseinheit der Staaten untereinander und mit dem IMF fungieren sollte<sup>182</sup>. Dies übernahm man bei der Schaffung der Sonderziehungsrechte, jedoch sollten diese weiterhin durch Gold und Devisen als Zahlungsmittel des IMF und seiner Mitglieder möglich sein<sup>183</sup>. Die Sonderziehungsrechte sind, wie erwähnt, keine Währung im herkömmlichen Sinne (Currency), sondern, wie der IMF selbst feststellte<sup>184</sup>, der potentielle Anspruch auf frei handelbare Währungen für Mitgliedsländer des IMF. SDR/SZR sind Rechnungseinheiten, die Ansprüche auf (Leit)währungen ausdrücken. Unterschiedliche Mitgliedsstaaten haben nach ihren Mitgliedsbeiträgen unterschiedlich hohe Ansprüche auf Sonderziehungsrechte und somit auf Leitdevisen der Weltwirtschaft.

Der Wert des SZR wurde ursprünglich in Feingold bemessen, wird jedoch seit dem 01. Juli 1974<sup>185</sup> durch einen Währungskorb bestimmt, in dem der täglich aktualisierte Wert der wichtigsten Weltwährungen an der Londoner Börse berücksichtigt wird<sup>186</sup>. Die im Jahr 2021 im Währungskorb berücksichtigten Währungen sind US-Dollar, der chinesische Yuan, der japanische Yen, das britische Pfund und der Euro<sup>187</sup>. SDR/SZR sind die Kommunikationswege zur Berechnung der Kreditmöglichkeiten der Mitgliedsländer des IMF in diesen Währungen. Sie werden für alle Kreditfazilitäten des IMF als Recheneinheit verwandt. Die wichtigsten dieser Fazilitäten werden im Folgenden dargestellt.

### 3.2.2.5 Formen der Kredite

Der IMF vergibt insgesamt sechs Kreditfazilitäten mit herkömmlicher Konditionalität und eine Fazilität mit weicheren Konditionen. Fazilität bezeichnet dabei eine Kreditlinie, die aufgestellt wird, um dann „leichter“ Einzelkredite gewähren zu können. Fazilität leitet sich eben auch von dem lateinischen Begriff „facilitas“ (= Leichtigkeit) ab. Der Begriff meint in den Wirtschaftswissenschaften den Kreditrahmen, der ohne weitere Sicherheitsleistung in Anspruch genommen werden darf<sup>188</sup>. In der Unternehmensfinanzierung ist es durchaus möglich, dass dieser

---

<sup>182</sup> Kepp (1985), S.8. und [http://www.postwachstumsoekonomie.org/Keynes-Bancor\\_Version3.pdf](http://www.postwachstumsoekonomie.org/Keynes-Bancor_Version3.pdf) (04.03.2020). Keynes schwebte hierbei so etwas wie eine Weltzentralbank vor, die jedoch nicht umsetzbar schien und scheint, weil sie nur durch Übertragung erheblich Souveränitätsrechte durch die Nationalstaaten möglich wäre. Vgl. Kepp (1985), S. 8-10.

<sup>183</sup> Kepp (1985), S.11.

<sup>184</sup> IMF, Fact Sheet: Special Drawing Rights (SDRs), 6.April 2016. Online unter: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm/pdf/sdr.pdf> (04.03.2020).

<sup>185</sup> Kepp (1985), S. 50.

<sup>186</sup> <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR> (05.07.2021).

<sup>187</sup> Ebd. Der aktuelle Wert des SZR an der Londoner Börse wird täglich auf der Homepage des IMF angegeben.

<sup>188</sup> Im privaten Bereich könnte man einen Dispositionskredit für ein Giro-Konto auch als Fazilität bezeichnen, in dessen Rahmen eben ein Kredit ohne weitere Sicherheiten gewährt werden kann. Dieses Beispiel dient nur zur

Kreditrahmen bei mehreren Banken zugleich besteht, während der IMF seine Fazilität exklusiv einräumt. Die verschiedenen Fazilitäten des IMF werden im Folgenden kurz vorgestellt.

#### 3.2.2.5.1 Anteil (Quote) und Reservetranche<sup>189</sup>

Der IMF erteilt Kredite, indem er einem Mitgliedsland Fremdwährungen gegen deren eigene Währung „verkauft“ und sie nach Ablauf des vereinbarten Zeitraums wieder zurückkauft<sup>190</sup>. Die Höhe dieser Kredite richtet sich nach dem Anteil, den das jeweilige Mitgliedsland am Grundkapital des IMF hält. Diese „Quote“ ist der maximale Kreditrahmen für herkömmliche Kredite des IMF<sup>191</sup>.

„Dieser Anteil hängt wiederum von der wirtschaftlichen Stärke der Länder ab und bestimmt auch die Einzahlungen, die ein Land auf das Grundkapital leisten muss.“<sup>192</sup>

Diese Einzahlungen müssen zu 75 Prozent in der Landeswährung geleistet werden, die übrigen 25 Prozent ursprünglich in Gold, heute in international akzeptierten Devisen oder in Sonderziehungsrechten. Diese 25 Prozent werden als Reservetranche bezeichnet und können von jedem Land ohne Auflagen unmittelbar in Anspruch genommen werden<sup>193</sup>, um Zahlungsbilanzdefizite auszugleichen. Da sie nicht mit Konditionalitäten verbunden ist, ist sie sozioethisch unproblematisch und in der Literatur nicht umstritten. Die Reservetranche stellt sozusagen nur eine Teilrückzahlung an das Mitglied dar, damit dieses seine Aufgaben, die ihm vom IMF aufgetragen werden, nämlich eine ausgeglichene Zahlungsbilanz anzustreben, erfüllen kann.

#### 3.2.2.5.2 Übersicht der weiteren Kreditmöglichkeiten des IMF

Im Anhang bieten zwei Tabellen<sup>194</sup> eine Übersicht über weitere Kreditmöglichkeiten bzw. Fazilitäten des IMF, deren wichtigste im Anschluss dargestellt werden. Ein Fokus liegt dabei in der Armutstheorie- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility PRGF) und deren Fortschreibung in der Erweiterten Kreditfazilität (ECF).

---

Erklärung, die Bezeichnung ist in der Kreditwirtschaft nicht üblich. Definition Fazilität: I.Allg. alle von Banken ihren Kunden eingeräumten Möglichkeiten des Zahlungsverkehrs, der Geldanlage oder Kreditnahme. I.e.S. meint Fazilitäten den von Banken bereitgestellten Finanzierungsrahmen, der in Anspruch genommen werden darf.“, Helms Nils (2020), Art. Fazilität. In. Gabler Wirtschaftslexikon online: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/fazilitaet.html> (04.03.2020).

<sup>189</sup> In diesem Kapitel gibt es inhaltlich bedingte Wiederholungen zum Kapitel 3.2.23. dieser Arbeit über die Finanzierung des IMF, da die Quote einerseits Mitgliedsbeitrag und andererseits Richtschnur für Kredite der Mitgliedsländer bzw. Vertragsstaaten ist.

<sup>190</sup> Vgl. Dreher (2003), S. 6.

<sup>191</sup> Vgl. Dreher (2003), S. 6.

<sup>192</sup> Dreher (2003), S.6.

<sup>193</sup> Vgl. Dreher (2003), S.6.

<sup>194</sup> Siehe Anhang Tabelle 1 und Tabelle 2, S. 717-720.



### 3.2.2.5.3 Bereitschaftskreditabkommen (Stand-By-Arrangement SBA)

Wenn über die Quote und die Reservetranche hinaus Kredite gewährt werden, werden diese in Tranchen von 25% aufgeteilt. Dann muss das Land jedoch ein Bereitschaftskreditabkommen unterzeichnen, in dem es sich zu wirtschafts- und währungspolitischen Maßnahmen verpflichtet, die dazu dienen sollen, das Zahlungsbilanzungleichgewicht auszugleichen<sup>195</sup>. Diese Verpflichtung zu politischen Maßnahmen ist der Einstieg in das System von Auflagen, das als Konditionalität(en) bezeichnet wird und im Zentrum dieser Arbeit steht. Kredite, die auf einem Bereitschaftskreditabkommen beruhen, werden meistens mit einer Auszahlungszeit von zwölf bis 18 Monaten gewährt und sollen seit den Änderungen der Statuten des IMF 1978<sup>196</sup> ab dem Zeitpunkt 3 1/2 Jahre nach Gewährung in acht vierteljährlichen Raten zurückgezahlt werden<sup>197</sup>. Spätestens nach fünf Jahren soll der Kredit zurückgezahlt sein. Wenn die Entwicklung der Zahlungsbilanz besser als geplant verläuft, kann die Rückzahlungsfrist auch auf zweieinhalb bis vier Jahre verkürzt werden. Mit dieser Kreditlinie sollen Länder kurzfristige Zahlungsbilanzbedarfe (etwa starke Defizite bzw. Ungleichgewichte) ausgleichen können. Das Bereitschaftskreditabkommen wird oft im Gefühl eines drohenden Zahlungsbilanzungleichgewichts auf den Weg gebracht, muss dann aber nicht zur Anwendung kommen. Dennoch ist das Bereitschaftskreditabkommen (Stand By Arrangement) die herkömmlichste Art von Krediten, die Länder jenseits der Quote und Reservetranche in Anspruch nehmen<sup>198</sup>.

### 3.2.2.5.4 Erweiterte Fonds Fazilität (EFF)

Neben diesen beiden Formen der Kredite gibt es noch die Erweiterte Fonds fazilität (EFF). Diese dient zur Überwindung langfristiger Zahlungsbilanzungleichgewichte zur Behebung besonders hartnäckiger außen- und binnenwirtschaftlicher Strukturverzerrungen: Voraussetzung für einen Kredit aus dieser Fazilität ist ein eingeschränkter Zugang zu Kapital über die internationalen Finanzmärkte. Zugleich muss das Land bereit sein, starke Strukturveränderungen vorzunehmen, um wirtschaftlichen Schwächen zu begegnen<sup>199</sup>. Dreher summiert unter Zahlungsbilanzdefiziten, die mittels EFF bekämpft werden sollen, „strukturelle Anpassungsschwierigkeiten in Handel und Produktion sowie wachstumshemmende Verzerrungen der relativen Preise“<sup>200</sup>, wobei er hier Bezug nimmt auf eine ältere, grundlegende Beschreibung von Cornelius in dessen

---

<sup>195</sup> Vgl. Dreher (2003), S.6f und S. 10-16, Vgl. auch Gabler-Wirtschaftslexikon (1997), 14. Auflage, S. 464.

<sup>196</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2013), S.23.

<sup>197</sup> Vgl. Dreher (2003), S: 6f.

<sup>198</sup> Bode (2017) S. 103.

<sup>199</sup> Bird, Graham (2003): The IMF and the Future. Issues and options facing the fund. London, S. 167.

<sup>200</sup> Dreher (2003), S. 7.

Standardwerk<sup>201</sup> zu Konditionalitäten<sup>202</sup>. Bei den EFF steht also nicht die kurzfristige Hilfe, sondern die langfristige Entwicklung eines Landes im Blickpunkt.<sup>203</sup> Für diese Sicht spricht auch, dass die Laufzeit, d.h. der Zeitraum, in dem der Kredit in Tranchen ausgezahlt wird, in der Regel drei Jahre, also ein Vielfaches der Zeit bei Bereitschaftskreditabkommen, beträgt, die Rückzahlung erst nach 4 ½ Jahren beginnt und sich über zehn Jahre erstrecken kann<sup>204</sup>. Normalerweise darf ein Land in diesen beiden Kreditarten 100 Prozent seiner Quote aufnehmen, insgesamt jedoch die Höchstgrenze von 300 Prozent nicht überschreiten, auch wenn dies nach Dreher in vielen Fällen praktisch der Fall ist<sup>205</sup>. Dies wird dadurch aufgefangen, dass die kreditnehmenden Länder bei Überschreitung dieser Quote doppelt so hohe Gebühren zahlen müssen wie üblich: Grundsätzlich ist eine ‚Bearbeitungsgebühr‘ von 0,5 Prozent der Kreditsumme zu entrichten. Hinzu kommen jährliche Gebühren sowie bei Bereitschaftskreditabkommen Gebühren für die Bereitstellung, die allerdings bei einer tatsächlichen Kreditaufnahme angerechnet werden<sup>206</sup>. Die EFF spielte auch in der Euro-Krise eine Rolle, da etwa Griechenland 2012 Kredite aus der EFF erhielt<sup>207</sup>. Dies verdeutlicht, dass keineswegs nur Länder des globalen Südens Kredite aus Fazilitäten des IMF erhalten. Die Kredite aus der EFF haben grundsätzlich eine längere Laufzeit (drei bis maximal vier Jahre) als das Bereitschaftskreditabkommen (SBA)<sup>208</sup>.

### 3.2.2.5.5 Fazilität zur Stärkung der Währungsreserven (Supplemental Reserve Facility SRF)

Mit dieser Fazilität soll ein außergewöhnlicher Zahlungsbilanzbedarf, d.h. ein notwendiger Ausgleich vor allem eines Defizits in der Zahlungsbilanz (d.h. mehr Kapitalexport als -import), durch einen Kredit des IMF ermöglicht werden. Dadurch sollen Gefahren für das Weltwährungssystem verhindert werden, damit der IMF seiner zentralen Aufgabe der Stabilisierung eben dieses Systems erfüllen kann. Der Rückzahlungszeitraum beträgt in der Regel ein bis anderthalb Jahre, kann im Bedarf jedoch auf maximal zweieinhalb Jahre gestreckt werden. Diese Fazilität besitzt keine Ziehungsgrenze, allerdings steigen die Gebühren bzw. der Zinssatz nicht nur prozentual, sondern auch real durch die Anhebung der Basispunkte: neben dem Basissatz

---

<sup>201</sup> Vgl. Comelius, Peter (1987): Das Prinzip der Konditionalität bei Krediten des Internationalen Währungsfonds, München, (Volkswirtschaftliche Forschung und Entwicklung 40). Das Werk bietet einen guten Überblick über die historische Entwicklung, kann aber naturgemäß nicht bei der Klärung aktueller Fragen immer adäquate Antworten geben.

<sup>202</sup> Vgl. Klein (2018).

<sup>203</sup> Vgl. Dreher (2003), S.7.

<sup>204</sup> Vgl. Dreher (2003), S.7.

<sup>205</sup> Vgl. Dreher (2003), S.7, bes. auch Anm. 8.

<sup>206</sup> Vgl. ebd., sowie Jarchow, H.-J / Rühmann, P. (52000): Monetäre Außenwirtschaft I. Monetäre Außenwirtschaftstheorie. Weinheim, S.126.

<sup>207</sup> Bode (2017) S. 22 Fn 90.

<sup>208</sup> Bode (2017), S. 103.

der Gebühren werden 300 Basispunkte erhoben, „die ein Jahr nach der ersten Auszahlung und danach alle sechs Monate um 50 Basispunkte bis zu einem Höchstbetrag von 500 Basispunkten steigen“<sup>209</sup>. Diese Steigerung soll als Anreiz dienen, möglichst schnell zu einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz zurückzukehren.

#### 3.2.2.5.6 Vorsorgliche Kreditlinie (Contingent Credit Line CCL)

Die Fazilität, an der besonders die Stabilisierungsaufgabe des IMF deutlich wird, ist die CCL. Sie dient allein der Verhinderung von Ansteckungseffekten für die Zahlungsbilanz eines Landes mit ‚guter‘ Wirtschaftspolitik durch die schlechte Wirtschaftspolitik eines anderen. Wenn z.B. ein wirtschaftlich starkes Land einem schwachen viel Kredit gewährt hat und dieser nun auszufallen droht, kommt durch die mangelnde Rückzahlung, d.h. den geringeren Kapitalimport in das Land mit der besseren Wirtschaftspolitik, dieses in Zahlungsbilanzprobleme. Auch hier sind die Rückzahlungsfristen eigentlich ein bis anderthalb Jahre und können im Bedarfsfall auf bis zu zweieinhalb Jahre gestreckt werden. Auch hier wird der Basisgebührensatz des IMF mit einem Aufschlag von 150 Basispunkten als Gebühr erhoben, wobei ebenfalls der Aufschlag schrittweise je nach Laufzeit im halbjährlichen Turnus auf bis zu 350 Basispunkte erhöht wird. Auch wenn es bei dieser Fazilität ebenfalls keine definierte Ziehungsgrenze gibt, wird damit kalkuliert, dass das Mitgliedsland einen Kredit in Höhe von 300-500% seiner Quote braucht.

#### 3.2.2.5.7 Fazilität zur Kompensationsfinanzierung (Compensatory Financing Facility CFF)

Diese Fazilität dient zur Kompensation für Exporterlösausfälle oder von Mehrkosten bei Getreideimporten. Damit stellt sie zum einen eine Besonderheit unter den Fazilitäten dar, da sie bewusst Bezug nimmt auf eine singuläre Entwicklung in der Handelsbilanz und damit in der Realwirtschaft eines Landes. Zum anderen spielt sie eine zentrale Rolle für Entwicklungsländer, die häufig sehr stark von einem singulären, meist agrarischen, Exportgut abhängig sind. Zugleich soll diese Fazilität Hungersnöte verhindern, da sie sicherstellen soll, dass alle Volkswirtschaften in der Lage sind, benötigtes Getreide zu importieren, auch wenn der Weltmarktpreis steigt.

---

<sup>209</sup> Ebd.

### 3.2.2.5.8 Erweiterte Strukturanpassungsfazilität (Enhanced Structural Adjustment Facility ESAF)

Diese Fazilität wurde 1987 geschaffen und 1993 erweitert<sup>210</sup>. Sie war für einkommensschwache Länder gedacht, die halbjährlich Kredite zu besonders niedrigen Zinsen von 0,5 Prozent erhalten konnten<sup>211</sup>. Die Rückzahlungsfrist betrug zwischen 5 ½ und 10 Jahren<sup>212</sup>. Mit Mitteln aus dieser Fazilität sollte die von den IFIs seit den 1980er Jahren propagierte Strukturanpassungspolitik<sup>213</sup> der Länder des globalen Südens finanziert werden. Diese Fazilität wurde mit der Änderung der Politik des IMF und der IFIs insgesamt im Jahr 1999 in die PRGF überführt und umgestaltet<sup>214</sup>. Dieser Wechsel markiert auch den Wechsel von der Strukturanpassungspolitik zu einer Politik der IFIs, die die Armutsreduzierung und das Wachstum in den Fokus stellt. Dies ist bis heute maßgeblich und wird zunächst anhand der entsprechenden Fazilität im Folgenden etwas ausführlicher dargestellt.

### 3.2.2.5.9 Armutsreduzierungs- und Wachstums(förderungs)fazilität (Poverty Reduction and Growth Facility PRGF)

Zur langfristigen Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung ist die PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility, Fazilität zur Armutsreduzierung und zur Förderung des [ökonomischen] Wachstums) gedacht. Sie wurde 1999 geschaffen und ersetzt seitdem die ESAF. Diese Fazilität wird nicht aus den herkömmlichen Mitteln finanziert, sondern durch den zum Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT) umgestalteten Treuhandfonds als unabhängige Finanzierungsquelle<sup>215</sup>. Mit der neuen Fazilität ist vordergründig auch eine Änderung der Politik der IFIs von der Strukturanpassungspolitik zur Armutsbekämpfung verbunden<sup>216</sup>. Sie wird ausschließlich an Entwicklungsländer mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen ausgezahlt und muss als der eigentliche Beitrag des IMF zur Entwicklungshilfe angesehen werden, weshalb ausführlicher auf sie einzugehen ist: Um einen Kredit in dieser Fazilität zu erhalten, ist es notwendig, den IFIs ein

---

<sup>210</sup> Bode (2017), S. 224.

<sup>211</sup> Ebd.

<sup>212</sup> Ebd.

<sup>213</sup> Dieser Begriff beschreibt die wirtschaftsliberale Politik der IFIs von den 1980er Jahren bis zum Jahr 2000. Die Grundsätze dieser Politik werden im sogenannten Washingtoner Konsens zusammengefasst. Deregulierung ist hier ein wichtiges Stichwort. Vgl. Kapitel 4 dieser Arbeit.

<sup>214</sup> Bird, Graham (2003): The IMF and the Future. Issues and options facing the fund. London, S.166. Vgl. Kapitel 3.2.2.4.5 und Kapitel 4 dieser Arbeit.

<sup>215</sup> Dieser wurde 2010 im Zuge einer Reform aus dem vorherigen Poverty- Reduction and Growth-Exogenous Shocks Facility Trust (PRGF\_ESF Trust) gebildet. Vgl. Bode, Maren Katharina (2017): Der IWF im Wandel - Rückkehr zu einem neuen System. Der Umgang des Internationalen Währungsfonds mit zukünftigen Finanz- und Währungskrisen. Tübingen (Jus Internationale et Europaeum, 125) S.235.

<sup>216</sup> Siehe Kapitel 4. Ob der Politikwechsel wirklich tiefgreifend ist, wird dort diskutiert. Bird stellt die These auf, die EFF sei einfach nur umbenannt („renamed“) worden. Vgl. Bird (2003), S. 166.

Armutsreduzierungsstrategiepapier (Poverty Reduction Strategy Paper PRSP)<sup>217</sup> zur Billigung vorzulegen, um die Übereinstimmung mit PRSP und PRGF-unterstützten Maßnahmen sicherzustellen<sup>218</sup>. Diese Fazilität wird in enger Verbindung mit den PRGCs der Weltbankgruppe, genauer der IDA, gewährt. Das dazu notwendige PRSP wird im Land selbst erstellt und soll das Ownership der Kreditempfänger an politischen Maßnahmen erhöhen. Die im Falle der Akzeptanz durch die IFIs gewährten Kredite sollen besonders durch Investitionen in Infrastruktur Armut bekämpfen und Wirtschaftswachstum fördern<sup>219</sup>. Mit der PRGF ist die Initiative zur Entschuldung und Unterstützung hochverschuldeter und armer Länder (Highly Indebted and Poor Countries-Initiative; HIPC-Initiative) verbunden<sup>220</sup>. Diese wurde 1996 beschlossen und auf dem Gipfel der damals führenden 7 Industrienationen (G-7) auf ihrem Gipfel in Köln 1999 besiegelt,<sup>221</sup> um den ärmsten Ländern der Welt ihre Staatsschulden zu erlassen. Damit der Schuldenerlass positive Wirkungen entfalten kann, wurde die PRGF als Fortführung der ESAF entwickelt, deren Resultate jedes zweite Jahr überprüft werden soll<sup>222</sup>. Mit der Schaffung der PRGF sollte die Arbeit des IMF in den Ländern des globalen Südens grundlegend verändert und sichergestellt werden, dass die ärmeren Länder (Low-income Countries) ihre Strategien zur Armutsbekämpfung umsetzen können.<sup>223</sup> Zur Umsetzung wurden zunächst die grundlegenden Kennzeichen der Armutsreduzierungs- und Wachstumsfazilität (Key Features of Poverty Reduction and Growth Facility) im August 2000 veröffentlicht, bevor in den folgenden Jahren das umfangreiche zweibändige Sourcebook on Poverty Reduction erscheint<sup>224</sup>.

Die grundlegenden Kennzeichen sollen zunächst Ownership und Partizipation der kreditnehmenden Länder und ihrer Zivilgesellschaft sein, was vor allem dadurch zum Tragen kommt,

---

<sup>217</sup> Diese Papiere bilden in Kapitel 5 die Grundlagen für die exemplarische Untersuchung der Politik der IFIs in Bolivien, Burundi, Laos und Indonesien.

<sup>218</sup> International Monetary Fund (Hg.) (2002): Is the PRGF Living Up to expectations? An Assessment of Program Design. Prepared by Gupta, Sanjeev / Plant, Mark / Clements, benedict / Dorsey, Thomas / Baldacci, Emanuele / Inchauste, Gabriela / Shamssuddin, Tareq / Thacker, Nina. Washington D.C. (Occasional Paper 216), S. 2. Box 2 und 7.

<sup>219</sup> International Monetary Fund (Hg.) (2008): The Spending and Absorption of Aid in PRGF Supported Program. IMF- Working Paper 08/ 237. Prepared by Berndt, Markus / Dudine, Paolo / Kees Martijn, Jan / Shonchoy, Abu Online unter: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Spending-and-Absorption-of-Aid-in-PRGF-Supported-Programs-22391> (04.03.2020), S. 3.

<sup>220</sup> Hier ist die Verbindung von hoher Verschuldung und Armut der Länder bedeutsam, da nur in diesen Ländern die Verschuldung zum Stabilitätsrisiko wird, da sie das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte in ihre Schuldentragfähigkeit verlieren. Hohe Schulden sind bei prosperierenden Ländern zunächst nur ein geringes Stabilitätsrisiko; in diesen Ländern ist nur die Frage, ob zukünftige Generationen die Schulden aktueller Politik tragen sollten, umstritten. Die Währungsstabilität ist erstmal nicht gefährdet. Zur HIPC-Initiative vgl. Cohen, Daniel (2000): The HIPC Initiative: True and False Promises. OECD-Working-Paper, Paris.

<sup>221</sup> Cohen (2000), S. 7.

<sup>222</sup> International Monetary Fund (Hg.) (2002): Is the PRGF Living Up to expectations? An Assessment of Program Design. Prepared by Gupta, Sanjeev / Plant, Mark / Clements, benedict / Dorsey, Thomas / Baldacci, Emanuele / Inchauste, Gabriela / Shamssuddin, Tareq / Thacker, Nina. Washington D.C. (Occasional Paper 216), S. VII.

<sup>223</sup> Ebd., S. 1.

<sup>224</sup> Klugman, Jeni (2002): A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Washington, D.C.: World Bank.

dass Projekte auf den im jeweiligen Land entwickelten und im PRSP zusammengefassten Strategien beruhen und die Maßnahmen der PRGF in die Armutsbekämpfungsstrategie des kreditnehmenden Landes eingebettet werden. Folglich sollen Prioritäten, die auf nationalem Level formuliert wurden, berücksichtigt werden. Der IMF soll nur in seinen Kernkompetenzen Einspruchsmöglichkeiten besitzen, was einschließt, in vielen Bereichen dem Privatsektor ein besonderes Gewicht zuzurechnen<sup>225</sup>. Diese Stärkung deregulierender Politik wird in der Ausgestaltung der PRGF auch dadurch betont, dass Brüche mit der unter der Strukturanpassungspolitik gewährten ESAF vermieden werden sollen<sup>226</sup>. Die Macht der Geldgeber wird daraus deutlich, dass „relatively few“ Zustandsberichte aus den Ländern alternative Politikstrategien enthalten, die von den Vorschlägen des IMF abweichen<sup>227</sup> und so einen grundlegenden Wandel von der Strukturanpassung zur Armutsbekämpfung ausdrückten<sup>228</sup>. Veränderungen in den Programmen zur Armutsbekämpfung stellen sich erst im Laufe der Zeit, also während der Umsetzungsphase(n) der Programme, die durch PRGF-Kredite finanziert werden, ein. Die Ausgestaltung der Partizipation ist allerdings länderspezifisch sehr unterschiedlich<sup>229</sup>. Generell sollen Konditionalitäten nur selektiv benannt werden und sich im Großen und Ganzen auf die Bereiche beschränken, in denen der IMF Expertise besitzt, was eine Reduzierung der Zahl der Konditionalitäten bewirken soll<sup>230</sup>. Als daraus erwachsendes Problem ist jedoch zu konstatieren, dass trotz der Beschränkung des IMF auf sein Kerngeschäft die Einbindung anderer Akteure in die Gesamtstrategie sehr gering ist. Dies kann einen Mangel an Expertise bei der Erstellung der PRGF-Kreditprogramme zur Folge haben<sup>231</sup>. So sind andere UN-Organisationen, wie etwa die UNESCO oder UNICEF gar nicht einbezogen, auch wenn es beispielsweise um Bildungspolitik geht. Dies ist festzuhalten, obwohl die Richtlinien für PRGF-Kredite vorgeben, dass Haushaltsansätze den Maßgaben des Pro-Poor Growth<sup>232</sup> entsprechen und zugleich eine angemessene Flexibilität aufweisen sollen: Insbesondere in den Bildungs- und Gesundheitssektor sollen die nationalen Haushalte nach den Vorstellungen des IMF mehr Geld investieren<sup>233</sup>. Allerdings werden hierzu in PRGF-Programmen keine weiteren Angaben gemacht. Den Fokus soll nach einer weiteren Maßgabe für die Kreditvergabe aus der PRGF, die Vergabe der öffentlichen

---

<sup>225</sup> Wie in den Länderstudien (vgl. Kapitel 5) noch deutlich wird, hat die Betonung der Beschränkung auf die Kernkompetenz des IMF und die Stärkung der Privatwirtschaft besonderen Einfluss auf den Bildungssektor.

<sup>226</sup> Vgl auch für das vorhergehende IMF (2002), S. 6.

<sup>227</sup> IMF (2002), S. 10.

<sup>228</sup> Vgl. Kapitel 4 dieser Arbeit.

<sup>229</sup> Vgl. die Länderstudien in Kapitel 5 dieser Arbeit.

<sup>230</sup> IMF (2002), S. 24-28.

<sup>231</sup> IMF (2002), S. 13.

<sup>232</sup> Vgl. Kapitel 2.3.6.4 dieser Arbeit.

<sup>233</sup> IMF (2002), S.14. Diese Auskunft wird allerdings dadurch relativiert, dass der IMF zugleich an selber Stelle darauf hinweist, dass die prozentualen Bildungsausgaben in IMF-Fazilitäten und -programmen bereits seit 1985 immer gestiegen sind. Ein neuer Fokus scheint hier nicht erkennbar.

Mittel allgemein bilden. Dies impliziert als hier zu erwähnende Einzelmaßnahme das Plädoyer des IMF für eine Verschiebung in der Steuerpolitik von indirekten zu direkten Steuern<sup>234</sup>. In der Kontrolle der öffentlichen Finanzen im Sinne einer Politik zugunsten der Armen (pro-poor) sollen auch die sozialen Auswirkungen der Vorgabenpolitik erfasst werden<sup>235</sup>. Federführend für die Untersuchung der sozialen Auswirkungen soll die Weltbank sein, was zu einer Verschiebung der Konditionalitäten vom IMF hin zur Weltbankgruppe führt. Die Weltbank soll auch in den Kernbereichen der Kompetenz der IFIs, etwa im makroökonomischen und fiskalpolitischen Bereich, in der öffentlichen Verwaltung und der Entwicklung des Finanzsektors technische Hilfe leisten und die statistische Erfassung der Rahmendaten der Situation eines Empfängerlandes verbessern. So soll die Umsetzung der aufgrund der PRGF-Kredite installierten Programme den Empfängerländern erleichtert werden. Hier wollen die IFIs sich, wie oben erwähnt, auf ihre Kernkompetenz zurückziehen, weshalb die PRGF als Fazilität einer Zurückhaltung verstanden werden kann. Denn andere sozio-ökonomische und politische Bereiche sollen nur dann in die Planungen und Strategien aufgenommen werden, wenn sie aus makroökonomischen Gründen zu berücksichtigen sind. Diese Beschränkung tritt de facto jedoch kaum ein, da man mit Haushalts- und Steuerpolitik im Grunde sämtliches staatliches Agieren beeinflussen kann. Die Armutsreduzierungs- und Wachstums(förderungs)fazilität ist folglich das stärkste Instrument des IMF in der Entwicklungspolitik, das durch die Verbindung zu den entsprechenden Krediten der IDA (PRGCs) weiteren Einfluss gewinnt, wie in den Kapiteln 4 und 5 dieser Arbeit nochmals detailliert deutlich werden wird.

#### 3.2.2.5.10 Erweiterte Kreditfazilität (Extended Credit Facility ECF)

Diese Fazilität wurde 2009 nach der globalen Finanzkrise der Jahre 2007/08 geschaffen, und soll als Nachfolgeprogramm der PRGF dienen<sup>236</sup>. De facto wird jedoch weiter auf sogenannte Armutsreduzierungsstrategiepapiere (Poverty Reduction Strategy Papers) zurückgegriffen<sup>237</sup>. Die neue Fazilität richtet sich bei gleichem Schwerpunkt der Armutsbekämpfung und Wachstumsförderung auch an einkommensschwache Länder, steht jedoch vorrangig den Ländern zur Verfügung, die bereits erfolgreich an einem PRSP-Prozess teilgenommen haben. Weiterhin dienen PRSPs als Grundlage<sup>238</sup>. Auch wird der Treuhandfond zur Finanzierung der PRGF 2010 reformiert und erweitert<sup>239</sup>. Die ECF scheint eine Reaktion auf die Unsicherheit dieses Fonds

---

<sup>234</sup> IMF (2002), S. 18f.

<sup>235</sup> IMF (2002), S. 31-33.

<sup>236</sup> Bode (2017), S.234.

<sup>237</sup> So verfasste etwa Bolivien 2012 noch ein solches PRSP. Vgl. Kapitel 5 dieser Arbeit: Länderstudien.

<sup>238</sup> Vgl. Kapitel 4 dieser Arbeit.

<sup>239</sup> Bode (2017), S. 235.

in der globalen Finanzkrise zu sein und zunächst die Finanzierung von Armutsreduzierungsprogrammen aus unmittelbaren Mitteln des IMF sicherstellen zu sollen. Für die Inanspruchnahme mussten bis 2016 keine Zinsen gezahlt werden<sup>240</sup>. Die Fazilität wird seit 2016 langsam ausgestaltet. Da sie jedoch bis auf weiteres<sup>241</sup> auf PRSPs zurückgreift, die in den Kapiteln 4 und 5 ausführlich auch anhand von Länderbeispielen dargestellt werden, wird hier nicht näher auf diese eingegangen. Auch die weiteren eher kurzfristigen Fazilitäten für einkommensschwache Länder, SCF und RCF, werden hier nicht näher ausgeführt, da es sich zum einen um eine längstens zweijährige Finanzhilfe und zum anderen sogar ausschließlich um Notfallhilfe handelt, die nicht mit komplexeren Konditionalitäten verbunden sind<sup>242</sup>.

### 3.2.3 Zusammenarbeit von IMF und Weltbankgruppe

Seit der Aufgabe der festen Wechselkurse 1973, deren Überwachung in der Gründungszeit eine wichtige Aufgabe des IMF war, arbeiten IMF und die Weltbankgruppe in vielen Bereichen zusammen<sup>243</sup>. Seit 1989 gibt es auch ein Konkordat genanntes Abkommen<sup>244</sup>, das die Zusammenarbeit regelt und unter anderem regelmäßige Treffen zwischen dem Geschäftsführenden Direktor des IMF und dem Präsidenten der Weltbank sowie von Mitarbeitern, die auf inhaltlich ähnlichen Gebieten arbeiten, festlegt. Administrativ wird ihre Nähe schon daran deutlich, dass sie ihre Frühjahrs- und Herbsttagungen gemeinsam abhalten<sup>245</sup>. Sie haben auch gemeinsame Institutionen wie den gemeinsamen Entwicklungsausschuss, der 1974 gegründet wurde, und das gemeinsame Rahmenwerk zur Analyse der Schuldentragfähigkeit von Mitgliedsländern<sup>246</sup>. Der „Gemeinsame Ministerausschuss der Gouverneursräte der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds für den Transfer realer Ressourcen in Entwicklungsländer“, der meist nur kurz „Entwicklungsausschuss“ genannt wird<sup>247</sup>, soll die entwicklungspolitische Arbeit der beiden Institutionen koordinieren und diskutiert u.a. die Kapitalausstattung der Entwicklungspolitik der IFIs, die Stimmrechtsverteilung in der Weltbank, die Schuldenlast oder die Entwicklung des privaten Sektors in Ländern des globalen Südens<sup>248</sup>. Dabei greift der Entwicklungsausschuss Fragen auf, die vorher bereits in den Gremien der wirtschaftlich führenden Nationen –

---

<sup>240</sup> Bode (2017), S. 235.

<sup>241</sup> Zumindest bis zum Ende des Erfassungszeitraums dieser Arbeit.

<sup>242</sup> Vgl. Tabelle 2 dieser Arbeit unter Rückgriff auf Deutsche Bundesbank (2013), S.53 . Vgl. auch Bode (2017), S. 234 f.

<sup>243</sup> Um diese Kooperation und ihre rechtliche Setzung geht es in der Dissertation von Nicole Rowohl..

<sup>244</sup> Concordat IMF – World-bank-Group von (1989). Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/SelectedDecisions/Description.aspx?decision=SM/89/54> (04.03.2020)

<sup>245</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S. 211.

<sup>246</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S. 211-213, besonders S. 212 und 213.

<sup>247</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S. 212 und Bode (2017), S. 47f.

<sup>248</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S. 212.



G7/8 und G 20 - diskutiert wurden. Im Gremium der IFIs sind jedoch alle Mitgliedsländer repräsentiert, da die 25 Mitglieder aus den gleichen Ländern oder Ländergruppen stammen, die auch Exekutivdirektoren der IFIs stellen<sup>249</sup>. Das ermöglicht eine wirklich annähernd globale Diskussion der anstehenden Themen und weitet die Perspektive der G7/8 oder G 20. Das Gemeinsame Rahmenwerk zur Analyse der Schulden Tragfähigkeit<sup>250</sup> von Niedrigeinkommensländern (Debt Sustainability Framework DSF) wurde 2005 eingeführt und soll die (erneute) Überschuldung von armen Ländern bzw. Ländern des globalen Südens verhindern. Besonders im Fokus sind hier diejenigen, die an der HIPC-Initiative teilgenommen haben und entschuldet wurden. Zu diesem Zweck beurteilt das DSF auch Institutionen und Politikansätze in armen Ländern, überprüft also die politische und ökonomische Stabilität, die wichtig ist für die Beurteilung der Schulden Tragfähigkeit. Das DSF entscheidet darüber hinaus, ob IDA-Mittel als Kredit oder als zinsloser, nicht rückzahlbarer Zuschuss gewährt werden oder wie diese beiden Geldvergabeinstrumente für ein spezifisches Land kombiniert werden<sup>251</sup>. Durch Informationsaustausch und technische Zusammenarbeit kooperieren sie ebenso bei wirtschaftspolitischen Empfehlungen an Mitgliedsländer, und auch, zentral für diese Arbeit, bei der Formulierung von Auflagen zur Gewährung von Krediten, etwa im Bereich der Armutsbekämpfung, wenn PRSCs und Kredite der PRGF durch die Forderung nach einer Länderstrategie im PRSP eng miteinander verknüpft werden. Dadurch nähern sich ebenfalls die Arten der Kreditvergabe an, so dass die Weltbank inzwischen auch Budgethilfs-Kredite zum langfristigen Zahlungsbilanzausgleich vergibt, während der IMF auch kurzfristige konzessionäre (Einzel)kredite vergibt. Auch über die Kreditvergabe hinaus werden gemeinsame Strategiepapiere formuliert und wie etwa in den Joint Staff Assessments (JSA) auch gemeinsam vor Ort erarbeitet<sup>252</sup>. Durch die Zusammenarbeit vor Ort können daneben unterschiedliche Kompetenzen in Hilfskreditplanungen eingebracht werden<sup>253</sup>.

IMF und Weltbank legen auch gemeinsam international gültige Standards und Codices für den Finanzsektor fest<sup>254</sup>, etwa im internationalen Insolvenzrecht, und wirken an der Erstellung anderer Codices, etwa zur Bekämpfung der Geldwäsche, mit. Durch die Berichte zur

---

<sup>249</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S. 213.

<sup>250</sup> Schulden Tragfähigkeit: engl. Debt Sustainability: Fähigkeit eines Schuldners seinen Schuldendienst (Zinszahlung und Tilgung), der aufgrund der bisher aufgenommenen Schulden entsteht, fristgerecht und in voller Höhe leisten zu können, ohne dass es zur Zahlungsunfähigkeit kommt. Vgl. Gramlich, Ludwig (2018): Art. Schulden Tragfähigkeit. In Gabler Bankenlexikon online. Verfügbar unter <https://www.gabler-banklexikon.de/definition/schulden-tragfaehigkeit-100441/version-349140> (04.03.2020).

<sup>251</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S. 213.

<sup>252</sup> Vgl. Kapitel 5 dieser Arbeit.

<sup>253</sup> Die Deutsche Bundesbank plädiert allerdings für eine striktere Trennung, um die Einzelkompetenzen besser zur Geltung zu bringen und Doppelarbeiten zu vermeiden. Vgl. Deutsche Bundesbank (2012), S. 212.

<sup>254</sup> Vgl. für das folgende Deutsche Bundesbank (2013), S. 213-215.

Überwachung von Standards und Codices (Reports on the Observance of Standards and Codes, ROSCs) werden ebenfalls die Finanzmärkte der Länder des globalen Südens überwacht und in umfassenderen Programmen (Financial Sector Assessment Programm FSAP) angewendet, um Schwächen des Finanzsektors aufzuspüren und gegenzusteuern. Damit sollen sowohl die makroökonomische Stabilität des betreffenden Landes als auch das globale Finanzsystem krisensicherer gemacht werden. Die FSAPs werden aktualisiert und dann möglichen Investoren zur Verfügung gestellt. Aus obigem wird insgesamt gut ersichtlich, dass die IFIs besonders im Entwicklungsbereich in vielen Bereichen eng kooperieren und so gemeinsame Standards für die Entwicklungsfinanzierung setzen. Diese Kooperation wird von Rowohl ebenfalls eingefordert, um Einheitlichkeit zu erreichen<sup>255</sup>. Insgesamt wurde aus der Darstellung der Strukturen, Mechanismen und Kreditmöglichkeiten von Weltbankgruppe und IMF deutlich, welche starke Position diese beiden Institutionen in der Weltwirtschaft einnehmen. Um das Bild zu vervollständigen, wird im Anschluss die dritte Institution, die Einfluss auf die globale wirtschaftliche Entwicklung nimmt, kurz vorgestellt: die Welthandelsorganisation (WTO).

### **3.3 Die Welthandelsorganisation (WTO)**

#### **3.3.1 Entstehung**

Die Welthandelsorganisation (WTO) wurde 1994 auf einer Ministerkonferenz in Marrakesch gegründet<sup>256</sup> und nahm im folgenden Jahr ihre Arbeit auf<sup>257</sup>. Sie ging hervor aus dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), das 1948 in Kraft getreten war<sup>258</sup>. Ursprünglich war die Gründung einer Handelsorganisation als Ergänzung des IMF geplant und auch schon in der Atlantik-Charta von 1941 und der Charta der Vereinten Nationen formuliert<sup>259</sup>. Um dieses Vorhaben umzusetzen, gab es dann zwischen Oktober 1946 und März 1948 vier Konferenzen<sup>260</sup>, die eine Welthandelsordnung völkerrechtlich verbindlich machen sollten. Besonders auf Betreiben der USA wurde dann auf der letzten Konferenz eine „Havanna-Charta“ verabschiedet, die durch die Gründung einer Internationalen Handelsorganisation (International Trade Organisation ITO) den Welthandel nach dem Zweiten Weltkrieg wieder in Schwung bringen sollte<sup>261</sup>. Da die „Havanna-Charta“ jedoch von vielen Staaten, darunter wiederum den USA,

---

<sup>255</sup> Rowohl (2007), S. 298-303.

<sup>256</sup> Vgl. Wagner, Helmut (2009): Einführung in die Weltwirtschaftspolitik. München & Wien, S. 90-95, hier S. 90.

<sup>257</sup> Vgl. ebd.

<sup>258</sup> Vgl. ebd.

<sup>259</sup> Vgl. Wagner (2009), S.90.

<sup>260</sup> Vgl. Senti, Richard (2000): WTO. System und Funktionsweise der Welthandelsordnung. Zürich, S. 11.

<sup>261</sup> Vgl. ebd.

nicht ratifiziert wurde, blieb das eigentlich vorbereitende Dokument aus dem Jahr 1947, das GATT<sup>262</sup>, bis zur Gründung der WTO die verbindliche Grundlage für internationale Handelsabkommen, auf dessen Grundlage und immer in mehrjährigen Verhandlungsrunden Reformen im Welthandel beschlossen wurden. Als Leitidee des GATT wurde in der Präambel des GATT-Vertrags formuliert: “[R]aising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, developing the full use of the resources of the world and expanding the production and exchange of goods“<sup>263</sup>.

Die Gründung der WTO als Internationale Nebenorganisation der UN ist das Ergebnis der sogenannten „Uruguay- Runde“, die von 1986 bis 1994 tagte<sup>264</sup>. Die WTO ruht auf drei Vertragspfeilern: GATT, General Agreement on Trade in Services (GATS) und Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)<sup>265</sup>. Auf dieser Grundlage ist die WTO die Organisation, die Zölle als Kriterium des internationalen Handels aufeinander abzustimmen sucht, auch den Handel mit Dienstleistungen und internationale Urheberrechts- und Patentierungsfragen regelt. Sie zählte 2016 164 Mitgliedsländer.<sup>266</sup>

### 3.3.2 Grundsätze

Zunächst ist festzuhalten, dass die im vorherigen Abschnitt erwähnten Ziele aus der Präambel des GATT-Vertrags in der WTO übernommen wurden: Die Erhöhung des Lebensstandards, die Sicherung der Vollbeschäftigung und des wirtschaftlichen Wachstums der Mitgliedsstaaten sowie die Förderung der bestmöglichen Ausnutzung der Produktionsquellen der Welt<sup>267</sup> und die Intensivierung des internationalen Warenaustauschs sind auch die Richtschnur für die Politik der WTO. „Zusätzliche WTO-Ziele sind: die Liberalisierung des Agrar- und Dienstleistungshandels sowie der Schutz des geistigen Eigentums.“<sup>268</sup>

Zur Erreichung dieser Ziele wurden schon vom GATT drei Grundsätze der Politik festgelegt: 1) Grundsatz der Liberalisierung, 2) Grundsatz der Gegenseitigkeit oder Reziprozität und 3) Grundsatz der Nicht-Diskriminierung oder Meistbegünstigung<sup>269</sup>. Diese Grundsätze gehen wiederum schon auf die US-amerikanische Handelspolitik in den 1930er Jahren unter Präsident

---

<sup>262</sup> Vgl. ebd.

<sup>263</sup> GATT Präambel, verfügbar unter: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf) (04.03.2020).

<sup>264</sup> Vgl. ebd.

<sup>265</sup> Vgl. Wagner 2003, S.91f.

<sup>266</sup> Vgl. [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm) (04.03.2020).

<sup>267</sup> Hier ist zu bedenken, dass die Präambel des GATT aus einer Zeit stammt, als die ökologische Nachhaltigkeit noch kein Thema der internationalen Politik war. Bedenklicher ist, dass dies von der WTO so übernommen wurde. Diese Formulierung scheint doch Möglichkeiten zur Plünderung des Planeten zu eröffnen.

<sup>268</sup> Wagner (2009), S.90f.

<sup>269</sup> Vgl. Wagner (2009), S.91.

Franklin D. Roosevelt und seinem Außenminister Cordell Hull zurück, die eben auch Abbau protektionistischer Handelshemmnisse, Meistbegünstigung und Reziprozität vorsah<sup>270</sup>. Der erste Grundsatz verfolgt das Ziel des Abbaus von Protektionen durch Subventionen, Schutz-zölle oder ähnliches<sup>271</sup>. Hier steht global die EU wegen ihrer Agrarsubventionen regelmäßig am Pranger: Die WTO mahnt immer wieder an, dass diese Subventionen mit den Grundsätzen eines freien Weltmarktes nicht zu vereinbaren seien und verurteilt die EU immer wieder in einzelnen Fällen<sup>272</sup>. Diese Urteile bleiben jedoch zumeist wirkungslos. Zum schrittweisen Abbau von Zöllen gab es bisher acht Verhandlungsrunden, „die sich jeweils über mehrere Jahre hingezogen haben.“<sup>273</sup>

Der zweite Grundsatz gilt für alle völkerrechtlichen Verträge und macht deutlich, dass alle Partner eines Abkommens gewisse von ihnen eingeräumte Vorrechte in ihrem Territorium auch den anderen gewähren müssen. Der dritte Grundsatz ist aus entwicklungspolitischer Sicht schwierig, da er eine Gleichbehandlung aller Länder fordert und somit auch eine bevorzugte Behandlung armer Länder ausschließt. Er geht implizit von einem Machtgleichgewicht der Volkswirtschaften aus, das real jedoch nicht gegeben ist. Zwar gibt es Ausnahmeregelungen für Entwicklungsländer, die nicht alle Handelsbegünstigungen, die sie erhalten, auch gewähren müssen. Diese Sonderbehandlung der armen Länder wurde schon zu Beginn der Verhandlungen über eine Internationale Handelsordnung, in etwa zeitgleich mit den Verhandlungen in Bretton Woods angestrebt. Wenn es jedoch tatsächliche Vertragsabschlüsse gibt, die Entwicklungsländer bevorzugen, sorgt die WTO, stringenter als das GATT für eine Änderung der Verträge: Als die EU mehrere Verträge mit ausgewählten Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (sogenannte AKP-Staaten) schloss, die den ärmsten Ländern Vorrechte beim Handel mit der EU einräumen sollte, wurden diese von der WTO als Verstoß gegen den dritten Grundsatz der Nicht-Diskriminierung angesehen und deshalb für ungültig erklärt. So mussten diese nach ihrem Unterzeichnungsort Lomé-Verträge<sup>274</sup> genannten Abkommen auslaufen und durch das

---

<sup>270</sup> Vgl. Senti (2000), S. 4-6 und Cohen, Stephan D. (1981): *The Making of United States International Economic Policy*, New York, S. 8ff. und generell zur Wirtschaftspolitik der USA in der Zeit Roosevelts: Diebold, William Jr. (1941): *New Directions in our Trade Policy*. New York.

<sup>271</sup> Hier ergibt sich scheinbar eine Spannung mit den von Friedrich List und Dieter Senghaas erwogenen ‚Erziehungszöllen‘, die bei den Zugeständnissen der WTO jedoch aufgelöst wird, wie weiter unten gezeigt wird. Vgl. Kapitel 2.2.2.1 dieser Arbeit.

<sup>272</sup> Vgl. etwa Hiller, Norbert (2009): *Der Einfluß der Agrarsubventionen in Europa und den USA auf die globale Nahrungsmittelkrise*. Hamburg.

<sup>273</sup> Wagner (2009), S.91.

<sup>274</sup> Seit 1975 gab es vier Lomé-Verträge. Vgl. Hilf, Meinhard/ Oeter, Stefan (2010): *WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels*. 3. Aufl. Baden-Baden.

Cotonou-Abkommen ersetzt werden, das seit dem Jahr 2000 gilt und den Präferenzhandel durch massive Liberalisierung und das Ziel eines absoluten Freihandels ersetzen soll<sup>275</sup>.

Das Ziel der WTO ist möglichst ausgedehnter Freihandel in der Welt<sup>276</sup>, der dann den globalen Wohlstand durch Geltung der Theorie der komparativen Kostenvorteile nach Ricardo<sup>277</sup> schaffen soll. In der Praxis stellt die Umsetzung der WTO-Regeln jedoch häufig eine Überforderung der ärmeren Länder dar. Wohlstand soll durch Integration der armen Länder in den Weltmarkt geschaffen werden. Diese Integration versucht die WTO durch spezielle Programme und Beschlüsse zu fördern. Diese Vorstellung der WTO macht jedoch deutlich, dass das alleinige Entwicklungsziel der WTO die Wettbewerbsfähigkeit der Nationalökonomien ist. Entwicklungsförderung hat also einen klaren Fokus, der sich nicht mit Fragen der Menschenrechte ‚aufhalten‘ will. Welthandel produziert globalen Wohlstand, so die schlichte Formel, so dass alles der Schaffung eines funktionierenden Welthandels unterzuordnen ist. Dies ist für den in Kapitel 2 erarbeiteten sozialetischen Entwicklungsbegriff eine starke Randbedingung in der politischen Umsetzung<sup>278</sup>.

### 3.3.3 Organisation

Die WTO hat, wie auch schon das GATT, ihren Sitz in Genf<sup>279</sup>. Dort arbeiten 640 Mitarbeiter, womit die UN-Unterorganisation deutlich kleiner ist als die IFIs<sup>280</sup>. Höchstes Gremium ist die Ministerkonferenz aller Mitgliedsländer bzw. Vertragsparteien<sup>281</sup>, die in der Regel alle zwei Jahre zusammentritt<sup>282</sup>. Für die alltäglichen Aufgaben gibt es den allgemeinen Rat (General Council), der in Genf regelmäßig zusammentritt. Zudem überprüft er auch die Handelspolitik

---

<sup>275</sup> Näher dazu: Hausmann, Marc Torsten (2006): Das Cotonou-Handelsregime und das Recht der WTO. Frankfurt am Main (Res Publica. Öffentliches und internationales Recht, 2).

<sup>276</sup> Vgl. Wagner (2009), S. 91.

<sup>277</sup> David Ricardo entwickelte in seiner Schrift „Principles of Political Economy and Taxation“ 1817 die Theorie des komparativen Kostenvorteils, die die Vorzüge der Arbeitsteilung zwischen Staaten und so den internationalen Freihandel begründete. auch ärmere Länder sollten am Welthandel teilnehmen, weil sie Produkte eben billiger produzieren können und so eine Marktstellung erreichen können. Ricardo gilt als Begründer der modernen Außenwirtschaftstheorie. Vgl. <http://www.wirtschaftslexikon24.net/d/komparative-kostenvorteile/komparative-kostenvorteile.htm> (04.03.2020) Zum Ricardo-Theorem vgl. auch Weerth, Carsten (2010): Art. Ricardo-theorem. In: Gabler Wirtschaftslexikon online. Verfügbar unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/15635/ricardo-theorem-v6.html> (10.07.2021). Die gesamte Theorie ist nachzulesen unter: Ricardo, David (1817/2016): The Principles of Political Economy and Taxation. Eastford.

<sup>278</sup> Vgl. Kapitel 2. 4 dieser Arbeit.

<sup>279</sup> Vgl. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/who\\_we\\_are\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/who_we_are_e.htm) (04.03.2020)

<sup>280</sup> Die Weltbank hat nach eigenen Angaben über 10000 Mitarbeiter, der IMF immerhin ca. 2400. vgl. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20101240~menuPK:1697052~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html> (04.03.2020) und <http://www.imf.org/external/about/staff.htm> (04.03.2020).

<sup>281</sup> Hier merkt man, dass die WTO als Organisation aus dem Internationalen Abkommen GATT hervorgegangen ist. Anders als in den IFIs werden beteiligte Länder nicht als Mitglieder, sondern als Vertragsparteien bezeichnet.

<sup>282</sup> Vgl. Wagner (2009), S. 93.

der Vertragspartner und dient als Streitschlichtungsausschuss<sup>283</sup>. Eine wichtige Weiterentwicklung der WTO gegenüber dem GATT ist eben das „Dispute-Settlement“, d.h. die geschaffene Möglichkeit, Auseinandersetzungen zwischen Vertragspartnern durch den Streitschlichtungsausschuss beizulegen<sup>284</sup>. Dies wird vor allem deshalb nötig, weil es immer wieder bilaterale Handelsabkommen gibt, die gegen die WTO-Regeln verstoßen, wie oben am Beispiel der Lomé-Abkommen beschrieben. In solch einem Fall kann ein Vertragspartner, der sich benachteiligt fühlt, Beschwerde bei der WTO einlegen, die dann versucht, den Konflikt beizulegen und dabei die WTO-Regeln effektiv durchzusetzen, was zu Zeiten des GATT nur eingeschränkt möglich war.

Allerdings sind die Verhandlungen der WTO, die mehrere Jahre dauern, zur weiteren Liberalisierung schwierig, die derzeitige Runde, die sogenannte „Doha-Runde“, droht aktuell zu scheitern<sup>285</sup>. Sie begann 2001 und sollte bis 2005 Regelungen zur Verbesserung der Lage der Entwicklungsländer finden. Bislang kam es jedoch nicht zu einem Vertragsabschluss<sup>286</sup>.

Deshalb bleibt festzuhalten, dass eine Liberalisierung des Welthandels das Ziel der WTO bleibt und man sich mit konkreten Maßnahmen, die eine Besserstellung der ärmsten Länder nach dem Modell des Rawlsschen Differenzprinzips bedeuteten<sup>287</sup>, schwertut. Deshalb bleibt die WTO eine wichtige Vergleichsgröße in der Beurteilung der IFIs.

### 3.3.4 Das GATT, die WTO und die Entwicklungsländer

Wie oben schon angedeutet, wurde schon bei den ersten Verhandlungen über eine Welthandelsordnung die besondere Lage der wirtschaftlich schwächeren Länder, mithin der Nicht-Industrieländer, wahrgenommen. Diese ersten Verhandlungen fanden zeitgleich mit den Verhandlungen zur Gründung der IFIs statt, brachten jedoch kein solch institutionalisiertes Ergebnis. Dies lag auch daran, dass sich die Interessen der Industrie und der Nicht-Industrieländer nur schwer vereinbaren ließen. Im Entwurfstext für die Internationale Handelsorganisation (ITO) gab es ein eigenes Kapitel zur Entwicklung<sup>288</sup>. Auf der Konferenz in Lake Success 1947

---

<sup>283</sup> Vgl. Wagner (2009), S.93.

<sup>284</sup> Vgl. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/gcouncil\\_e/gcouncil\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/gcouncil_e/gcouncil_e.htm) (04.03.2020).

<sup>285</sup> Vgl. Klein, Martin (2009): Art. Doha-Runde. In: Gabler Wirtschaftslexikon online. Verfügbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/doha-runde-34913/version-122132> (10.07.2021).

<sup>286</sup> Vgl. ebd.

<sup>287</sup> Das Differenzprinzip des US-amerikanischen Philosophen John Rawls legt fest, dass Ungleichheiten dann gerecht sind, wenn sie dem am meisten benachteiligten die größten Vorteile bringen: „Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten sind so zu regeln, daß sie [...] den am wenigsten Begünstigten die bestmöglichen Aussichten bringen [...].“ Rawls, John (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt, S. 104.

<sup>288</sup> Dieser Text ist nicht auffindbar. Es gab auch mehrere Entwürfe, u.a. den „New Yorker Entwurf“ und den „Genfer Entwurf.“ Letzterer gewann bleibende Bedeutung dadurch, dass das Kapitel 4 dieses Entwurfs das GATT darstellt, das dann bis 1994 die internationale Handelspolitik bestimmte. Vgl. Fikentscher, Wolfgang (1990): Was

wurde nun vereinbart, einen Teil dieses Kapitels in den Text des GATT aufzunehmen<sup>289</sup>. So wurde Art. XVIII des GATT maßgeblich für die Handelspolitik gegenüber Entwicklungsländern. Dieser besagt, dass Einschränkungen des freien Handels, d.h. Protektionismus erlaubt ist, wenn es darum geht, den „general standard of living of their people“<sup>290</sup> anzuheben / zu steigern. Allerdings gibt es im Nachsatz den Hinweis, dass Einschränkungen nur insoweit zulässig sind, als sie den Zielen des GATT, also der globalen Wohlfahrtsförderung durch möglichst freien Handel, nicht entgegenstehen<sup>291</sup>. Zwei grundsätzliche Zugeständnisse werden dennoch gemacht: Zum einen darf man Schutzzölle auf Produkte erheben, deren industrielle Produktion im eigenen Land gerade im Aufbau ist<sup>292</sup> und zum anderen dürfen Entwicklungsländer Einschränkungen ihres Zahlungsbilanzausgleichs hinnehmen, die dem hohen Importbedarfs von Ländern, die sich wirtschaftlich entwickeln (sollen), Rechnung tragen<sup>293</sup>. Um ihre wirtschaftliche Entwicklung zu fördern, können Staaten sogar zeitweise („temporarily“<sup>294</sup>) aus den Verpflichtungen des GATT austreten. Wichtig im GATT waren zudem die Artikel XII und XIV, die Spielräume in der Handelspolitik für Länder mit Zahlungsbilanzdefiziten vorsahen<sup>295</sup>: Da Entwicklungsländer meist Zahlungsbilanzdefizite aufweisen, war ihnen hier also eine Handlungsoption eröffnet. Eine grundlegende Berücksichtigung der Anliegen der Entwicklungsländer erfolgte jedoch erst im Beschluss „Differential and more favourable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries“ vom 28. November 1979<sup>296</sup>. In diesem Dokument wird vor allem das Meistbegünstigungsprinzip aufgeweicht, so dass Vorteile gegenüber einem Handelspartner nicht mehr allen gleich gewährt werden müssen<sup>297</sup>. Hierbei wird allerdings betont, dass die Vorteile für Entwicklungsländer nur zur Erleichterung des Handels für die entsprechenden Länder dienen sollen und keine Hürden oder Schwierigkeiten für andere GATT-Vertragsparteien errichtet werden dürfen. Ebenso wenig soll am grundsätzlichen Ziel, die Zölle global zu reduzieren oder abzuschaffen, gerüttelt werden<sup>298</sup>. Allerdings ist die WTO

---

bedeutet „self-executing“? Überlegungen zur Rechtsnatur des GATT im Blick auf einen GATT-Immaterialgüterschutz. In: Baur, Jürgen F. / Hopt, Klaus J. / Mailänder, K. Peter (Hgg.) (1990): Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13. März 1990. Berlin u.a., S. 1175-1191, hier S.1176.

<sup>289</sup> Senti (2000), S.259.

<sup>290</sup> GATT; Artikel XVIII; Verfügbar unter [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf) (04.03.2020).

<sup>291</sup> Vgl. ebd.

<sup>292</sup> Hier werden die Ideen von List und Senghaas wieder aufgegriffen. Vgl. Kapitel 2.2.2.1 dieser Arbeit und auch Fn 276 in diesem Kapitel.

<sup>293</sup> Ebd. Senti fasst dies als „Gewährung mengenmäßiger Restriktionen aus Zahlungsbilanzgründen“ zusammen. Senti (2000), S.259. Hier kommen die Erziehungszölle von List und Senghaas doch noch zum Tragen.

<sup>294</sup> Ebenda, ART XVIII 4, (a) GATT.

<sup>295</sup> Senti (2000), S.260.

<sup>296</sup> Online verfügbar unter: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/enabling1979\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm) (04.03.2020). (In Zukunft: GATT Enabling)

<sup>297</sup> Ebd. Nr. 1.

<sup>298</sup> GATT Enabling Nr. 3.

seit mehreren Jahren nahezu irrelevant, da sich ihre Mitgliedsländer in den Verhandlungen über den Abbau von Handelshemmnissen gegenseitig blockieren.

### **3.4 Das prägende Paradigma der Internationalen Finanzinstitutionen und der WTO**

Neben den dargestellten Strukturen der Institutionen der Weltwirtschaft ist auch ihre Herangehensweise an Fragen der Entwicklung bedeutsam. Das zentrale Paradigma ist hier neben dem besonders von der WTO proagierten Freihandel die Vorstellung des (Wirtschafts)wachstums. Denn Wachstum wird nicht nur in den Industrienationen, sondern ebenfalls in den nach wie vor von ihnen beherrschten<sup>299</sup> IFIs als das zentrale Mittel zur Überwindung von Armut angesehen, die inzwischen als Ziel der Politik der IFIs definiert wurde. Dabei ist unumstritten, dass ein rein quantitatives Wachstum ökologisch und ökonomisch an Grenzen stößt. Deshalb wurde qualitatives Wachstum als Ziel vorgegeben, wobei die Diskussion darüber, was darunter genau zu verstehen ist, noch im Gange ist. Meines Erachtens kann man drei Verständnisse in der Debatte lokalisieren<sup>300</sup>: eine erste Meinung verbindet qualitatives Wachstum mit dem Begriff der Nachhaltigkeit. Dies kann einerseits eine Wohlfahrtssteigerung ohne Steigerung des BIP bedeuten, was wohl als reine Umverteilung zu verstehen ist, andererseits aber auch Wachstum, das auch die Bedürfnisse kommender Generationen einberechnet und Ressourcen schonendes Wirtschaften propagiert. Eine zweite Deutung von qualitativem Wirtschaftswachstum verbindet Wachstum mit dem Bruttosozialprodukt (BSP) bzw. dem Bruttoinlandsprodukt (BIP)<sup>301</sup>. Es verlangt zum einen, dass Umweltschäden in BSP oder BIP einberechnet werden sollen, und zum anderen, dass die Lebensqualität als Richtschnur für Wohlstand genommen wird und nicht die reine Produktivitätssteigerung wie im herkömmlichen BIP. In diese Rubrik fällt auch der Versuch Bhutans, statt BSP oder BIP das Bruttosozialglück zu messen, wobei hier der genaue Indikator, mit dem die Glückssteigerung gemessen werden soll, noch unklar ist<sup>302</sup>.

Die dritte Ausrichtung der Vorstellung quantitatives durch qualitatives Wirtschaftswachstum abzulösen, ist diejenige, die am leichtesten in die ökonomische Theorie eingebunden werden kann und qualitatives Wachstum ‚einfach‘ mit der Qualität der produzierten Waren verbindet.

---

<sup>299</sup> Die Länder des globalen Südens haben im IMF seit 2010 einen Stimmenanteil von 47%, die USA besitzen weiterhin die Sperrminorität von 16%.

<sup>300</sup> Zur Diskussion um das qualitative Wachstum vgl. u.a. Mohr, Hans (1995): *Qualitatives Wachstum. Lösung für die Zukunft*. Stuttgart, Wien.

<sup>301</sup> Das Bruttosozialprodukt ist die Summe aller von Deutschen (in der ganzen Welt) produzierten Waren und Dienstleistungen, während das Bruttoinlandsprodukt die Summe aller in Deutschland (auch von Nicht-deutschen) produzierten Waren und Dienstleistungen erfasst.

<sup>302</sup> Zur Politik Bhutans vgl. Ha, Vinh Tho (2014): *Grundrecht auf Glück. Bhutans Vorbild für ein gelingendes Miteinander*. Hg. v. Gerd Pfitzenmaier. München.



Es soll nicht mehr produziert werden, sondern höherwertiges. Höherwertig wäre in diesem Zusammenhang etwa eine energieeffizientere Technologie, die tatsächlich ressourcenschonend die gleiche Leistung wie ältere Produkte erbringt. Diese Formen des Wirtschaftswachstums sind meines Erachtens als neues ökonomisches Verständnis von Entwicklung zu verstehen. Dass dies aus sozialetischer Perspektive nicht hinreichend ist, wurde in Kapitel 2 ausführlich dargelegt; dennoch ist es wichtig, dieses Verständnis als grundlegendes Paradigma zu beachten, wenn man die Institutionen der Weltwirtschaft verstehen will. Im Anschluss sollen die wichtigsten Erkenntnisse zu diesen Institutionen nochmals zusammengefasst werden.

### **3.5 Zusammenfassung**

Drei Institutionen dominieren die Ausgestaltung der Weltwirtschaft: der Internationale Währungsfonds (IMF) und die Weltbankgruppe, die als Internationale Finanzinstitutionen (IFIs) oft zusammengefasst werden, sowie die Welthandelsorganisation (WTO). Die IFIs wurden bereits 1944 gegründet, gelten heute jedoch als besondere Gruppe der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, die dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) der Vereinten Nationen unterstehen, de facto jedoch eine große Autonomie besitzen. Die IFIs haben ihren Hauptsitz in Washington D.C, während die WTO in Genf angesiedelt ist. IMF und Weltbank vergeben Kredite an Nationalstaaten, die Mitglieder im IMF sein müssen, um auch Mitglieder der IBRD werden und somit Kredite von der Weltbank zu erhalten<sup>303</sup>. Als flankierende Maßnahme der Förderung armer Länder versucht die Welthandelsorganisation, den internationalen Handel zu erleichtern und möglichst weitgehenden Freihandel zu ermöglichen. Im Fokus der Arbeit stehen jedoch die IFIs.

In der internationalen Politik stellt das Stimmrecht in den IFIs eine Besonderheit dar: Ihre Gründer gingen 1944 nicht von der Vorstellung aus, dass alle Staaten der Welt gleich und damit gleichberechtigt waren. In der Konstruktion in Bretton-Woods wurde bereits zwischen den wirtschaftlich starken und den schwachen Ländern unterscheiden, wie zum Beispiel am Stimmrecht in der Gouverneursversammlung des IMF deutlich wird: Das Stimmrecht der Mitglieder berechnet sich nach ihrem finanziellen Anteil, den sie dem IMF zur Verfügung stellen<sup>304</sup>. Dies wird analog dann auf die Abstimmungsverhältnisse in der Weltbankgruppe übertragen. In beiden Institutionen besitzen die USA einen Stimmanteil von 16%, der eine Sperrminorität

---

<sup>303</sup> Deutsche Bundesbank (2013), S. 184.

<sup>304</sup> Kapur, Lewis und Webb bezeichnen dies als politischen Realismus, da eben nicht alle Staaten gleich seien. Vgl. Kapur, Devesh / Lewis, John P. / Webb, Richard (1997): *The World Bank. Its First half century*. Vol. 1.: History. Washington, S.2.

darstellt, da alle Entscheidungen mit 85% -Zustimmung getroffen werden müssen<sup>305</sup>. Dieses Verhältnis gilt auch in den übrigen Institutionen der Weltbankgruppe, wie der später als Ergänzung gegründeten IDA.

Der IMF finanziert sich zu einem wesentlichen Teil durch Mitgliedsbeiträge, deren Höhe sich aus der Wirtschaftskraft des Staates ergibt (Bruttoinlandsprodukt BIP) und wiederum die Stimmgewichtung bestimmt. Die Weltbank hingegen finanziert ihre Politik, also ihre Kredite an Länder des globalen Südens, meist selbst durch Kredite an den internationalen Finanzmärkten, an den sie als sehr verlässlicher Kreditnehmer gilt.<sup>306</sup> Hauptaufgabe der IFIs ist die Stärkung der Weltwirtschaft durch Sicherung der Währungsstabilität und Förderung aller Länder, die eine unausgeglichene Zahlungsbilanz aufweisen. Im besonderen Fokus stehen die Länder des globalen Südens, die Kredite durch die IFIs erhalten, um wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt erreichen zu können. Dies geschieht zum einen durch Hilfe zum Ausgleich der Zahlungsbilanz, also Herstellung einer makroökonomischen Stabilität der Volkswirtschaft. Zum anderen durch Projektförderung in den Mitgliedstaaten, besonders in den Ländern des globalen Südens. Je nach Lage der Länder gibt es viele unterschiedliche Kredite der Weltbank und Fazilitäten, also Kreditlinien, des IMF. In Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit stellt innerhalb der Weltbankgruppe die International Development Association (IDA) die zentrale Institution für Entwicklungshilfe dar. In diesem Bereich muss man grundsätzlich zwischen Programmförderung und Projektförderung unterscheiden, wenn man Kredite zur Linderung akuter Notlagen außer Acht lässt. Projektförderungen sind sektoral und zeitlich begrenzter als eine meist in Kooperation mit dem IMF durchgeführte Programmförderung der IDA<sup>307</sup>. Projektkredite stellen spezifische Investitionsdarlehen dar, die für ein eng umgrenztes Investitionsprojekt gewährt werden, um „die inländische Produktion [zu] erweitern oder aufrecht[zu]erhalten“<sup>308</sup>. Programmkredite werden seit 1980 vergeben und sollen die gesamte Volkswirtschaft an die Erfordernisse des Weltmarktes anpassen, um ihr eine Teilnahme an diesem zu ermöglichen<sup>309</sup>. Diese Kredite werden stets mit einem Programm zur Anpassung der Wirtschaftspolitik des Empfängerlandes an die Vorstellungen der Weltbank kombiniert und sind deshalb die zentralen Anknüpfungspunkte dieser Arbeit. Denn in diesen Programmen werden am häufigsten die Konditionalitäten formuliert, um deren ethische Bewertung es hier gehen soll. Die einzelnen Konditionalitäten und ihre Entstehung werden im nächsten Kapitel ausführlich behandelt. Hier

---

<sup>305</sup> Vgl. Bode (2017), S. 38. und S.66.

<sup>306</sup> Bode (2017) S. 66.

<sup>307</sup> Vgl. Dreher (2003), S.17.

<sup>308</sup> Dreher (2003), S. 17.

<sup>309</sup> Vgl. ebd.

bleibt festzuhalten, dass auch die modernen Kredite zur Armutsbekämpfung und zur Schaffung von Wachstum (PRGC)<sup>310</sup> in die Rubrik der Programmkredite fallen.

Diese sind das zentrale Instrument der Armutsreduzierungs politik der Weltbankgruppe, genauer der IDA, und werden oft zeitlich parallel durch die entsprechende Fazilität des IMF, die PRGF, ergänzt werden. Die Fazilitäten, also Kreditlinien, des IMF lassen sich in zwei Kategorien unterscheiden: zum einen Fazilitäten, die allen Mitgliedsstaaten offenstehen, wie Bereitschaftskreditabkommen (Stand-By Arrangement SBA) oder Erweiterte Fonds-Fazilität (Enhanced Funds Facility EFF) und zum anderen Fazilitäten, die gezielt für einkommensschwache Länder, also Länder des globalen Südens oder sogenannte Entwicklungsländer, geschaffen wurden. Unter Letzteren ist die Fazilität zur Armutsreduzierung und zur Förderung des [ökonomischen] Wachstums (Poverty Reduction and Growth Facility PRGF) mit ihrer partiellen Fortschreibung in der Erweiterten Kreditfazilität (Extended Credit Facility, ECF) bedeutsam. Denn sie stellen das Mittel des IMF zur Armutsbekämpfung dar und vergeben zugleich Kredite mit Konditionalitäten, also Vorgaben für eine aus ihrer Sicht sinnvolle Politik. Um einen Kredit in dieser Fazilität zu erhalten, ist es notwendig, den IFIS ein Armutsreduzierungsstrategiepapier (Poverty Reduction Strategy Paper PRSP) zur Billigung vorzulegen, um die Übereinstimmung mit PRSP und PRGF-unterstützten Maßnahmen sicherzustellen<sup>311</sup>. Somit ist in diesen Fazilitäten in Verbindung mit den PRSCs der IDA, das Kernthema dieser Arbeit beschrieben. Die inhaltliche Entwicklung der Konditionalitäten wird im nächsten Kapitel nachgezeichnet, bevor im fünften Kapitel vier Beispielländer und ihre PRSPs analysiert werden.

---

<sup>310</sup> Vgl. Kapitel 5 dieser Arbeit. In den Länderstudien wird die praktische Umsetzung dieser sektorspezifischen Kredite in den vier Beispielländern Bolivien, Burundi, Laos und Indonesien näher beleuchtet.

<sup>311</sup> International Monetary Fund (Hg.) (2002): Is the PRGF Living Up to expectations? An Assessment of Program Design. Prepared by Gupta, Sanjeev / Plant, Mark / Clements, benedict / Dorsey, Thomas / Baldacci, Emanuele / Inchauste, Gabriela / Shamssuddin, Tareq / Thacker, Nina. Washington D.C. (Occasional Paper 216), S. 2. Box 2 und 7.

## 4 Konditionalität(en)<sup>1</sup>

Das folgende Kapitel beschreibt, warum Staaten die im vorherigen Kapitel beschriebenen Kredite der IFIs nutzen und wie und unter welchen Bedingungen sie diese erhalten. Die Bedingungen der IFIs, die man als Konditionalität(en) bezeichnet, stellen den ersten empirischen Bezugspunkt der angestrebten ethischen Analyse dar. Den zweiten empirischen Bezugspunkt werde ich in Kapitel 6 behandeln, denn dort sollen die Bedingungen, die Nicht-Regierungs-Organisationen (NROs, Non-Governmental Organisations, NGOs) ihren Partnern in Ländern des globalen Südens stellen, beschrieben werden, um im Anschluss eine ethische Bewertung beider Gruppen von Konditionen vornehmen zu können. Zunächst soll jedoch die Situation erfasst werden, in denen Staaten Kredite der IFIs in Anspruch nehmen und somit Konditionalitäten akzeptieren müssen.

### 4.1 Wann brauchen Staaten Kredite der Internationalen Finanz-Institutionen (IFIs)?

Für die ökonomische und auch davon bis zu einem gewissen Grad abhängige politische Stabilität von Staaten ist eine ausgeglichene Zahlungsbilanz mitentscheidend. Nur wenn die Bilanz annähernd<sup>2</sup> ausgeglichen ist, werden die Volkswirtschaften als verlässlicher Akteur auf dem Weltmarkt und als Ort für mögliche Investitionen angesehen. Und nur an solchen Orten kann sozial-ökonomischer Fortschritt stattfinden. Dies bedeutet, dass Staaten ungefähr gleich viele Leistungen (in Form von Gütern, Dienstleistungen oder Kapital) ans Ausland abgeben wie sie vom Ausland empfangen. Dieser Austausch mit anderen Staaten wird in der Zahlungsbilanz ausgedrückt, die alle Zahlungseingänge und -ausgänge zwischen In- und Ausland erfasst<sup>3</sup>. Sie wird dann aufgesplittet nach den verschiedenen Möglichkeiten der ökonomischen Transaktionen zwischen Volkswirtschaften: Dementsprechend gibt es eine Handelsbilanz über exportierte und importierte Güter, eine Dienstleistungsbilanz, eine Bilanz der Erwerbs- und

---

<sup>1</sup> In der Literatur wird der Begriff im Singular oder Plural verwendet. Auf die sachlichen Gründe dafür wird später eingegangen.

<sup>2</sup> Im Ungleichgewicht, d.h. bei einer Abweichung von der außenwirtschaftlichen Stabilität, sollte sowohl vermieden werden, dass die Verschuldung eines Staates, die durch das Defizit in der Bilanz beeinflusst wird, so hoch ist, dass er seinen Schuldendienst nicht mehr bedienen kann bzw. insgesamt handlungsunfähig wird, da er etwa nichts investieren kann, aber auch der Überschuss nicht so groß, dass das Ausland in diese Situation gerät. Eine zu starke Exportorientierung einer Nationalökonomie bringt andere Nationalökonomien bzw. Volkswirtschaften in Bedrängnis. Deshalb wird auch Deutschland von vielen Staaten immer wieder kritisiert. Vgl. Krugman, Paul / Obstfeld, Maurice (2010): Internationale Wirtschaft. Theorie und Politik der Außenwirtschaft; mit Tabellen. 8. Aufl. München, S. 655f.

<sup>3</sup> Vgl. Krugman / Obstfeld, (2010), S. 405.

Vermögenseinkommen, eine Bilanz der laufenden Übertragungen (Entwicklungshilfe)<sup>4</sup>, die in unserem Zusammenhang natürlich auch interessant ist, eine Bilanz der Vermögensübertragungen sowie eine Kapitalbilanz und, hier besonders wichtig, eine Devisenbilanz<sup>5</sup>, die die Transaktionen der Zentralbank mit den Währungsreserven ausweist<sup>6</sup>. Die Devisenbilanz gerät auch dann ins Ungleichgewicht, wenn der Staat extern extrem verschuldet ist, den Schuldendienst nicht mehr aus Mitteln der eigenen Währung ausgleichen kann und nicht ausreichend Währungsreserven hat. Besonders Währungsreserven bilden jedoch eine wichtige Basis für die Solidität des Staates bzw. der Volkswirtschaft. Denn Währungsreserven werden benötigt, um den externen Schuldendienst in globalen Leitwährungen leisten zu können. Externe Verschuldung erzeugt auch ein Ungleichgewicht in der Devisen- und somit der Zahlungsbilanz, so dass Auslandsschulden gegen die Stabilität des Staates wirken. Auslandsschulden können nur durch Schuldendienst in den Währungen bedient werden, in denen sie aufgenommen werden. Wenn das nicht mehr möglich ist, bedeutet dies besonders für Entwicklungs- und Schwellenländer, deren Währung nicht frei handelbar ist, dass der Staat keine weiteren Kredite aufnehmen und somit keine weiteren Investitionen, etwa in Infrastruktur, leisten kann, die wichtig sind für sozial-ökonomischen Fortschritt, also Entwicklung. Deshalb ist das Ziel einer möglichst ausgeglichenen Zahlungsbilanz, spezifisch der Devisenbilanz, wichtig, um Entwicklung zu ermöglichen. Eine ausgeglichene Zahlungsbilanz ist ein Zeichen dafür, dass auch die Staatsverschuldung ausgeglichen ist, kein Staatsbankrott bevorsteht und somit die makroökonomische Stabilität erreicht bzw. erhalten werden kann. Es gibt zwei mögliche Reaktionen, um Ungleichgewichte auszugleichen und Stabilität zu erreichen: Anpassung oder Finanzierung. Anpassung setzt Einsparungen voraus, Finanzierung verschiebt Belastungen in der Zukunft<sup>7</sup>. Zur Finanzierung kann es unkonditionierte internationale Liquidität geben: Gold, Devisen, Reserveposition im IMF oder konditionierte Swapfazilitäten<sup>8</sup> der Zentralbanken und Finanzierungsfazilitäten des IMF<sup>9</sup>. Länder des globalen Südens bauen nach Cornelius

---

<sup>4</sup> Vgl. Blanchard, Olivier / Illing, Gerhard (2009): Makroökonomie. München, S.538.

<sup>5</sup> Vgl. Baßeler, Ulrich / Heinrich, Jürgen / Utecht, Burkhard (2010): Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft. 19. Aufl. Stuttgart, S. 294. Handels- und Dienstleistungsbilanz werden, ebenso wie Erwerbs- und Übertragungsbilanz in der Leistungsbilanz zusammengefasst.

<sup>6</sup> Lippert, Gerhard (2015): Analyse der Wechselwirkungen von Leistungsbilanzsalden, Währungspolitik und Staatsverschuldung, Hamburg, S. 4.

<sup>7</sup> Vgl. Cornelius, Peter (1988): Das Prinzip der Konditionalität bei Krediten des Internationalen Währungsfonds. Univ., Diss. Göttingen, 1987. München (Volkswirtschaftliche Forschung und Entwicklung, 40), S.23.

<sup>8</sup> Swaps sind Tauschgeschäfte. Die Gleichzeitigkeit eines Kassa- und Termingeschäftes wird mit dem Swapsatz durchgeführt, der einen Auf- oder Abschlag des Kassakurses bedeutet in der Errechnung eines Terminkurses. Vgl. Heldt, Cordula / Weerth, Carsten (2018): Art. Swapsatz. In: Gabler-Wirtschaftslexikon online, verfügbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/swapsatz-49657/version-149818> (20.03.2020). Hier kann ein Land also versuchen, durch einen festen Zinssatz den evtl. schwankenden Zinssatz seiner Staatsanleihen abzusichern. Da hier jedoch der IMF im Vordergrund steht, wird hier nicht näher auf die komplizierten Anwendungen der Swaps der Zentralbanken eingegangen.

<sup>9</sup> Vgl. Cornelius (1988), S.17.

eher auf Finanzierung als auf Anpassung, da ihre aktuellen Einsparpotentiale [meist von den Regierenden] als gering eingeschätzt werden. Allerdings gibt es bei der Finanzierung externe Restriktionen, wie etwa den Mangel an Devisenreserven oder die verstärkte Konditionierung der Finanzierungsfazilitäten des IMF. Hier ist also die entwicklungspolitische Aufgabe des IMF zu verorten, da das Ziel des IMF die Hilfe zum Zahlungsbilanzausgleich ist, während die Weltbankgruppe, näherhin die IDA, eher einzelne Projekte in Ländern des globalen Südens unterstützt. Dabei orientiert sich die Weltbank allerdings in den PRSPs an denselben Konditionalitäten, weshalb sie insgesamt als Konditionalitäten der IFIs verstanden werden können. Neben der konditionierten Kreditaufnahme bei den IFIs gibt es noch die Möglichkeit der Devisenabwertung.

Diese hat als alternative Reaktion auf Zahlungsbilanzungleichgewichte nach Cornelius<sup>10</sup> weniger Wertverlust zur Folge als eine Einkommensreduzierung der jeweiligen Volkswirtschaft durch sinkende Exporte, gefährdet jedoch die soziale Stabilität des Landes. Das einzelne Land hat große Vorteile durch internationale Reserven (besonders in frei konvertierbaren Währungen). Für diese Reserven müssen nach Cornelius keine kostenintensiven Maßnahmen ergriffen werden<sup>11</sup>. In Anlehnung an Heller stellt er ein Modell vor, das konstante Grenzkosten für internationale Reserven annimmt und die These aufstellt, dass ein Land bzw. eine Volkswirtschaft Anpassungsmaßnahmen, d.h. ausgabensenkende oder -umlenkende Politik, bis zum vollständigen Verbrauch der Reserven aufschiebt<sup>12</sup>. Daraus können Wirtschaftswissenschaftler das optimale Reservenniveau errechnen, zu dem die Reserven keine Last des Staatshaushaltes bilden und dennoch hohen Ertrag versprechen. Clark und Kelly haben nun in ihren Ansätzen der Weiterentwicklung des Modells von Heller den einsichtigen Nachweis erbracht<sup>13</sup>, dass ein höheres optimales (d.h. effizientes) Reservenniveau die notwendige Anpassungsgeschwindigkeit eines Landes reduziert, da Ungleichgewichte lange finanziert werden können,

---

<sup>10</sup> Vgl. Cornelius (1988), S. 26. Cornelius greift hier auf Untersuchungen von Krenin und Heller zurück. Vgl. Krenin, Mordechai E. / Heller, H. Robert (1974): *Adjustment Costs, Optimal Currency Areas, and International Reserves*. In: Sellekaerts, Willy (Hg.): *International Trade and Finance. Essays in Honour of Jan Tinbergen*. London, S.127-140.

<sup>11</sup> Allerdings nimmt Cornelius die Devisenreserven einfach als vorhanden an ohne Kosten der Beschaffung zu berücksichtigen, so dass sie nur durch die ‚Haltungskosten‘ und den Ertrag (etwa einen steigenden Goldpreis) bewertet werden müssen. Der Erwerb von Devisen etwa durch Überschüsse im Warenexport wird von Cornelius stillschweigend als gegeben angenommen und in die Kosten der Reserven nicht aufgenommen. Folgerichtig spricht er nur von „konstanten Grenzkosten“ und bezeichnet so die ‚Haltungskosten‘ der Devisenreserven.. Vgl. Cornelius (1988), S. 28.

<sup>12</sup> Vgl. ebd. und Heller, H. Robert (1966): *Optimal International Reserves*. In: *The Economic Journal* 76 (1966), S.296- 311. Ähnlich argumentiert in neuerer Zeit Paul Collier im Bezug auf natürliche Ressourcen, die oft auch erst verkauft werden, bevor notwendige Reformen erfolgen. Vgl. Collier, Paul (2011): *Der hungrige Planet*. München, S. 53-158.

<sup>13</sup> Clark, Peter B: (1970): *Optimum International Reserves and the Speed of adjustment*. In: *Journal of Political Economy* 78 (1970), S. 356-376 und Kelly, Michael G. (1970): *The Demand for International Reserves*. In: *The American Economic Review* 60 (1970), S.655-667.

während ein niedrigeres Niveau zu schnellerem wirtschaftspolitischem Handeln drängt<sup>14</sup>. Dies ist hier insofern relevant, als nahezu alle Länder des globalen Südens als Volkswirtschaften mit einem relativ niedrigen Reservenniveau angesehen werden müssen. In diesen Reserven sind ja Handelsgüter wie etwa Rohstoffe, die als ‚Tafelsilber‘ eines Landes angesehen werden könnten, sofern sie in staatlicher Hand sind, nicht berücksichtigt<sup>15</sup>. Folglich sind alle Länder des globalen Südens zu schnellem wirtschaftspolitischen Handeln, etwa durch die Aufnahme von Krediten für Investitionen, gedrängt.

Nach Cornelius muss man in diesem Zusammenhang auch Interessenkonflikte mit anderen Volkswirtschaften, die ebenfalls ein optimales Reservenniveau anstreben, in die Überlegungen einbeziehen<sup>16</sup>. Denn eine Anpassungs- oder Finanzierungspolitik kann geldpolitische oder beschäftigungsrelevante Auswirkungen in einem anderen Staat haben, so dass die aus einer Sicht optimale Reservenpolitik weltwirtschaftlich betrachtet eventuell nur eine suboptimale Lösung darstellt.<sup>17</sup>

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass in einem System flexibler Wechselkurse, wie es derzeit besteht, für die Industrienationen aus ökonomischer Sicht wenig Anlass zur Reservenbildung besteht, da Leitwährungen auf dem Devisenmarkt immer gut verfügbar sind. Dies hält jedoch keine Regierung, auch nicht der Industrienationen, davon ab, Reserven, etwa in Gold oder US-Dollar zu halten. Verständlicher ist diese Haltung bei von Cornelius als „Nicht-Öl-Entwicklungsländer“<sup>18</sup> bezeichneten Staaten, deren Währung auch heute noch nicht als frei fluktuierend angesehen wird, sondern immer noch an eine globale Hauptwährung oder an die IMF-Finanzierungsfazilitäten gekoppelt ist. Hierbei ergibt sich zusätzlich das Problem, dass auch Schulden der Nicht-Öl-Länder des globalen Südens in den stabilen Leitwährungen geführt werden, so dass diese versuchen, auch Reserven in diesen Währungen zu bilden, um die Verschuldung nicht allein durch eine Abwertung der eigenen Währungen gegenüber den

---

<sup>14</sup> Nach Cornelius stellt ein großes Problem dieser mathematischen Modelle ihre mangelnde praktische Relevanz mangels Operationalisierbarkeit dar. Mit Machlup bezweifelt er die ökonomische Rationalität der Währungspolitiker, die nicht nach optimaler Reservenhöhe streben, sondern schlicht immer mehr Reserven als vorher besitzen wollen, um vermeintlich ‚auf der sichereren Seite‘ zu sein. Sehr bekannt ist an dieser Stelle die chauvinistische Aussage Machlups, Währungspolitiker verhielten sich in diesem Punkt wie seine Ehefrau. Deshalb wurde Machlups Kritik oft als „Mrs. Machlups Wardrobe Theory of Monetary Reserves“ bezeichnet. Er selbst wollte die Theorie jedoch spezifischer als „My Wife’s Need for New Clothes“ bezeichnen, da es seiner Frau nicht um die absolute Zahl ihrer Kleider, sondern um einen jährlichen Zuwachs an Kleidern gehe. In diesem Punkt verhielten sich Zentralbanker ähnlich wie seine Frau. Vgl. Cornelius (1988), S. 31, auch Anm. 47 und 48 und Machlup, Fritz (1966): The Need for Monetary Reserves. In: Banca Nazionale del Lavoro Quaterly Review 78 (1966), S.175-222, besonders S. 199-202.

<sup>15</sup> Dies scheint angemessen, da Rohstoffe wesentlich schwieriger zu substituieren sind als internationale Reserven. Devisen erhält zumindest in einem geringen Maß jedes Land, das Außenhandel betreibt.

<sup>16</sup> Vgl. Cornelius (1988), S.31.

<sup>17</sup> Cornelius (1988), S.32.

<sup>18</sup> Cornelius (1988), S.33.

Leitwährungen zu erleiden<sup>19</sup>. Dass dies eintreten kann, macht schon vor der Stellung von Bedingungen für Kredite deutlich, dass Länder des globalen Südens auf dem internationalen Kapitalmarkt schlechtere Ausgangspositionen haben als Industrieländer<sup>20</sup>. Dies ist der erste Punkt, der eine Kreditaufnahme beim IMF als Alternative für Nicht-Öl-Länder des globalen Südens attraktiv macht, da sie dort zwar politische Konditionalitäten, aber niedrigere Zinsen erwarten können.

Das macht die globale wirtschaftspolitische Bedeutung der Konditionalitäten deutlich. Hinzu kommt, dass sich die genaue Höhe der weltwirtschaftlichen Ressourcen und damit ihre quantitative Angemessenheit für weltwirtschaftliche Turbulenzen nicht genau beziffern lässt.<sup>21</sup> Und selbst wenn die globale Menge internationaler Reserven feststünde, wäre noch keine Aussage über deren Verteilung getätigt, so dass die Frage der Reichums- und Armutsverteilung zwischen Industrie und Nicht-Öl-Ländern des globalen Südens unbeantwortet bliebe. Die Frage der globalen Verteilung von Armut stellt sich an dieser Stelle (noch) nicht.

Die Reserven lassen sich nur schätzen. Ein wichtiges Kriterium bei dieser Schätzung ist die Inanspruchnahme von IMF-Finanzierungsfazilitäten durch einzelne Länder. Deshalb haben die Konditionalitäten einen hohen wirtschaftspolitischen Stellenwert und lohnen eine genauere Betrachtung. Denn eine wichtige Frage für die weltwirtschaftliche Bedeutung der konditionierten IMF-Finanzierungsfazilitäten ist, ob sie die unkonditionierten internationalen Reserven substituieren könnten. Kann ein Land auf eigene Rücklagen verzichten und sich ganz auf die Swaps der Zentralbanken und die konditionierten Kredite des IMF stützen, um seine Wirtschaft in Gang zu halten? Wenn dies so wäre, wäre die Bedeutung der Konditionalitäten noch wesentlich höher als sie bis jetzt erscheinen mag. Machlup weist auch auf ein zentrales Problem hin; indem er den psychologischen Unterschied zwischen dem Besitz eines Gegenstandes (einer Reserve) und dem Leihen desselben Gegenstandes betont<sup>22</sup>. Dies macht eine grundsätzliche Dimension der Beurteilung der IMF-Finanzfazilitäten und ihrer Konditionalität bewusst: Wer sich Geld leihen muss, ist immer in einer dem Geldgeber untergeordneten und von ihm abhängigen Position.

---

<sup>19</sup> Dieses Phänomen bezeichnen die Ökonomen Barry Eichengreen und Ricardo Hausmann als die „Erbsünde“ der Länder des globalen Südens, weil sich früher gemachte Schulden so für die gegenwärtigen Entscheidungsträger ohne deren Zutun erhöhen. Vgl. Eichengreen, Barry / Hausmann, Ricardo (1999): Exchange Rates and Financial Fragility. In: Federal Reserve Bank of Kansas City (Hg.) (1999) New Challenges for Monetary Policy, Kansas City, S.329-368. Online unter: <http://www.kc.frb.org/publicat/sympos/1999/S99eich.pdf> (06.07.2013). Andere Ökonomen halten dieses Phänomen einfach für eine Folge lange verfehlter Wirtschaftspolitik, da aus dieser die Abwertung resultiert. Vgl. auch Krugman / Obstfeld (2010), S. 827.

<sup>20</sup> Vgl. Krugman / Obstfeld, (2010), S. 827.

<sup>21</sup> Cornelius (1988) S.32f.

<sup>22</sup> Vgl. Machlup (1966), S.200.



Die Finanzierungsfazilitäten des IMF wurden entwickelt, als klar wurde, dass die Möglichkeit der Staaten, Reserven anzulegen, maßgeblich von der Leistungsbilanz der USA abhingen<sup>23</sup>, da ein Großteil der Devisenreserven in der damaligen globalen Leitwährung, dem US-Dollar, angespart wurden. Da diese Fazilitäten jedoch nicht unbegrenzt und bedingungslos gewährt werden soll(t)en, wurde das Konzept der Konditionalitäten entwickelt. Währungsreserven und Kredite sollten nicht mehr bedingungslos zur Verfügung gestellt werden. Im Folgenden ist darzustellen, was genau unter ‚Konditionalitäten‘ zu verstehen ist.

## 4.2 Definition der Konditionalitäten

Das anerkannte Wirtschaftslexikon Gabler definiert Konditionalitäten wie folgt:

„Konditionalitäten, engl. Conditionality; Bezeichnung für die Bedingungen und wirtschaftspolitischen Auflagen, zu denen der IMF Kredite an seine Mitglieder vergibt. [...] Seit dem Anlaufen der Strukturanpassungsprogramme (SAP) in den 1980er-Jahren macht der IMF auch Auflagen über Strukturreformen (Deregulierung und Liberalisierung), dabei stimmt er sich mit der Weltbank (IBRD) ab.“<sup>24</sup>

Allerdings ist diese Definition nicht unumstritten: viele Autoren<sup>25</sup> weiten sie noch deutlich über die IFIs aus und verstehen darunter ein umfassendes Konzept, das alle expliziten und impliziten Anforderungen für Kredite, auch projektbezogene Hilfen, Umweltschutz-

---

<sup>23</sup> Vgl. Cornelius (1988), S. 34.

<sup>24</sup> Ausführliche Definition „Konditionalitäten, engl. Conditionality; Bezeichnung für die Bedingungen und wirtschaftspolitischen Auflagen, zu denen der IMF Kredite an seine Mitglieder vergibt. Traditionell sind die wirtschaftspolitischen Auflagen auf die makroökonomische Politik gerichtet. Üblich sind Obergrenzen für den staatlichen Finanzierungssaldo und für den Zuwachs der Geldmenge. Seit dem Anlaufen der Strukturanpassungsprogramme (SAP) in den 1980er-Jahren macht der IMF auch Auflagen über Strukturreformen (Deregulierung und Liberalisierung), dabei stimmt er sich mit der Weltbank (IBRD) ab. Konditionalität ist die umstrittenste Seite der Politik des IMF, sie wird v.a. in den Empfängerländern als Hauptproblem der IMF-Politik empfunden. Als rechtliche Basis der Konditionalität kann Art. V, Abschn. 3, der Statuten des IMF angesehen werden, in dem der IMF ermächtigt wird, Mitgliedsländern mit Zahlungsbilanzproblemen bei der Gestaltung ihrer Politik zu unterstützen und für die gewährten Kredite geeignete Schutzmaßnahmen (Safeguards) zu treffen. Seit 1955 ist es üblich, dass ein Land, das IMF-Mitteln über seine Reservetranche hinaus in Anspruch nimmt, seine Wirtschaftspolitik an Auflagen des IMF orientiert. In der Theorie entwirft das Land ein wirtschaftliches Reformprogramm, das der IMF in Form von quantifizierbaren Vorgaben als Bedingung in seine Kreditverträge aufnimmt. Bei Verfehlen der Vorgaben, werden die vierteljährlich fälligen Auszahlungen des Kredites gestoppt. Zahlreiche Kritiker haben jedoch darauf hingewiesen, dass der IMF in der Praxis die wirtschaftlichen Reformen als "Conditiones sine qua non" vorgibt und dass die Mitsprache- und Mitgestaltungsrechte gerade der kleinen Länder eher gering sind. Seit der Asienkrise unternimmt der IMF deshalb Anstrengungen, um die Partizipation der Empfängerländer bei der Gestaltung der Konditionalität zu verstärken.“ Klein, Martin (2018); Klein, Martin (2018). Art. Konditionalitäten. In: Gabler Wirtschaftslexikon online, verfügbar unter <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/konditionalitaet-40895/version-264271> (09.07.2021).

<sup>25</sup> Das sieht man unter anderem bei Halm, der auch bilaterale Auflagen der Industrieländer als Konditionalitäten bezeichnet, vgl. Halm, Dirk (1997): Konditionalität. Entwicklung, Ergebnisse und Probleme eines Konzepts der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit /. Münster (Agenda Resultate, 4). Dies wird auch in der Diskussion über die sogenannte ‚Cross-Conditionality‘ deutlich, in der die Widersprüchlichkeit der Auflagen, eben der Konditionalitäten von Weltbank und IMF beklagt werden. Vgl. Rodriguez, Ennio / Griffith-Jones, Stephany (Hgg.) (1992): Cross Conditionality Banking Regulation and Third-World-Debt. Houndsmills, u.a.

maßnahmen und leistungsorientierte Allokation von Hilfen umfasst<sup>26</sup>. Konditionalitäten sind folglich nicht grundsätzlich auf die IFIs beschränkt. Allerdings werden sie im wirtschaftspolitischen Diskurs meist unter Bezug auf IMF und Weltbank diskutiert, wie auch die obige Definition aus dem Gabler-Lexikon belegt.

Die bilateralen Auflagen einzelner Industrieländer an einzelne Länder des globalen Südens werden nur am Rande, vor allem in der historischen Entfaltung, erwähnt, da diese sich in der Praxis häufig an den Konditionalitäten orientieren und nur einzelne, kolonialgeschichtlich bedingte Abweichungen festzustellen sind<sup>27</sup>. Hier kommt auch die zentrale Rolle der Weltbank als Leitakteur für die gesamte entwicklungspolitische Diskussion zum Tragen, der auch durch wissenschaftliche Publikationen, Datenbanken und den Weltentwicklungsbericht großen Einfluss besitzt<sup>28</sup>. Die Funktion der Konditionalität beschreibt Tumusiime-Mutebile ganz schlicht als Maßnahme, die sicherstellen soll, dass die Politik, die zur wirtschaftlichen Schieflage des Empfängerlandes führte, die wiederum eine Unterstützung durch IMF und Weltbank notwendig machten, nicht fortgesetzt wird<sup>29</sup>.

Der IMF legt selbst fest, dass Konditionalität (oder „Conditionality“) in einer weiten Deutung zwei Phänomene umfasst: Die Ausgestaltung von IMF geförderter Programme der makroökonomischen und strukturpolitischen Maßnahmen und die länderspezifisch festgelegten Instrumente, um die vom IMF in Kooperation mit dem jeweiligen Land festgelegten Ziele zu erreichen<sup>30</sup>. Aus diesen zwei Bedeutungen ergibt sich auch, dass man sowohl von Konditionalität im Singular, die das grundsätzliche Programmdesign umschreibt, als auch von Konditionalitäten im Plural als ‚specific tools‘ sprechen kann.

Laut IMF haben Konditionalitäten zwei Aufgaben: Zum einen soll sichergestellt werden, dass ein Land politische und ökonomische Reformen (vor allem ordnungspolitische) vornimmt, um die Probleme zu überwinden, die das Land in die Situation brachten, finanzielle Hilfe der internationalen Gemeinschaft zu suchen<sup>31</sup>. Zum anderen sollen Konditionalitäten sicherstellen,

---

<sup>26</sup> „[A] summary concept to mean all the explicit and implicit requirements for lending, including covenants for project-based aid, environmental safe guards, and performance-based aid allocations.“ Koeberle, Stefan / Silarszky, Peter / Verheyen, Gero (Hgg.) (2005): Conditionality revisited, Washington, S. 5-6.

<sup>27</sup> Hier sind die Niederlande oder besonders Frankreich zu erwähnen. Vgl. Halm (1997) S. 10.

<sup>28</sup> Sehring, Jeniver (2003): Post-Washington Consensus und PRSP- Wende in der Weltbankpolitik? Magisterarbeit. JGU, Mainz. FB Sozialwissenschaften S. 1f.

<sup>29</sup> Tumusiime-Mutebile, Emmanuel (2005): Keynote Address. In: Koeberle, Stefan / Silarszky, Peter / Verheyen, Gero (Hgg.) (2005): Conditionality revisited, Washington, S. 19-23, hier S.20.

<sup>30</sup> „[T]he design of IMF-supported programs- that is the macroeconomic and structural policies – and the specific tools used progress toward the goals outlined by the country in cooperation with the IMF “. International Monetary Fund (2013): Factsheet IMF Conditionality. 2. April 2013. Online verfügbar unter: <http://www.IMF.org/external/np/exr/facts/pdf/conditio.pdf> (23.03.2020).

<sup>31</sup> „[T]o overcome the problems that led it [das Land] to seek financial aid from the international community.“ Ebd.

dass das Land die Kredite an den IMF zurückzahlen kann, damit diese Ressourcen wieder anderen Mitgliedsländern in Not zur Verfügung gestellt werden können.<sup>32</sup>

Vor der historischen und systematischen Ausfaltung muss noch erwähnt werden, dass Konditionalitäten in oben genannter Definition für alle Mitgliedsländer, die auf Geld des IMF zurückgreifen, aufgestellt werden. In diesem Zusammenhang muss man dabei jedoch zwei Gruppen unterscheiden: Kredite des IMF, die aus den allgemeinen Programmen und Finanzierungsmöglichkeiten bezahlt werden (General Resources Account GRA) und Kredite des IMF, die im Rahmen der spezifischen Fazilität für besonders arme Länder<sup>33</sup> aus dem Fonds der Armutssenkungsprogramme, dem PRGT (Poverty Reduction and Growth Trust), finanziert werden<sup>34</sup>.

Diese Unterscheidung ist deshalb wichtig, weil mit den verschiedenen Geldquellen auch verschiedene Ziele der Hilfsprogramme formuliert werden, die Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Konditionalitäten haben: Während die Armutssenkungs-konditionalitäten ausgewogen die vier Ziele externe Stabilität, Makrostabilität<sup>35</sup>, ökonomisches Wachstum und Armutssenkung formulieren (sollen), konzentriert man sich in GRA-Programmen auf externe und Makrostabilität<sup>36</sup>.

Ein weiterer Punkt muss hier beachtet werden: Es gibt verschiedene Zeitpunkte und Maßnahmen, zu denen Konditionalitäten formuliert werden<sup>37</sup>: Zunächst formuliert das Land, das einen Kredit erhalten will, häufig mit Unterstützung durch Mitarbeiter des IMF, einen Letter of Intent (LOI), in dem das Programm, das vom IMF unterstützt werden soll, beschrieben wird. Ergänzt wird dieser durch ein Memorandum der wirtschafts- und fiskalpolitischen Reformen, das die Auswahl, Konzeption und Implementierung verschiedener politischer Reformen beinhaltet, die zum Erfolg des Programms führen sollen und für die das Land die vorrangige Verantwortlichkeit besitzt. In diesem Memorandum werden bereits erste Konditionalitäten bzw. erste Maßnahmen formuliert, zu denen sich ein Land verpflichtet, um den Vorgaben des IMF zu folgen.

---

<sup>32</sup> „[T]hat the country will be able to repay the Fund so that the resources can be made available to other members in need.” Ebd.

<sup>33</sup> Die entsprechende Fazilität ist die PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility), die besonders armen Ländern sind die LIC (Low-income-Countries). Vgl. Kapitel 3.2.2.5.9 dieser Arbeit.

<sup>34</sup> Die Mehrheit der LICs wurde dann im Jahr 2000 auch in die Initiative zur Stärkung der hochverschuldeten und armen Länder (HIPC- Initiative; Highly Indebted and Poor Countries) aufgenommen, die nochmals den besonderen Fokus auf die Konditionalitäten und Kredite für LICs legte.

<sup>35</sup> Externe Stabilität bedeutet hier, als verlässlicher Partner auf dem internationalen (Finanz)markt zu gelten und Makrostabilität bedeutet eine stabile Entwicklung der Wirtschaft eines Landes.

<sup>36</sup> Vgl. International Monetary Fund (2012): 2011 Review of Conditionality. Background Paper 1: Content and Application of Conditionality Prepared by the Strategy, Policy, and review Departement. In consultation with other Departments approved by Siddharth Tiwari. June 18, 2012, S.15.

<sup>37</sup> Vgl. auch für das Folgende: IMF (2013).

Desweiteren gibt es vier grundsätzliche Ansatzpunkte für Konditionalitäten: Vorabmaßnahmen (Prior Actions PAs), quantitative Leistungsindikatoren (Quantitative Performance Criteria QPCs), Richtziele (Indicative Targets ITs) und strukturelle Eckdaten (Structural Benchmarks SBs)<sup>38</sup>.

PAs sind Maßnahmen, die ein Land ergreift, bevor der IMF eine Finanzierungshilfe zusagt oder einen review (Nachprüfung) derselben abschließt (oft mit dem Ziel, weitere Gelder zu bewilligen): Sie sollen sicherstellen, dass das Programm eine gute Grundlage hat, so dass es Erfolg haben oder auch wieder auf den richtigen Weg gebraucht werden kann, falls es Abweichungen von der vereinbarten Politik geben sollte<sup>39</sup>. Als Beispiel nennt der IMF an dieser Stelle die Aufgabe von Preiskontrollen oder auch die Verabschiedung eines Haushaltes, der mit den Rahmendaten eines Programms übereinstimmt (und auch Geld für Reformen einplant).

Die QPC sind die einzelnen spezifischen Maßnahmen, die erfüllt sein müssen, um eine Nachprüfung erfolgreich abschließen zu können. Sie beziehen sich immer auf makroökonomische Maßnahmen, die von der Regierung („the authorities“) beeinflusst werden können, wie etwa die Menge internationaler Reserven, ein Steuerausgleich (fiscal balances), die Auslandverschuldung und Geldmengen- und Kreditaggregate, also makroökonomische Daten einer Volkswirtschaft. Die QPCs sind auch der Ort, bei denen eventuelle Nachlässe (waivers) gewährt werden können, wenn sonst das Programm insgesamt ins Stocken gerät.

Sie werden durch den dritten Ansatzpunkt, die ITs ergänzt, die konkrete Ziele darstellen, die leichter zu erfassen sind und oft eher als Maßstab dienen, wenn QPCs nur schwer messbar sind.

Der vierte Ort für Konditionalitäten sind die SBs, die oft nicht genau quantifizierbar sind, aber grundlegende strukturelle Reformen umfassen und als Marksteine für die Implementierung eines Programms angesehen werden. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Wenn als Ziel die Armutsreduzierung formuliert wird, ist eine SB dazu der Aufbau eines Systems der sozialen Sicherung, das noch nicht mit Zahlen belegt werden, aber zunächst beschlossen werden muss, um einen strukturellen Rahmen zu haben, der Armutsreduzierung erleichtert. Neben diesen Kategorien ist ein Blick auf die historische Entwicklung der Konditionalitäten für das Verständnis hilfreich.

---

<sup>38</sup> Ebd.

<sup>39</sup> „[T]hat the program has the necessary foundation to succeed, or is put back on track following deviations from agreed policies.“ Ebd.

### 4.3 Historische Entwicklung und systematische Ausfaltung

Konditionalitäten, die in den 1960er Jahren Bestandteil der Kreditvergabe der IFIs wurden, obwohl sie erst 1979 formell in die Statuten aufgenommen wurden<sup>40</sup>, sind über alle Strategiewechsel der IFIs ein wichtiges Instrument der Vergabepolitik. Sie bleiben „trotz der weitgehenden Nichteinlösung der mit Konditionalität ursprünglich verbundenen Zielsetzungen, wie etwa der Förderung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in den Empfängerländern, das Konzept“<sup>41</sup> der Entwicklungspolitik der IFIs und auch der bilateralen intergouvernementalen Entwicklungspolitik<sup>42</sup>. Einzelne Wirtschaftswissenschaftler äußern jedoch fundamentale Kritik am Konzept der Konditionalitäten, wie etwa der Ökonom Joseph E. Stiglitz, der Konditionalitäten für Vorschriften hält, das Denken zu ändern, und meint, dies sei unmöglich<sup>43</sup>. Grundsätzlich muss man zwischen der politischen Konditionalität, die erstmals 1975 von den Niederlanden in die Entwicklungspolitik eingebracht wurde, indem der holländische Staat die Wahrung der Menschenrechte zur Bedingung für Hilfe machte<sup>44</sup>, und der ökonomischen Konditionalität der IFIs unterscheiden<sup>45</sup>. Die ‚ökonomisch orientierte‘ Konditionalität entwickelte sich mit dem ‚Umweg‘ über den *Washingtoner Konsens*<sup>46</sup> jedoch zu einer Richtlinie für die Vergabe von Krediten in der Entwicklungspolitik, die auch politische Prozesse einbezieht. Vorläufiges Ende der Ausgestaltung der Konditionalitäten der IFIs für Länder des globalen Südens sind die Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)<sup>47</sup>, die für jedes einzelne kreditbeantragende Land erstellt werden sollen. Oft ist in konkreten Bedingungen die Unterscheidung zwischen ökonomischer oder politischer Konditionalität nicht eindeutig, etwa bei der Konditionalität Rechtssicherheit, dennoch bleibt diese Unterscheidung wichtig<sup>48</sup>.

---

<sup>40</sup> Halm (1997), S.7. Konditionalitäten werden hier als alle Bedingungen, die mit der Vergabe von IMF-Krediten verbunden sind und die es erstmals in der Erweiterten Fonds Fazilität gab, aufgefasst. Sie wurden angewandt, bevor die Statuten überarbeitet wurden.

<sup>41</sup> Halm (1997) S.7. [Hervorhebung C.K.]

<sup>42</sup> Vgl. Stokke, Olav (Hg.) (1995): Aid and political conditionality. London (Norwegian foreign policy studies, 82), S.11.

<sup>43</sup> Vgl. Stiglitz, Joseph E. (2000): Introduction. In: Gilbert, Christopher L. / Vines, David (2000) (Hgg.): The World Bank. Structure and Policies. London CUP, S. 1-9, hier S.2. Stiglitz fordert hier, Entwicklung sei Evolution, die auf traditionellen Konzepten der jeweiligen Kulturen aufbauen müsse und lehnt in diesem Zusammenhang jegliche Konditionalität ab: „Similarly, since changes in way of thinking cannot be imposed, successful development cannot be based on conditionality.“ Zum Verständnis von Entwicklung als Evolution siehe auch Langhorst, Peter (1996), S. 8-12.

<sup>44</sup> Vgl. Halm (1997) S.10 und Stokke (1995) S. 7-33 und Oschlies, Johannes (2003): Politische Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit. In: MenschenRechtsMagazin 8 (2003)2, S.90-100.

<sup>45</sup> Vgl. Halm (1997), S. 10f. und Tetzlaff, Rainer (1992): Politische Konditionalität. Politische Notwendigkeit und entwicklungspolitische Chance. In: Nord-Süd aktuell 7 (1992)3; S.488.495.

<sup>46</sup> Vgl. Kapitel 4.3.2.2 dieser Arbeit.

<sup>47</sup> Vgl. Kapitel 3.2.1.3, 3.2.2.5.9 und 5 dieser Arbeit.

<sup>48</sup> Halm,(1997) S. 10, Anmerkung 6 und Tetzlaff (1992).

So teilt Stokke<sup>49</sup> die Konditionalitäten jenseits einer historisch angelegten Abfolge der generellen Politik der IFIs in zwei Generationen oder besser Kategorien ein, die eben nicht historisch, sondern systematisch zu unterscheiden sind: Die erste Kategorie der Konditionalitäten ist rein makroökonomisch zu deuten: Bedingungen sind ausgerichtet auf Entstehung eines Marktes, um ökonomisches Wachstum im Empfängerland zu kreieren, während die zweite Kategorie „related to the concept of good governance“<sup>50</sup>, d.h. eher politisch orientiert ist<sup>51</sup>. Mit den Menschenrechten und der Demokratie fließen dann nicht nur ökonomische Fakten wie das messbare Wirtschaftswachstum in die Politik der Geber, besonders der Industrienationen und der IFIs ein, sondern auch kulturelle Aspekte und Werte<sup>52</sup>. Dabei ist zu beachten, dass die Frage der globalen Gültigkeit der Menschenrechte durchaus umstritten ist<sup>53</sup>. Auch die Frage, wie der Begriff der Demokratie zu erfassen ist, wird durchaus nicht einheitlich bewertet: während einige Akteure<sup>54</sup> der Ansicht sind, die formalen Gegebenheiten, wie etwa freie Wahlen in einem Mehr-Parteien-System seien ausreichend<sup>55</sup>, fordern andere reale funktionierende Demokratie, die sie an offenem Ämterzugang und genereller Beteiligung festmachen<sup>56</sup>, was in den aktuellen Konditionalitäten transformiert als Konzept der Ownership<sup>57</sup> des Landes vorzukommen scheint. In diesem Konzept der Aneignung wird eine Offenheit für die Beteiligung der Betroffenen an der Erarbeitung der Programme und Projekte der IFIs gefordert<sup>58</sup>. Um die Bedeutung der Demokratie für den Entwicklungsprozess zu beurteilen, scheint mir allerdings eine Klassifizierung der abstrakten Vorstellung von Demokratie in Anlehnung an Konzepte der vergleichenden Politikwissenschaft notwendig<sup>59</sup>.

---

<sup>49</sup> Stokke, (1995), S.7-33.

<sup>50</sup> Vgl. Stokke (1995), Introduction.

<sup>51</sup> Siehe ausführlich Halm, (1997), S. 37-109 und Vgl. Stokke (1995), S. 21-33.

<sup>52</sup> Vgl. Stokke (1995), S. 21.

<sup>53</sup> Vgl. Odersky, Walter (Hg.) (1994): Die Menschenrechte : Herkunft, Geltung, Gefährdung. Düsseldorf, und Bielefeldt, Heiner (1998): Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos. Darmstadt, auch Hilpert; Konrad (1991): Die Menschenrechte. Geschichte – Theologie – Aktualität . Düsseldorf sowie für die Rechtsquellen Simma, Bruno / Fastenrath, Ulrich (Hgg.) (2018). Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz: Textausgabe mit ausführlichem Sachverzeichnis und einer Einführung. 7., neubearbeitete Auflage, Stand 1. Juli 2018, Sonderausgabe. München.

<sup>54</sup> Wie etwa die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Vgl. Stokke (1995), S. 31, Anm.33.

<sup>55</sup> Vgl. Stokke (1995), S. 31 und Merkel, Wolfgang u.a. (2003): Defekte Demokratie, Bd. 1, Opladen, S. 10. Merkel bezeichnet dies als „das institutionelle Minimum der Demokratie“.

<sup>56</sup> Lauth, Hans-Joachim (2013): Informelle Institutionen politischer Partizipation und ihre demokratietheoretische Bedeutung In: Ders. / Liebert, Ulrike (Hgg) (2013): Im Schatten demokratischer Legitimität, Wiesbaden, S. 61-84 und Hidalgo, Oliver (2014): Die Antinomien der Demokratie, Frankfurt, S. 41 unter Rückgriff auf die Tradition seit Cicero.

<sup>57</sup> Das Prinzip des Ownership bezeichnet die Aneignung der Reformpolitik durch das Land bzw. die Gesellschaft, die Hilfskredite der IFIs erhält. Ausführlich vgl. Kapitel 4.5.1 dieser Arbeit.

<sup>58</sup> Vgl. Kapitel 4.5.1 dieser Arbeit.

<sup>59</sup> Exemplarisch Lauth, Hans-Joachim (2013): Demokratie und Demokratiemessung: Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich. Wiesbaden.

Auch ist die grundsätzliche Berechtigung von solchen Vorgaben zu hinterfragen, da es ein Ziel der Entwicklungspolitik sein sollte, den Menschen ein besseres Leben, also ein Leben mit mehr sozialer Sicherheit bei gleichzeitiger Entfaltung der Verwirklichungschancen<sup>60</sup>, zu ermöglichen. Wie einzelne Staaten dies konkret ausgestalten, sollte jedoch ihnen überlassen bleiben<sup>61</sup>.

1961 hatte Schweden als erstes Land die Demokratie als Konditionalität formuliert, allerdings hatte dies dort und in anderen Ländern, die ähnliches forderten, wie etwa die USA, zunächst wenig praktische Auswirkungen auf die Vergabepolitik<sup>62</sup>. Ob Wohlfahrt und Demokratie einen solch engen Konnex haben, wird zwar durch die berühmte Lee-These<sup>63</sup> in Frage gestellt, allerdings ist aus ethischer Sicht klar, dass Demokratie, verstanden als ein System zur Stärkung der (Entscheidungs-)Freiheit der Individuen, wünschenswert wäre. Dennoch ist dies nicht unumstritten, denn auch Diamond, Linz und Lipset diskutieren, ob ökonomische und soziale Demokratie mit der Regierungsstruktur gleichzusetzen sind und verneinen dies schlussendlich<sup>64</sup>. Sicher ist ‚Freiheit‘ ein wichtiges Element eines geglückten menschlichen Lebens, aber gerade angesichts der Konditionalitäten bleibt es doch zweifelhaft, ob das Ziel der Entwicklungszusammenarbeit wirklich die Freiheit der armen Bevölkerung ist<sup>65</sup>.

Bezeichnenderweise wird die von Stokke so gefasste „zweite Generation“ der Konditionalitäten zeitlich erst nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes propagiert, seitdem den armen Ländern die Suche nach alternativen Geldgebern nahezu unmöglich ist. Das Konzept der Good Governance wurde zudem zunächst maßgeblich von der Weltbank entwickelt, um Schwächen der allein auf ökonomische Reformen setzenden Strukturanpassungsprogramme und ihrer Konditionalitäten (vgl. *Washingtoner Konsens*<sup>66</sup>) zu erklären und sicher auch zu rechtfertigen<sup>67</sup>. Damit wurde das Konzept zugleich erweitert. Mit diesen Umstrukturierungen reagierte

---

<sup>60</sup> Vgl. das Kapitel 2.10 dieser Arbeit: Ein sozialetischer Entwicklungsbegriff.

<sup>61</sup> So ist die soziale Sicherung in Frankreich, Deutschland oder auch dem Vereinigten Königreich sehr unterschiedlich konzipiert. Dennoch kann man nicht bestreiten, dass es in allen drei Ländern ein System sozialer Absicherung gibt.

<sup>62</sup> Vgl. Stokke (1995), S.31.

<sup>63</sup>Zur Lee-These vgl. Knutsen (2010).

<sup>64</sup> Vgl. Stokke (1995); S.68, Anmerkung 56. Vgl. auch Diamond, Larry / Linz, Juan J. / Lipset, Seymour Martin (Hgg) (1988-1990): *Democracy in Developing Countries*. Vol 1-4. Boulder.

<sup>65</sup> Losgelöst davon besteht selbstverständlich die moralische Forderung, dass sie es sein sollte.

<sup>66</sup> Siehe Kapitel 4.3.2.2 dieser Arbeit.

<sup>67</sup> Neben einer Studie des Ökonomen Douglas North von 1990 wird besonders der Bericht der Weltbank „Governance and Development“ von 1992 nach einer ersten Nennung des Konzeptes durch die Weltbank 1989 als wichtiger Schritt zur Formulierung des Konzeptes der ‚Good Governance‘ angesehen. Vgl. North, Douglas (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge., dt.: Ders. (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Übersetzt von Monika Streissler. Tübingen; World Bank (1989): *From Crisis to Sustainable Growth*. Word Development Report 1989, besonders S. 60f. Dort wird es noch als „governance for development“ bezeichnet. Siehe auch World Bank (Hg.) (1992): *Governance and Development*. Washington; Stokke (1995); S.26. und Dolzer, Rudolf: *Good Governance. Genese des Begriffs*, konzeptionelle

man sicher auch zum Teil auf die neue Konkurrenz in der Entwicklungshilfe, der Förderung der armen Länder durch die Volksrepublik China<sup>68</sup>.

Nach Halm gab es zwei zentrale Zeiträume, in denen Konditionalitäten in der Entwicklungspolitik formuliert wurden: die siebziger Jahre, als der Menschenrechtsdiskurs im Vordergrund stand, und die Jahre nach dem Zusammenbruch des Ost-West-Gegensatzes, als die westlich orientierte Politik ohne Alternative zu sein schien.

In den 1970er Jahren war der Bottle-Neck-Ansatz die theoretische Basis, aus der dann die Grundbedürfnisstrategie entstand<sup>69</sup>. Damit versuchte man nach Halm, den fehlenden Bezug der großen Entwicklungstheorien, Modernisierungs-, bzw. Dependenztheorie, die nach Halm als sehr ökonomistisch verstanden wurden<sup>70</sup>, zum Leben der armen Bevölkerungen auszugleichen. In diesen Bezugsrahmen sollten dann auch die Konditionalitäten eingebunden werden.

In den 1990er Jahren schien die Integration der Länder des globalen Südens in demokratische Staaten mit einer Form der (sozialen) Marktwirtschaft alternativlos, besonders für die ehemaligen Ostblockstaaten: Zu dieser Zeit wies auch Dieter Senghaas darauf hin, dass sich dritte Wege als ebenso falsch erwiesen hätten wie der Weg „der stalinistischen Kommandowirtschaft.“<sup>71</sup>

Eine weitere Unterscheidung, die in der Forschung vorgenommen wird<sup>72</sup>, ist die in eine erste, zweite und dritte Generation von Konditionalität. Zur ersten Generation zählen die Konditionalitäten, die alleine eine Ermöglichung von Wirtschaftswachstum und dadurch allgemeine Wohlstandssteigerung zum Ziel hatten. Die Konditionalitäten der zweiten Generation fokussierten Deregulierung der Wirtschaft, zielten mehrheitlich auf wirtschaftliche Reformen ab<sup>73</sup> und führten zum *Washingtoner Konsens*.

---

Grundüberlegungen und Stand der Forschung. In: Ders. / Herdegen, Matthias / Vogel Bernhard (Hgg.) (2007): Good Governance. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert. Freiburg i. Br., S.13-23, hier S.17f. Für Details siehe Kapitel 2.2.2.2 dieser Arbeit.

<sup>68</sup> Zum Thema der chinesischen Entwicklungshilfe vgl. vor allem die Veröffentlichungen von Deborah Brautigam, u.a: Brautigam, Deborah (2009): *The Dragon's Gift. The real story of China in Africa.*, Oxford oder schon dies. (1998): *Chinese Aid and African Development: Exporting Green Revolution.* Basingstoke.

Aber auch Collier greift sie auf, wenn er Hilfe zur Entwicklung durch Ressourcenhandel mit China erwähnt und den Europäern das Beispiel vorgibt, dass afrikanische Staaten oft nicht pekuniäre Entwicklungshilfe, sondern Investitionen in Infrastruktur erhalten. Vgl. Collier, (2011), S. 33. Vgl. auch Paulo, Sebastian / Reisen, Helmut (2009): *Frischer Wind aus Asien.* In: *Internationale Politik* 15 (2009)6, S.28-33.

<sup>69</sup> Vgl. Halm (1997), S.54 und 105.Vgl. auch Addicks, Gerd / Bünnings, Hans H. (1995): *Ökonomische Strategien der Entwicklungspolitik.* Stuttgart, S.107ff. Siehe auch Kapitel 2.2. dieser Arbeit.

<sup>70</sup> Vgl. Halm (1997), S.40f.

<sup>71</sup> Senghaas, Dieter (1990): *Europa 2000. Ein Friedensplan.* Frankfurt/Main1990, S..33, zitiert nach Halm, S.54.

<sup>72</sup> Vgl. Stokke (1995), Introduction. S. VIII.

<sup>73</sup> Vgl. Stokke (1995), Introduction. S. VIII.



Stokke unterscheidet in der zweiten Generation die erste Kategorie der Konditionalitäten, die allein „Economic Policy Reforms“<sup>74</sup> als Ziel hatten, von einer zweiten, die „Systemic and Policy Reforms“<sup>75</sup> zum Ziel hatten.

Die PRSPs<sup>76</sup> stellen nun eine dritte Generation und eine besondere Art der Konditionalitäten dar, da sie nun den Fokus auf Armutsreduzierung lenken. Zumindest in den armen Ländern (Low-Income Countries LIC) werden mit diesen verschiedenen Generationen auch verschiedene Zugänge zur Entwicklung eines Landes verbunden. Bevor die Entfaltung der Konditionalitäten in den IFIs näher dargestellt werden kann, soll an dieser Stelle eine Übersicht der generellen Konditionalitäten in der Entwicklungszusammenarbeit stehen.

### **4.3.1 Übersicht über die Konditionalitäten in der Entwicklungszusammenarbeit bis zu den PRSPs**

An dieser Stelle scheint ein Überblick über die Entwicklung der Konditionalitäten bis zur Jahrtausendwende hilfreich, um den Ausgangspunkt der Weiterentwicklung der Konditionalitäten im Zusammenhang mit der Entstehung der PRSPs zu verstehen. Dadurch wird deutlich, dass die IFIs und einzelne Industrienationen zu unterschiedlichen Zeiten verschiedene Bedingungen stellten, was auch dazu führte und führt, dass sogenannte Cross-Konditionalität entsteht. Dies bedeutet, dass besonders von IMF und Weltbank (IBRD und IDA) Vorgaben verlangt werden, die sich widersprechen und somit von kreditnehmenden Ländern nicht gleichzeitig erfüllt werden können<sup>77</sup>. Erst mit der Einführung der PRSPs als Konditionalität wird dies von den IFIs überwunden.

Halm stellt die Formen der Konditionalitätstypen, die bis in die 1990er Jahre entstanden und galten, sehr übersichtlich in der einer Tabelle gegenüber, die ich im Anhang übernehme<sup>78</sup>. Dabei ist allerdings zu bemerken, dass Halm einen sehr weiten Konditionalitäten-Begriff verwendet und jegliche an Bedingungen geknüpfte Entwicklungshilfe darunter fasst, so dass schon die Einführung von Sonderziehungsrechten und der Fazilität von Erlösschwankungsausfällen als Konditionalität verstanden werden, obwohl dort eben eine Erlösschwankung als

---

<sup>74</sup> Vgl. Stokke (1995), S.7.

<sup>75</sup> Vgl. ebd., S. 9.

<sup>76</sup> Grundlagen für PRGC und PRGF. Vgl. Kapitel 3.2.2.5.10 dieser Arbeit.

<sup>77</sup> „Cross Conditionality liegt vor, wenn sich die Bedingungen und Auflagen [...], widersprechen und damit faktisch unerfüllbar werden. In der Praxis führt die Vermeidung von Cross Conditionality zu einer engen Koordination der Arbeit von IWF und Weltbank bei ihrer Länderarbeit.“ Vgl. Klein, Martin (2018): Cross-Conditionality. In: Gabler Wirtschaftslexikon online, verfügbar unter <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/cross-conditionality-29936/version-253531> (25.03.2020) und Rodriguez, Ennio / Griffith-Jones, Stephany (Hgg.) (1992): Cross Conditionality Banking Regulation and Third-World-Debt. Houndsmills, u.a.

<sup>78</sup> Halm, Konditionalität, S.104. Siehe Anhang S. 721.

Bedingung zur Gewährung von Krediten ausreicht. Dies lässt die enge Definition von Konditionalitäten, der ich folge, nicht zu. Konditionalitäten waren in diesem Zusammenhang also eher faktisch als normativ.

Diese Tabelle verdeutlicht gleich mehrere Probleme, die mit der Entwicklung von Konditionalitäten verbunden sind: Viele Konditionalitäten unterscheiden sich nicht nur in der theoretischen Basis, sondern, was mir als wesentlich gravierender erscheint, auch in der Zielformulierung. Während Typ B nur bestimmte Länder fördern will, um dort die Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu sichern, was diesen Typus den Bedingungen von NGOs ähneln lässt, streben neuere Konzepte Nachhaltigkeit und/oder Good Governance an. Dabei scheint die EU (in Typ G) Nachhaltigkeit und Good Governance sowohl zur Bedingung als auch zum Ziel von Entwicklungshilfe zu machen, was den Prozess schwierig erscheinen lässt: Wenn ich als Prior Action für Entwicklungshilfe Nachhaltigkeit fordere und Good Governance erwarte, damit meine Hilfe effizient sein kann, scheint das Ziel von Entwicklungshilfe schon Bedingung der Gewährung derselben zu sein. Dann wäre die Gewährung von Entwicklungshilfe für die ärmsten Länder nicht möglich, denn dort muss es erst einmal um die Schaffung von Strukturen von Good Governance gehen, um weitere Hilfe zu ermöglichen. Dennoch zeigt die Tabelle, dass es jenseits der IFIs durchaus Konditionalitäten gibt, die eher als die von der ökonomischen Neoklassik geprägten Ansätze der IFIs Stichworte eines sozialetischen Entwicklungsbegriffs, wie Nachhaltigkeit und Grundbedürfnisbefriedigung, aufgenommen haben. Man sieht jedoch auch, dass es das Phänomen der Cross-Konditionalität gibt, also Vorgaben, die einander widersprechen und deshalb von Kreditnehmern und Hilfsempfängern nicht zugleich erfüllt werden können. Besonders augenfällig ist dies bei den Typen A und C, die von IMF und Weltbank formuliert wurden, aber unterschiedliche Zugänge aus der Neoklassik aufgreifen: einmal die nachfrageorientierte und einmal die angebotsorientierte Politik<sup>79</sup>. Auch um solche

---

<sup>79</sup> Nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik ist eine auf der von John Maynard Keynes entwickelten Theorie beruhende wirtschaftspolitische Schule, die durch Globalsteuerung und wirtschaftspolitischen Interventionismus die Höhe der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beeinflussen will, um so hohen Beschäftigungsstand (Auslastung des Produktionspotenzials), Preisniveaustabilität (Geldwertstabilität), außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Wirtschaftswachstum zu erreichen (Wirtschaftspolitik). Beispiele für nachfrageorientierte wirtschaftspolitische Maßnahmen sind zusätzliche Staatsausgaben (z.B. durch Beschäftigungsprogramme), Steuersatzvariationen zur Beeinflussung der Konsum- und Investitionsgüternachfrage sowie staatliche Investitionszulagen (z.B. nach dem Investitionszulagengesetz). Siehe Helmedag, Fritz (2018). Art. Nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik Siehe <https://www.gabler-banklexikon.de/definition/nachfrageorientierte-wirtschaftspolitik-59997/version-341610> (15.05.2020). Im Gegensatz dazu steht die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, die unter stärkerer Betonung liberalen Gedankenguts auf langfristige Wachstumserhöhung durch Verbesserungen der Angebotsbedingungen setzt. Gefordert wird eine Beschränkung des Staates auf ordnungspolitische Maßnahmen, Verbesserungen der Möglichkeiten privater Akteure, Raum für marktwirtschaftliche Flexibilität und Risikobereitschaft. Zu den Instrumenten, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, gehören: Absenkung sozialstaatlicher Belastungen der Wirtschaftseinheiten, Privatisierung staatlicher Unternehmen und Verringerung hemmender Auflagen und

Widersprüche zu verhindern, wurde mit den PRSPs festgelegt, dass diese von IMF und Weltbank gemeinsam und in Kooperation mit den jeweiligen Staaten erarbeitet werden sollen. Sie fehlen jedoch in dieser Tabelle von Halm noch, denn sie stellen erst seit der Jahrtausendwende die Grundlage von Weltbank- und IMF-Politik dar und sind zugleich Ausdruck des *Post-Washington Consensus*<sup>80</sup>.

Dennoch ist die Übersicht von Halm hilfreich für eine chronologische Strukturierung der Konditionalitäten, wiewohl seine Einschätzung, dass die politische Konditionalität von Weltbank und IMF eine eingeschränkte Wirkungsweise hätten, einer genaueren Prüfung bedarf<sup>81</sup>. Denn u.a. weist er selbst darauf hin, dass der Begriff Good Governance von der Weltbank zum ersten Mal im Langzeitbericht über die Entwicklung Sub-Sahara-Afrikas 1989 in die entwicklungspolitische Debatte eingeführt wurde<sup>82</sup>. Halms Hinweis, dabei hätte es sich nur um eine technische Verwendung gehandelt, die den Rahmen für wirtschaftliches Agieren abstecken sollte, und die dann in der Folgezeit ein Eigenleben als Konditionalität für das politische System begonnen hätte, scheint gewagt. Eher ist der These Tetzlaffs, Weltbank und IMF hätten mit dem Begriff Good Governance ein internationales Regime<sup>83</sup> geschaffen, zuzustimmen. Hier ist an die Problematik zu erinnern, dass Good Governance in manchen Fällen zugleich Voraussetzung und Ziel von Entwicklungspolitik zu sein scheint<sup>84</sup>. Braza wirft in diesem Zusammenhang die Frage auf, inwieweit die Implementierung eines Programms (des IMF) und die Aneignung (Ownership) durch stärkere Konditionalitäten beeinflusst und, so seine und vieler anderer Einschätzung, erschwert wird<sup>85</sup>. Es soll eine Incentive Compatibility (Anreizkompatibilität) gegeben sein, die dann durch eine Prozess-Konditionalität ergänzt wird. Prozess-Konditionalität ist gegenwärtig der Weg, Good Governance zu fordern, aber die Ergebnisse der

---

gesetzlicher Regelungen (Deregulierung). Siehe ohne Autor (2018): Art. Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik. Online unter:

<https://www.gabler-banklexikon.de/definition/angebotsorientierte-wirtschaftspolitik-55616/version-344901>  
(15.05.2020).

<sup>80</sup> Da sie jedoch im besonderen Fokus dieser Arbeit stehen wird auf sie gesondert und ausführlich in den Kapiteln 4.3.2.3 und 4.4 eingegangen.

<sup>81</sup> Vgl. Halm (1997) S.103.

<sup>82</sup> Vgl. World Bank (Hg.) (1989): Sub-Saharan Africa: From Crisis to sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study. Washington D.C. Vgl. auch Halm (1997) S.102, auch Anm. 273.

<sup>83</sup> „Regime sind kooperative Institutionen, die durch informelle und formelle, rechtliche und nichtverrechtlichte Strukturen – Prinzipien, Normen, Regeln und Prozeduren – gekennzeichnet werden und Konflikte zwischen konkurrierenden Nationalstaaten (gelegentlich [wie im Falle von WB und IMF] unter Einbeziehung andere Akteure) bearbeiten.“ Müller, Harald (1993): Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen. Darmstadt, S. 26. Vgl. auch Tetzlaff (1996), S. 20.

<sup>84</sup> Vgl. Tetzlaff, (1983), S. 14, vgl. auch Halm (1997) S.102. zum Konzept des Good Governance, also gute Regierungsführung, und seine Problematik, zugleich Vorgabe und Ziel von entwicklungspolitischen Vorhaben zu sein, siehe auch Kapitel 2.2.2.2 dieser Arbeit.

<sup>85</sup> Braza, Roland (2001): Die Konditionalitätspolitik des IMF - Erfahrungen und Reformansätze. Bachelor Thesis, München.

konkreten Politik offen zu lassen<sup>86</sup>. Hier drückt sich die Hoffnung aus, dass eine verantwortliche, transparente, demokratische Politik akzeptablere Ergebnisse zustande bringt als intransparente Institutionen. Die Zuweisung von Geld wird aber von Effektivität abhängig gemacht. Allerdings wird dabei betont, dass Konditionalität durchaus eine Wechselbeziehung beschreiben kann, denn im Unterscheid zu einem Vergabekriterium, das implizit und einseitig aufgestellt wird, ist eine Vergabekondition explizit und durch Erfüllung oder Nichterfüllung vom Empfängerland zumindest theoretisch zu beeinflussen<sup>87</sup>.

Neben diesem theoretischen Diskurs wurden die Konditionalitäten der IFIs seit der Jahrtausendwende weiterentwickelt, da man die Grenzen der Vorgaben zur Deregulierung in den Ländern des globalen Südens erkannte. Deshalb löste man sich vom *Washingtoner Konsens*. Bezogen auf die IFIs lässt sich also folgende Systematik in den Konditionalitäten nachzeichnen.

### **4.3.2 Phasen der Konditionalität der IFIs**

Die drei Generationen, die auch als Phasen der Politik der IFIs dargestellt werden können, lassen sich folgendermaßen abgrenzen, wobei der Wechsel immer dann geschah, wenn der Erfolg einer Strategie in Zweifel gezogen wurde.

#### **4.3.2.1 Konditionalität bis in die 1980er Jahre**

Zunächst wurde Wohlstandssteigerung für alle durch die alleinige Steigerung des BIP als Ziel formuliert: Man versucht, die makroökonomischen Daten eines Landes zu verbessern, d.h. vor allem das BIP zu steigern, und hofft dann, dass der gestiegene ‚Gesamtreichtum‘ der Nation irgendwann auch bei den Armen ankommt (sogenannter ‚Trickle-down-Effekt‘)<sup>88</sup>. Die Vorstellung dominierte bis in die 70er Jahre des 20. Jahrhunderts hinein die Politik der IFIs. In dieser Zeit und auch noch darüber hinaus bestehen die Konditionalitäten allein aus Forderungen zu wirtschaftlichen Reformen, die die Wachstumsförderung sicherstellen und so auch die Rückzahlung der Kredite garantieren sollen.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> Vgl. Buitter, Willem H. (2005). Country Ownership: A term whose Time has gone. In: Koeberle, Stefan / Silarszky, Peter / Verheyen, Gero (Hgg.) (2005): Conditionality revisited, Washington, S. 27-32, hier S.31.

<sup>87</sup> Vgl. Halm (1997) S. 15.

<sup>88</sup> Vgl. Stokke (1995), S.16.

<sup>89</sup> Vgl. Stokke (1995) S.9-11.

#### 4.3.2.2 Die Zeit des sogenannten *Washingtoner Konsenses* und der Struktur- anpassungsprogramme

In den 1980er Jahren gab es in den IFIs (und der internationalen Politik) Wertschätzung und Förderung einer Deregulierungspolitik. Bezogen auf die IFIs wurde diese im *Washingtoner Konsens* festgehalten. Der Konsens selbst wurde ex posteriori, verstanden als Zeitpunkt lange nach Beginn der Maßnahmen, explizit von John Williamson 1990 in einer Studie über die politischen Reformen Lateinamerikas formuliert<sup>90</sup> und impliziert eine Wirtschaftspolitik, der ein schlanker Staat vorschwebt<sup>91</sup>. Folgerichtig dominieren auch in dieser Phase die wirtschaftlichen Aspekte<sup>92</sup>, die als Maßnahmen zur Stabilisierung, Öffnung und Liberalisierung zu charakterisieren sind<sup>93</sup> und allgemein als Strukturanpassungspolitik bezeichnet werden<sup>94</sup>. Schweickert und Thiele nennen die Maßgaben des *Washingtoner Konsenses* eine Checkliste für Reformen, die zunächst in Lateinamerika umgesetzt werden sollte<sup>95</sup>, bevor sie als weltweite Politik der IFIs zur Anwendung kam.

Die konkreten Vorgaben, die sich im *Washingtoner Konsens* finden, lassen sich folgendermaßen auflisten<sup>96</sup>:

---

<sup>90</sup> Vgl. Williamson, John (1990a): The Progress of Policy Reform in Latin America, S.9-34. In: Institute for International Economics (Hg.): Policy analyses in International Economics, Nr. 28, January 1990).

<sup>91</sup> Der von Williamson nur aus den vorliegenden Kreditprogrammen der IFIs und auch der Länder des globalen Nordens heraus gearbeitete ‚Konsens‘ prägte die Entwicklungspolitik bis zur Jahrtausendwende maßgeblich und blieb in Teilen auch danach einflussreich.

<sup>92</sup> Halm weist, wie oben angeführt, darauf hin, dass durch die Niederlande bereits seit 1975 erste politische Aspekte in die Konditionalitätenpolitik eingebracht werden, wie etwa die Achtung der Menschenrechte Vgl. Halm (1997), S.10.

<sup>93</sup> Schweickert, Rainer / Thiele, Rainer (2004): From Washington to Post-Washington? Consensus Policies and Divergent Developments in Latin America and Asia. Kiel. (Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Diskussionsbeiträge 408), S.4.

<sup>94</sup> Siehe dazu: Fritsche, Ulrich (2004): Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds in den 90er Jahren. Hintergründe, Konzeptionen und Kritik. Berlin. (Sonderhefte / Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 176) und Kuck, André (1998): Strukturanpassungsprogramme auf dem Prüfstand. Zur Theorie der Stabilisierungs-, Wachstums- und Verteilungswirkungen von IWF- und Weltbankprogrammen am Beispiel Sub-Sahara-Afrikas. Berlin.

<sup>95</sup> Schweickert/ Thiele (2004), S. 3.

<sup>96</sup> Manche führen auch nur neun Maßnahmen an, wie etwa Muno: Reduzierung des öffentlichen Defizits, Reduzierung öffentlicher Ausgaben, Steuerreformen, Liberalisierung des Finanzwesens, Freigabe von Wechselkursen, Außenhandelsliberalisierung, Liberalisierung ausländischer Direktinvestitionen, Privatisierung, Deregulierung der Wirtschaft generell. Die Sicherung der Eigentumsrechte fehlt, viele andere Maßnahmen sind nur anders formuliert. Williamson, d.h. das Original, listet zehn Maßnahmen auf: Vgl. Williamson, John (1990): The Progress of Policy Reform in Latin America. Washington S.10-33. Vgl. auch Muno, Wolfgang (1997): Die politische Dynamik ökonomischer Reformen. Mainz. Institut für Politikwissenschaft, Abteilung Politische Auslandsstudien und Entwicklungspolitik [Dokumente und Materialien Nr. 23].;S. 10.Vgl. auch Williamson, John (2000): What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? In: The World Bank Research Observer, Volume 15, Nr. 2,c August 2000, S.251-264, hier S.252f. Vgl. auch Thermann, Andreas (2005): Partizipation und Entwicklung. Die Bedeutung gesellschaftlicher Teilhabe an Entwicklungsprozessen und die Realität der Poverty Reduction Strategy der Weltbank. Marburg, Tectum Verlag, S.11.

a) Staatliche Finanzdisziplin: Dies bedeutet, dass weder durch eine gesteigerte Staatsverschuldung<sup>97</sup> noch durch Geldpolitik (Künstliche Liquidität, umgangssprachlich: Geld drucken) Inflation angeregt werden soll, da beides die Nachfrage reduziert, was die Wirtschaftskraft eines Landes schwächt<sup>98</sup>. Inwieweit Williamson Recht hat mit seiner Behauptung<sup>99</sup>, durch den Beschluss dieser Maßnahme sei auf der dem *Washingtoner Konsens* zugrunde liegenden Konferenz 1989<sup>100</sup> erstmals ein Bewusstsein bei Politikern für die Bedeutung der Staatsverschuldung entstanden, lässt sich an dieser Stelle nicht überprüfen. Allerdings verdeutlicht es den Anspruch, der mit dem *Washingtoner Konsens* erhoben wurde.

b) Priorität bei den öffentlichen Ausgaben zugunsten von Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Infrastruktur. An diesem Punkt wird deutlich, in welchem Umfeld der *Washingtoner Konsens* entstanden ist, denn Williamson beklagt, dass Kürzungen im Militärhaushalt unpopulär seien während er betont, dass man sich auf der Konferenz einig gewesen sei, dass Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Gesundheit weniger gekürzt werden sollten als andere oder sogar ausgeweitet werden sollten<sup>101</sup>. In den weiteren Ausführungen zu diesem Punkt wird deutlich, dass es beim *Washingtoner Konsens* vor allem um Einsparungen in anderen Bereichen geht, um den prozentualen Anstieg der Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Gesundheit zu erreichen. Hierbei ist wiederum bemerkenswert, dass der IMF sich nach Williamson eigentlich kaum um konkrete Kürzungen kümmerte, sondern nur gegenüber Subventionen eine negative Einstellung gehabt habe, während die Weltbank konkrete Kürzungspläne hat(te)<sup>102</sup>.

c) Eine Steuerreform zur Senkung der Sätze und (gleichzeitiger) Erweiterung der Steuerbasis. Durch eine erweiterte Basis sollen die Steuereinnahmen gesteigert werden, ohne den Einzelnen durch zu hohe Steuersätze über Gebühr zu belasten. Ein besonderes Problem stellt hier das „Flight Capital“, d.h. das schnell von einem Investment ins andere wechselnde Kapital, dar, das, wie Williamson schreibt<sup>103</sup>, in der Praxis nirgendwo besteuert wird.

d) Liberalisierung der Zinsen („Financial Liberalization“<sup>104</sup>). Hierbei geht es besonders darum, dass Zinsen vom Markt bestimmt werden und nicht durch staatliche Festlegungen oder

---

<sup>97</sup> Zur Inflation durch Staatsverschuldung siehe Beck, Hanno / Prinz, Aloys (?2013): Staatsverschuldung. Ursachen - Folgen - Auswege. München.

<sup>98</sup> Williamson (1990), S. 10.

<sup>99</sup> Vgl. ebd.

<sup>100</sup> Im November 1989 organisierte das private Institute for International Economics eine Konferenz, auf der auf der Grundlage von 18 Länderberichten mit Wirtschaftswissenschaftlern aus acht lateinamerikanischen Ländern (Bolivien, Chile, Peru, Argentinien, Brasilien, Mexiko, Kolumbien und Venezuela; über weitere zehn Länder, (fünf aus der Karibik, fünf aus Zentralamerika) lagen Berichte vor politische Reformen diskutiert und die zehn Maßnahmen des später sogenannten Washingtoner Konsenses beschlossen wurden. vgl. Williamson (1990), S. ix und 7.

<sup>101</sup> Williamson (1990), S.14.

<sup>102</sup> Williamson (1990), S.14.

<sup>103</sup> Ebd.

<sup>104</sup> Williamson (1990), S.18.

Absprachen fixiert werden. Mit dieser Liberalisierung war jedoch nicht die völlige Aufgabe der Devisenkontrollen verbunden, obwohl auch darüber diskutiert wurde und Allan H. Meltzer sie für notwendig zur Etablierung einer effizienten Volkswirtschaft hielt<sup>105</sup>.

e) Ein angemessener Wechselkurs, d.h. ein wettbewerbsfähiger Wechselkurs, der Export orientiertes Wachstum zulässt<sup>106</sup>. Dies bedeutet auch, dass der Markt den Wechselkurs bestimmt und es nicht einen „Nominalwert“ als „Anker“ gibt, den der Staat vorgibt<sup>107</sup>. Dies bedeutet in vielen Fällen eine Abwertung, vor allem aber auch eine Vereinheitlichung, d.h. eine Angleichung der Kurse zum Kauf und Verkauf von Devisen. Dadurch wird allerdings die heimische Währung geschwächt, was m.E. die Armutsgefahr in der Bevölkerung erhöht.

f) Handelsliberalisierung. Diese gilt als Ergänzung zur Liberalisierung des Wechselkurses. Die Liberalisierung soll die Importbeschränkungen aufheben und den Import marktkonformer, d.h. durch Zölle, regulieren<sup>108</sup>. Zölle sind variabler einsetzbar; somit kann man durch sie schneller auf Marktveränderungen reagieren.

g) Liberalisierung des Finanzmarktes für ausländische Direktinvestitionen. Ausländische Direktinvestitionen werden als hilfreich für die Entwicklung eines Landes angesehen<sup>109</sup>, da sie durch sogenannte Debt-Equity Swaps oder die Gläubigerbeteiligung die Schuldenlast eines Landes reduzieren können und auch Arbeitsplätze geschaffen werden. Das Land verkauft Unternehmensteile oder Bestandteile der Infrastruktur oder auch Rechte zur Ressourcennutzung an ausländische Investoren und sichert damit zum einen Investitionen ab und reduziert durch den Verkauf des „Tafelsilbers“ gleichzeitig die Schuldenlast. Gegner dieser Maßnahmen sehen die nationale Souveränität durch den Verkauf von Staatsbesitz eingeschränkt<sup>110</sup>. Auch aus meiner Sicht scheint fraglich, ob dieses Verhalten nachhaltig ist. Allerdings wird es bis in die Planungen zur PRS aufrechterhalten. Denn dort geht man davon aus, dass es sinnvoll sei, Infrastrukturaufgaben an private Wettbewerber auszuschreiben und soziale Härten durch staatliche Unterstützung auszugleichen<sup>111</sup>. Dies scheint mir jedoch nur angemessen, wenn es einen starken Staat gibt, der den Wettbewerb regulieren und die privaten Investoren effektiv kontrollieren kann. Dies ist in vielen Länder des globalen Südens nicht der Fall.

---

<sup>105</sup> Williamson (1990), S.19 und Meltzer, Allan H.: Comment on “What Washington Means by Policy Reform,” by John Williamson. In: Williamson, John (Hg.) (1990b): Latin American Adjustment. How much has happened? Washington S. 29-32, besonders S. 31.

<sup>106</sup> Williamson (1990), S.21.

<sup>107</sup> Williamson spricht hier vom „national anchor.“ Vgl. Williamson (1990), S. 22.

<sup>108</sup> Williamson (1990), S.24.

<sup>109</sup> Für einen Überblick über Auslandsinvestitionen siehe: Dolzer, Rudolf / Herdegen, Matthias / Vogel, Bernhard (Hgg.) (2006): Auslandsinvestitionen. Ihre Bedeutung für Wirtschaftswachstum, Armutsbekämpfung und Rechtskultur. Freiburg im Breisgau.

<sup>110</sup> Williamson (1990), S.26-28.

<sup>111</sup> Vgl. die konkreten Länderbeispiele in Kapitel 5 dieser Arbeit.

h) Privatisierung der staatlich gelenkten Unternehmen. Diese Maßnahme resultiert zum einen aus der Erkenntnis, dass privatwirtschaftliche Unternehmen oft effizienter arbeiten, und zum anderen aus der Hoffnung, durch Privatisierung die Staatsausgaben und auch die Staatsquote zu senken<sup>112</sup>. Williamson betont, dass Privatisierung von Staatsbetrieben im Jahr 1990 nicht mehr solch ein Lackmustest für politische Überzeugungen war wie in den Jahren zuvor; vielmehr sei die Unterstützung für dieses Programm sehr breit gewesen<sup>113</sup>. Dies erklärt sich zeitbedingt auch durch die damals aktuellen Umstrukturierungsprozesse in den Ländern und Ökonomien des ehemaligen Ostblocks.

i) Deregulierung zur Erleichterung des Markteintritts und Marktaustritts. Deregulierung wurde 1990 im Konsens als zentral für die Entwicklung, besonders Lateinamerikas, das deutlich mehr Regulierungen aufwies als etwa die USA, angesehen<sup>114</sup>. Williamson stellt hier allerdings die These auf (die man nach der Krise der Finanzmärkte 2008 in Zweifel ziehen muss), dass Deregulierung gut zu verbinden ist mit einer klugen Bankenkontrolle<sup>115</sup>.

j) Sicherung der Eigentumsrechte<sup>116</sup>. Im *Washingtoner Konsens* wird festgestellt, dass Eigentumsrechte eine notwendige Basis für die Etablierung eines kapitalistischen Marktsystems sind und dass es daran in Lateinamerika, (aber auch in vielen anderen Ländern des globalen Südens) mangelt<sup>117</sup>. Dieser Baustein für Konditionalitäten war jedoch umstritten, da man sich nicht einig war, was alles zum Eigentumsrecht gehörte. Von den zehn Ländern, die Analyse-papiere der Konferenz vorlegten, erwähnten nur zwei dieses Thema. Auf der Konferenz wurden die Eigentumsrechte meist nur als ein Baustein, der privatwirtschaftliches Engagement beeinflusst, gesehen, so dass man auch die weiteren Hindernisse für privates Engagement, wie etwa ein fehlender rechtlicher Rahmen, ein Handelsgesetz(buch) und die Frage von Devisenkontrollen diskutieren wollte.

Der gesamte rechtliche Rahmen scheint für Entwicklung wichtig, allerdings gab es hier nach Williamson keinen Konsens; vielmehr blieb dieser Punkt auf der maßgeblichen Konferenz strittig, die politische Reformmaßnahmen als unabdingbare Grundlage der Unterstützung der

---

<sup>112</sup> Williamson (1990), S. 30.

<sup>113</sup> Williamson (1990), S. 30.

<sup>114</sup> Williamson (1990), S.31.

<sup>115</sup> „[P]rudential supervision of financial institutions“. Williamson (1990), S.31.

<sup>116</sup> Die Sicherung der Eigentumsrechte fehlt bei Muno. Vgl. Muno, Wolfgang (1997): Die politische Dynamik ökonomischer Reformen. Mainz. Institut für Politikwissenschaft, Abteilung Politische Auslandsstudien und Entwicklungspolitik [Dokumente und Materialien Nr. 23].;S. 10. Die scheint insofern verständlich, als sie als eigene Maßnahme wohl erst in die Liste aufgenommen wurden, nachdem Williamson, der die Ergebnisse der Konferenz zusammentrug, sich dem Vorwurf besonders von Bethell ausgesetzt sah, indifferent gegenüber den gesetzgeberischen Problemen zu sein, die Lateinamerikas wirtschaftliche Entwicklung behinderten. Vgl. Williamson (1990) S.32 und Bethell, Tom (1989): Third World Hydraulics. In *The American Spectator* (June 1989), S.9-12. Online verfügbar unter: <http://www.unz.org/Pub/AmSpectator-1989jun-00009> (20.20.2013).

<sup>117</sup> Williamson (1990), S.31.



Länder Lateinamerikas durch die IFIs festlegen sollte. Unstrittig war in der Politik des *Washingtoner Konsenses* der absolute Fokus auf Wirtschaftswachstum, der den Entwurf einer eigenen Strategie zur Armutsbekämpfung überflüssig erscheinen ließ<sup>118</sup>. Kritiker führten an, dass Wirtschaftswachstum notwendig aber nicht hinreichend zur Armutsbekämpfung sei<sup>119</sup>. Dennoch waren die hier angeführten Maßnahmen richtungsweisend für die Kreditvergabe der IFIs bis zur Jahrtausendwende, als dann ein neuer Baustein und damit eine neue Generation der Konditionalitäten entstand. Der *Washingtoner Konsens* geriet auch durch die Asienkrise ab 1998 unter Druck, da man sich fragte, wie die asiatischen Länder mit starkem Wachstum, die ihm ebenso gefolgt waren wie die Länder Lateinamerikas, so unter Druck geraten konnten.<sup>120</sup> Auch der Misserfolg der Strukturanpassungspolitik (SAP) des *Washingtoner Konsenses* wurde offenkundig und erzwang ein Überdenken dieser Maßnahmen, denn die Deregulierung führte nicht zu Wachstum und brachte wenige Entwicklungsfortschritte<sup>121</sup>. Zudem hat sich der entwicklungspolitische Diskurs zunehmend dem neuen Fokus der sozialen Entwicklung zugewandt, was die SAP steigendem Druck aussetzte. Der gleichzeitige Anspruch der Weltbank, im entwicklungspolitischen Diskurs eine ‚intellektuelle Führungsposition‘ einzunehmen, wurde vielfach kritisiert, zumal dieser Anspruch nicht berechtigt erschien: „Generell hat sich im Laufe der Geschichte der Weltbank gezeigt, dass diese selten eigene neue Ideen produziert, sondern vielmehr fremde aufgreift und durch ihren beachtlichen wissenschaftlichen Apparat weiterentwickelt, um sie dann in ihrer Definition im internationalen Entwicklungsdiskurs durchzusetzen.“<sup>122</sup> Auch übten verschiedene UN-Sonderorganisationen, unter anderem UNCTAD, UNDP, CEPAL<sup>123</sup> und ECA<sup>124</sup> Kritik an der SAP des *Washingtoner Konsenses*<sup>125</sup>. Bereits in den 1980er Jahren hatte UNICEF „Adjustment with a human face“<sup>126</sup> verlangt. Inhärent wurde der Glaube an den vollkommenen Markt, der regionale und strukturelle Spezifika in Ländern des globalen Südens außer Acht ließe, bemängelt. Unicef führt aus, dass die

---

<sup>118</sup> Schweickert, Rainer / Thiele, Rainer (2004): From Washington to Post-Washington? Consensus Policies and Divergent Developments in Latin America and Asia. Kiel. (Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Diskussionsbeiträge 408). S.15.

<sup>119</sup> Ebd.

<sup>120</sup> Schweickert, / Thiele (2004), S. 3 und Sehring (2003), S. 13.

<sup>121</sup> Sehring (2003), S. 14.

<sup>122</sup> Sehring (2003), S.17. Auch in den PRSPs hat man zuweilen den Eindruck, dass auf neuere Erkenntnisse nicht eingegangen wird. Dies könnte auch ein Problem der Informationen und des Informationszugangs sein. Vgl. Kapitel 5 dieser Arbeit.

<sup>123</sup> CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (englisch: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC), deutsch: Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik, ist eine Organisation der Vereinten Nationen.

<sup>124</sup> ECA: Economic Commission for Africa, Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika.

<sup>125</sup> Sehring (2003), S. 13.

<sup>126</sup> UNICEF (Hg.) (1987): Adjustment with a human face: A UNICEF record and perspective on the 1980s. New York. Deutsche Ausgabe: UNICEF (Hg.) (1989): Anpassung mit menschlichem Gesicht. Wege aus der Schuldenkrise. Bielefeld.

Bedeutung der Investitionen in Bildung, Gesundheit und Infrastruktur in den SAPs unterschätzt würden<sup>127</sup>. Bildung lasse sich außerdem nicht nur in Jahren des Schulbesuchs erfassen<sup>128</sup>. Insgesamt wurde Kritik laut, die Maßnahmen des *Washingtoner Konsenses* würden nicht alle gleich prioritär behandelt; so gebe es etwa Differenzen, was die Restrukturierung öffentlicher Ausgaben, die Sicherung der Eigentumsrechte und die kluge Regulierung des Finanzsektors betreffe<sup>129</sup>.

Zudem werde die Entwicklung des in ökonomischer Sprache so bezeichneten Humankapitals nicht ausreichend berücksichtigt: Arme, die über wenig Humankapital, geringes physisches Kapital, also kein Land, und auch keine Netzwerke verfügen, profitieren nicht von Wachstum und einer durchschnittlichen Steigerung des Lebensstandards<sup>130</sup>. Durch die große soziale und ökonomische Ungleichheit in Ländern des globalen Südens sei dort die Gruppe der Armen groß, die nicht profitieren und auch durch fehlende Netzwerke dem ökonomischen Zwang unterlägen, weiter im informellen Sektor ohne Absicherung zu arbeiten<sup>131</sup>. Deshalb wurde die Fokussierung auf Wirtschaftswachstum unter Ausklammerung der Ungleichheit zunehmend als falsch angesehen. Ungleichheit führe zu politischer Instabilität und verwehre den Armen Investitionsmöglichkeiten, da sie geringe Liquidität und wenig Kreditmöglichkeiten besäßen<sup>132</sup>. Darüber hinaus wurde im *Washingtoner Konsens* makroökonomische Stabilität nicht als Bedingung erfolgreicher Entwicklung angesehen, sondern als Ziel selbst formuliert<sup>133</sup>. Durch diese und weitere Kritik sahen die IFIs sich gedrängt, sich vom *Washingtoner Konsens* zu lösen und einen neuen Baustein der Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit zu erarbeiten.

#### 4.3.2.3 Die Zeit des *Post-Washington Konsenses* (PWC) und die PRSPs

Dieser neue Baustein wurde durch die Poverty Reduction Strategies der IFIs gesetzt: Die Formulierung von Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) mit konkreten Zielen zur Armutsreduzierung als Ära des „*Post-Washington Consensus*“ bildet die dritte Generation von

---

<sup>127</sup> Es wird zu überprüfen sein, ob sich das im Post-Washington-Konsens und in den PRSPs grundlegend ändert. Vgl. neben dem folgenden auch besonders Kapitel 5 dieser Arbeit.

<sup>128</sup> Schweickert / Thiele (2004), S.17.

<sup>129</sup> Schweickert / Thiele (2004), S.25.

<sup>130</sup> Christiaensen, Luc / Demery, Lionel / Paternostro, Stefano (2002): Growth and poverty in Africa. Messages from the 1990s. Policy Research working Paper 2810. World Bank, Washington D.C. Online unter: <http://documents.worldbank.org/curated/en/113551468741591138/Growth-distribution-and-poverty-in-Africa-messages-from-the-1990s> (05.05.2020).

<sup>131</sup> Schweickert / Thiele (2004), S. 15.

<sup>132</sup> Ebd.

<sup>133</sup> Sehring (2003) S.15 unter Rückgriff auf Hansohm, Dirk / Kappel, Robert (1994): Schwarz-weiße Mythen. Afrika und der entwicklungspolitische Diskurs. Münster, Hamburg, S. 77 und Watkins, Kevin (1995): The Oxfam Poverty Report. Oxford; S. 75f.

Konditionalitäten: In ihr werden die Kreditnehmer der IFIs nochmal stärker in arme Länder und Länder mittleren Einkommens abgegrenzt, die aus unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten, eben GRA und PRGF bzw. PRSC, finanziert werden, da die neuen Konditionalitäten in den PRSPs nun mit der Initiative für hoch verschuldete und arme Länder (Highly Indebted and Poor Countries (HIPC)) verknüpft werden. Im Gegensatz zum *Washingtoner Konsens* werden nun Armutsbekämpfung und starke Institutionen in die Überlegungen einbezogen<sup>134</sup>. Da die PRSPs den eigentlichen Kern der Konditionalitäten, mit denen sich die Arbeit beschäftigt, darstellt, werden sie im Anschluss eigens ausführlich behandelt, weshalb sie hier nur als eine Gruppe der Klassifizierung der Konditionalitäten aufgeführt werden. Sie übernehmen in Teilen, auch implizit, Ansätze des *Washingtoner Konsenses*, führen gleichzeitig jedoch auch neue wirtschaftspolitische Forderungen auf<sup>135</sup>.

#### 4.4 *Post-Washington Consensus* und PRSPs

Denn um die Jahrtausendwende wurde immer deutlicher, dass der *Washingtoner Consensus*, der auf Deregulierung und den Rückzug des Staates setzte, keine erfolgreiche Armutsbekämpfung in den Ländern des globalen Südens ermöglichte. Auch die Wachstumsziele der SAP wurden nicht erreicht, was den Legitimationszwang erhöhte<sup>136</sup>. Ein Auslöser für die Strategieänderung war wohl auch die Asienkrise, die die bisherige Politik der IFIs international in Misskredit brachte<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup> Schweickert /Thiele (2004), S. 15.

<sup>135</sup> Dies stelle ich ausführlich im Kapitel 5 dieser Arbeit dar.

<sup>136</sup> Sehring (2003); S.14.

<sup>137</sup> Die Asienkrise war eine relativ plötzlich eintretende Wirtschafts-, Währungs- und Finanzkrise in Asien, die durch den weltweiten Vertrauensverlust asiatischer Finanzmärkte verursacht wurde. Ausgangspunkt der Krise war Thailand, dann gab es ein Leitzinserhöhung in Japan: „Der Verkauf von Aktien und Währungen der Region begann.“ (Dieter, S. 52). Freigabe des Wechselkurses des thailändischen Baht, wenige Wochen später bat Thailand den IMF um Unterstützung. Starke, unerwartete Wechselkurschwankungen stürzten viele Volkswirtschaften Asiens in die Krise, da der internationale Handel ebenso unsicher wurde wie der heimische Handel durch Währungsverfall, also Hyperinflation, es gab auch Spekulation gegen die thailändische Währung. (Dieter, S. 17). Am stärksten betroffen und vom IWF reguliert: Thailand, Indonesien und Südkorea. Problem nicht Freihandel, sondern deregulierte Finanzmärkte (Ebd.) Unkontrollierter Import (und dann plötzlicher Export) von Kapital führt zur Volatilität der Währungen. Die Abwertung einer Währung in Verbindung mit hohen externen Krediten in Fremdwährungen („internationalen Reserven“) ist problematisch, während eine Spekulation ohne Währungsverfall nicht so schlimm ist (alles ebd.): Indonesien gibt am 14. August 1997 den Wechselkurs der Rupiah frei: Starke Inflation führt zu starken Vermögensverlusten. Am 8 Oktober 1997 bat Indonesien den IMF um Hilfe (Dieter, S.52).

Die indonesische Rupiah verlor bis Juli 1998 trotzdem 80% ihres Vorjahreswertes. Vgl. Rüländ, Jürgen (1999): Südostasien: Zukunftsängste statt Fortschrittsoptimismus. In: Draguhn, Werner (Hg.) (1999) Asienkrise: Politik und Wirtschaft unter Reformdruck, Hamburg., S. 51-76, hier S.52.

Die Rolle des IMF dabei ist umstritten (Dieter, S. 17-19). Stabilisierung der Währung in Indonesien erst am Ende der Maßnahmen (Dieter, S.18.) und Kapitel 5, S.74-100. Für Dieter war die Deregulierung der Finanz- und Devisenmärkte, die im Washingtoner Konsens gefordert und gefördert wurde, verantwortlich für die Krise. (ebd.). Grundlage waren aber strukturelle Mängel. Hohe Haushaltsdefizite, unsolide Finanzinstitutionen, laxer

Allerdings ist die Kritik am *Washingtoner Konsens* schon älter, erster Kritik durch andere UN-Organisationen begegnete die Weltbank mit dem Programm „Social Dimension of Adjustment (SDA)“<sup>138</sup>, in dessen Rahmen schon in den 1980ern in vielen Ländern des globalen Südens Sozialfonds eingerichtet wurden. Diese waren zunächst als kurzfristige Maßnahmen zur Abfederung der Strukturanpassungspolitik gedacht; allerdings wurde bald deutlich, dass sie längerfristig notwendig sein würden<sup>139</sup>. Dies kann als indirektes Eingeständnis angesehen werden, dass der im *Washingtoner Konsens* erhoffte Trickle-Down-Effekt nicht wirkte. Die Armutsbekämpfung in den Ländern des globalen Südens gelang nicht im ausreichenden Maße. Diese Erkenntnis war die Grundlage und wichtigste Aussage des sogenannten *Post-Washington Consensus*, der von dem damaligen Präsidenten der Weltbank, James Wolfensohn, und deren Chef-Ökonom, Joseph Stiglitz Ende des 20. Jahrhunderts begründet wurde<sup>140</sup>: Zunächst bestand der neue Konsens darin, dass der bisherige *Washingtoner Konsens* die Entwicklungsprobleme nicht löste<sup>141</sup>. Hierbei wurde auch eine falsche Ausrichtung der Weltbank kritisiert: „Die Weltbank ist in den Ergebnissen ihrer Arbeit mehr der Zufriedenstellung ihrer einflussreichen Mitglieder verpflichtet als der konkreten Zielgruppe.“<sup>142</sup>

Wie erwähnt führten neben dem Misserfolg der SAP vor allem die Verschiebung des Fokus auf soziale Entwicklung und somit auf einen umfassenderen Entwicklungsbegriff sowie die

---

Bankenaufsicht, spekulativer Immobilienboom, wenig Investitionen in Infrastruktur und Bildung (vgl. den Artikel „Fehler in der Wechselkurspolitik (FAZ vom 28.08.1997, zitiert bei Dieter S. 57). Sorglose, nicht abgesicherte Investitionen (als Resultat eines langen kontinuierlichen Aufschwungs (58). Ähnlich wie in der Finanzkrise 2008, die auf einem Immobilienmarkt, diesmal der USA begann. Verwundbarkeit der privaten Unternehmen und Banken haben die Krise verstärkt (58). Banken auf Deregulierung nicht vorbereitet (58). In Indonesien. Viele Gläubiger, die privaten indonesische Akteuren Kredite gaben. Diese Kreditnehmer waren größtenteils keine Banken.

Dieses verlorene Vertrauen hatte den schnellen Rückzug vieler in Asien investierter Mittel zur Folge, was wiederum zu einem starken Einbruch der Wirtschaftsentwicklung mehrerer asiatischer Volkswirtschaften führte. Dieter S. 72, Guttman 1998, S.6, „Nach Jahrzehnten des raschen Wachstums endete der Traum von der sorgenfreien Zukunft sehr jäh.“ Dieter, Heribert (?2005): Die Asienkrise. Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds. Marburg, S. 12. Als weitere Ursachen wurden ausgemacht: Deregulierung des Finanzsektors, florierende Binnenwirtschaft. viele FDIs. Die Zinserhöhungen verstärken Verwundbarkeit des inländischen Finanzsystems (Dieter (?2005), S.61). Auch die zu frühe Liberalisierung der Finanzmärkte leistete ihren Beitrag. Vgl. Jomo, K.S. (2008): Lektionen aus der Ostasienkrise. In: Küblböck, Karin / Staritz, Cornelia (Hgg.) (2008), Asienkrise: Lektionen gelernt? Finanzmärkte und Entwicklung. Hamburg, S. 127-142, hier S. 127.

<sup>138</sup> Zur SDA vgl. World Bank (Hg.) (1991): The SDA integrated survey: a survey to measure poverty and understand the effects of policy change on households (English). Washington, D.C. Online unter: <http://documents.worldbank.org/curated/en/960701468210596345/The-SDA-integrated-survey-a-survey-to-measure-poverty-and-understand-the-effects-of-policy-change-on-households> (11.05.2020)

<sup>139</sup> Sehring (2003), S. 14.

<sup>140</sup> Sehring (2003) S.1.

<sup>141</sup> „If there is a consensus today about what strategies are most likely to promote the development of the poorest countries in the World, it is this: there is no consensus except that the Washington Consensus did not provide the answer.“ Stiglitz, Joseph E. (2008): Is there a Post-Washington Consensus? In: Serra, Narcis and Stiglitz, Joseph E. (ed.) (2008): The Washington Consensus Reconsidered, Oxford, S. 41-56, hier S. 41.

<sup>142</sup> Sehring (2003), S. 6.

Asienkrise als letzter Auslöser zu einer Aufkündigung des *Washingtoner Konsenses*<sup>143</sup>. Gerade bezüglich des Misserfolges der SAP bleibt umstritten, ob dieser auf falsche Annahmen oder fehlerhafter Umsetzung zurückzuführen ist<sup>144</sup>. Ohne diese Frage klären zu können, ist festzuhalten, dass seit dem Wechsel vom *Washingtoner* zum *Post-Washingtoner Konsens* kein so grundlegender Wechsel in der Strategie der IFIs mehr stattgefunden hat<sup>145</sup>.

Neben der Kritik wurden jedoch auch positive Aspekte, die in einer Neuausrichtung der Politik der IFIs zu bedenken sind, in den Diskurs eingebracht: Zentrale Begriffe dieser vermeintlichen Revolution in der Entwicklungszusammenarbeit waren soziale Inklusion, nationales Ownership<sup>146</sup> und holistisches Entwicklungsverständnis<sup>147</sup>. Der damalige Chef-Ökonom der Weltbank, Joseph Stiglitz, fordert, dass die Entwicklungsstrategie nicht nur das Wachstum, sondern auch den Lebensstandard der Bevölkerung erhöhen müsse. Sein Ziel ist eine gerechte, nachhaltige und demokratische Entwicklung. Damit soll unter Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen und Bürger die Armutreduzierung erreicht werden bei gleichzeitigem Schutz der Umwelt<sup>148</sup>.

Als weitere Veränderungen in der Entwicklungszusammenarbeit durch den *Post-Washington Konsens* lassen sich folgende anführen<sup>149</sup>: Das Kriterium der externen Stabilität, bzw. des gesamtwirtschaftlichen Outputs der Exportförderung soll durch technischen Fortschritt ergänzt werden, indem best-practice Technologien in Länder des globalen Südens zum Einsatz kommen sollen. Der Technikeinsatz solle auch durch die Förderung der tertiären Bildung, besonders in den Ingenieurwissenschaften, in Ländern des globalen Südens gestärkt werden. Dies lässt sich durchaus als eine quasi organische Weiterentwicklung des *Washingtoner Konsens* verstehen, wird allerdings flankiert durch das Ziel der Armutbekämpfung durch Angleichung der Einkommensverteilung, um Partizipation zu ermöglichen. Hier wird der Ansatz der sozialen Entwicklung deutlich. Stiglitz führt dazu auch an, dass die Vermeidung von Arbeitslosigkeit ein Ziel der Entwicklungsstrategie sein sollte<sup>150</sup>. Auch wird die Deregulierungspolitik

---

<sup>143</sup> Vgl. Sehring (2003), S.18. Zur Asienkrise siehe auch: Dieter, Heribert (2005): Die Asienkrise. Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds. Marburg.

<sup>144</sup> Sehring (2003), S. 14.

<sup>145</sup> Es gab noch den kurzfristigen ‚Zwischenschritt‘ des Comprehensive Development Framework (CDF) als neue Maßgabe der Weltbankpolitik zur Weiterentwicklung der SAP und SDA. Dieser wurde jedoch schon bald durch die PRSPs als Rahmen der Konditionalität ersetzt. Vgl. Sehring (2003), S. 7.

<sup>146</sup> Vgl. Kapitel 4.5.1 dieser Arbeit.

<sup>147</sup> Sehring (2003), S.1.

<sup>148</sup> Stiglitz, Joseph E. (1998). Keynote Address. More Instrument and Broader Goals. Moving towards the Post-Washington Consensus. In: Kochendörfer-Lucius, Gudrun / Pleskovic, Boris (Hgg.) (1998): Development Issues in the 21st century. Berlin/Washington D.C., S. 11-39, hier S. 15. Vgl. auch Führmann, Bettina (2003): Abkehr vom Washington Consensus? Die wirtschaftspolitische Strategie der Weltbank zur Armutbekämpfung. Duisburg INEF- Report 71), S. 26f.

<sup>149</sup> Schweickert / Thiele (2004), S.25 und Führmann (2003), S.26f.

<sup>150</sup> Stiglitz, Joseph E. (1998b). More Instruments and Broader Goals. Moving towards the Post Washington Consensus, Helsinki. (WIDER Annual Lectures 2), S.11.

beendet, indem man nun anstrebt, mehr formelle und informelle Institutionen zu berücksichtigen und diese zu stärken. Dazu gehört auch eine Regulierung des Finanzmarktes und insgesamt eine Stärkung des Staates bei gleichzeitiger Erhöhung der Effizienz. Im Gegensatz zum *Washingtoner Konsens* werden nun zur Erreichung des Ziels der Armutsbekämpfung starke Institutionen als wichtige Stützen in die Überlegungen einbezogen<sup>151</sup>.

Diese Einbindung kann die Wirtschaft aus der Sicht Schweickerts und Thieles flexibler begünstigen und dadurch gerechteres Wachstum fördern.<sup>152</sup> Stiglitz betont in diesem Zusammenhang, dass man die Reihenfolge von Privatisierung und Liberalisierung beachten sollte, und Privatisierung nicht vor Etablierung einer Wettbewerbsordnung geschehen sollte<sup>153</sup>.

Besonders bedeutsam ist die Aufnahme der Bildung in die Entwicklungsstrategie, ökonomisch als Beitrag zur Stärkung des Humankapitals verstanden: Dies wird von Stiglitz 1998 gefordert<sup>154</sup>, jedoch, wie wir sehen werden<sup>155</sup>, nur in Teilen tatsächlich in der Entwicklungsstrategie der PRSPs umgesetzt.

Dies ist eines von mehreren Problemen in der Übergangszeit zwischen *Washingtoner Konsens* und *Post-Washington Konsens*; ein anderes besteht darin, dass die internationale Unterstützung für eine umfassende Reform eher schwach ist. Am damaligen und derzeitigen Welthandel will niemand etwas ändern<sup>156</sup>, vielmehr betont Stiglitz, dass es in allen Bereichen Wettbewerbspolitik geben muss, um Ineffizienzen zu verhindern. Er betont allerdings, dass es dazu jedoch einer etablierten Wettbewerbsordnung bedarf<sup>157</sup>. Dieses Bekenntnis zum Kapitalismus, zum freien Handel und der bisherigen kapitalistischen Weltwirtschaft<sup>158</sup> gibt es nach Birdsall und Fukuyama in der Entwicklungspolitik vermehrt auch nach der Finanzkrise 2008/2009. Eine grundsätzliche Abkehr ist weder im *Post-Washington Konsenses* noch in der internationalen Politik wahrzunehmen. Dennoch wurden neue Instrumente der Politik der IFIs geschaffen: Um die Deregulierungspolitik zu überwinden, wurden die Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) von IMF und Weltbank als neues Instrument der Konditionalitäten eingeführt. Die PRSPs wurden nach dem UN-Gipfel, auf dem auch die Millennium Development Goals<sup>159</sup> verabschiedet wurden, entwickelt und am 26. September 1999 durch den Exekutivdirektor des

---

<sup>151</sup> Schweickert /Thiele (2004), S. 15.

<sup>152</sup> Schweickert/ Thiele (2004), S.27.

<sup>153</sup> Stiglitz, Joseph E. (1998c): Towards a New Paradigm for Development Strategies, Policies and Processes, Genf (Prebisch-Lecture UCTAD, 19. Oktober 1998). S.16f, siehe auch Führmann (2003), S.27.

<sup>154</sup> Stiglitz (1998), S. 26.

<sup>155</sup> Vgl. vor allem die Länderstudien in Kapitel 5 dieser Arbeit.

<sup>156</sup> Schweickert/ Thiele (2004), S.27.

<sup>157</sup> Stiglitz, Joseph E. (1998b), S. 19.

<sup>158</sup> Birdsall, Nancy / Fukuyama, Francis (2011): The Post-Washington Consensus. Development after the Crisis. In: Foreign Affairs 90 (2011)2, S. 45-53.

<sup>159</sup> Vgl. Kapitel 2.2.4 dieser Arbeit.

IMF und den Weltbankpräsidenten als Strategie der IFIs in der Kooperation mit armen Ländern akzeptiert<sup>160</sup>. Sie dienen als Grundlage für Hilfen durch IMF und Weltbank für arme Länder (Low-Income-Countries). Das in ihnen entworfene Programm zur Armutsreduzierung wird durch die Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) des IMF, durch Country Assistance Strategies (CAS) und Poverty Reduction Support Credits (PRSC) der Weltbank und Joint Staff Assessments (gemeinsame Stellungnahmen der Mitarbeiter (JSA)) in konkrete Politik umgesetzt<sup>161</sup>. Wichtig ist hierbei, dass das PRSP besonders für die konkreten Reformmaßnahmen zur Gewährung von Geldern aus PRGF und PRSC die Grundlage bildet. Insgesamt dient es als Blaupause für Strategien in der Entwicklungszusammenarbeit<sup>162</sup>. Hier wird also die grundsätzliche Ausrichtung der Politik bestimmt, die dann ‚nur noch‘ umgesetzt wird. Deshalb bilden die PRSPs auch den Bezugspunkt für die ethische Reflexion der Konditionalitäten. Denn sie sind aktuell für die Länder des globalen Südens die entscheidende Stelle bzw. Hürde, um Hilfe der IFIs zu erhalten. Neben der Tatsache, dass sie direkt für PRGF und PRSC grundlegend sind, wart die Verabschiedung eines PRSPs auch Grundlage für die mögliche Aufnahme eines Landes in die HIPC-Initiative<sup>163</sup>.

Nach Gould und Klugman sollen die PRSPs dabei folgende Kriterien erfüllen:

- Vom Land bestimmt auf Grundlage breiter Partizipation
- ergebnisorientiert und fokussiert auf Resultate, die den Armen zugutekommen
- den multidimensionalen Charakter von Armut voll erfassend und eine entsprechende politische Antwort bietend
- orientiert an Partnerschaft und die entwicklungspolitischen Partner koordiniert einbindend
- langfristig denkend in Bezug auf die Reduzierung der Armut <sup>164</sup>

---

<sup>160</sup> Whaites, Alan (2000): PRSPs: Good news for the Poor? Social Conditionality, Participation and Poverty reduction, Geneva, S.6.

<sup>161</sup> Vgl. International Monetary Fund / World Bank (Hgg.) (2001): Strengthening IMF- World Bank Collaboration on country Programs and Conditionality. Prepared by PDR (IMF) and OPCS and PREM (World Bank) in consultation with other Departments. Approved by Jack Boorman (PDR) and Joanne Salop (OPCS). August 23rd, 2001. S. iii. Online unter: <http://www.IMF.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/collab/082301.pdf> (11.05.2020). Vgl. auch Klugman(2002b), S.7.

<sup>162</sup> Schweickert / Thiele (2004), S.27.

<sup>163</sup> Klugman (2002b), S. 3.

<sup>164</sup> „[C]ountry driven, involving broad-based participation, results-oriented and focused on outcomes that benefit the poor, comprehensive in recognizing the multidimensional nature of poverty and in the proposed policy response, partnership-oriented involving coordinated participation of development partners, and based on a long-term perspective for poverty reduction“. Gould, Jeremy (2005): Poverty, Politics and States of Partnership. in: Ders. (Hg.): The new conditionality. The politics of poverty reduction strategies, London / New York, S. 1-16, hier S.2 und Klugman (2002b), S.3-4.

Wie erwähnt, stellt ein PRSP die unabdingbare Grundlage für jede Teilhabe eines armen Landes am Kreditwesen der IFIs dar<sup>165</sup>. Den Ländern werden nicht nur billige Kredite, sondern auch die Eigenverantwortung für die „social politics“<sup>166</sup> (Gesellschaftspolitik) angeboten, was für gewählte Regierungen oft ein starker Anreiz ist, da sie mit dem Geld dann die Interessen ihrer Wähler berücksichtigen bzw. befriedigen können<sup>167</sup>.

Nach Gould sollen PRSPs vor allem die öffentliche Finanzverwaltung auf eine neue Grundlage stellen: Zentral sind aus seiner Sicht zum einen die Ausgabenreduzierung nach Maßgabe eines vom IMF entwickelten Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) (d.h. eines Ausgabenrahmenwerks, das die mittelfristige Finanzplanung vor Überschuldung retten soll), zum zweiten die Überwachung der öffentlichen Haushalte durch die Geldgeber unter den Vorzeichen einer Überprüfung der öffentlichen Ausgaben (Public-Expenditure Review (PER)) und drittens die Ausrichtung des Großteils des nationalen Haushalts auf die Armutsreduzierung innerhalb einer vom Board von IMF und Weltbank der jeweiligen Regierung übertragenen Armutsreduzierungsstrategie (PRS)<sup>168</sup>.

Gould stellt hier die These auf, die noch zu überprüfen sein wird, ob die Armutsreduzierungsstrategiepolitik sich in den Konditionalitäten wirklich wesentlich von der früheren, u. a. im *Washingtoner Konsens* und in der Erweiterten Fonds-Fazilität (EFF) festgelegten Politik unterscheidet und diese nicht an das übergeordnete Ziel der Armutsreduzierung angepasst wurde. Vielmehr werde am Konzept des one-size fits-all-Prinzips festgehalten<sup>169</sup>. Dieser schwerwiegende Vorwurf wird bei einer ethischen Beurteilung der PRSP-Politik noch eine Rolle spielen<sup>170</sup>.

Seit 2002 wurden in vielen Länder des globalen Südens PRSPs vorbereitet und in Teilen umgesetzt<sup>171</sup>. Dazu veröffentlichten die IFIs ein Grundlagenwerk zu den Konditionalitäten in Zeiten des *Post-Washingtoner Konsens* es, das Sourcebook for Poverty Reduction Strategies<sup>172</sup>. Dies ist eine Quelle zur Erstellung eines PRSPs. Diese Erstellung erfolgt in mehreren Arbeitsschritten: während zum einen die Mitarbeiter der IFIs mit Hilfe des Sourcebook, das in den

---

<sup>165</sup> Gould, Jeremy (2005), S. 16.

<sup>166</sup> Ebd.

<sup>167</sup> Hier tritt aber sofort das Problem mit korrupten Regierungen in Rent-Seeking-Economies auf, die zum Nepotismus neigen.

<sup>168</sup> Klugman (2002b), S.2-3.

<sup>169</sup> Vgl. Ebd.

<sup>170</sup> Denn der *Washingtoner Konsens* ist sozialetisch umstritten, da er zwar eine Liberalisierungspolitik betreibt, jedoch dabei nach Meinung der Kritiker keineswegs die Freiheit und das Selbstbestimmungsrecht der Individuen und Völker im Sinn hat.

<sup>171</sup> Gould spricht für 2003 von 54 bewilligten (endorsed) Papieren, 2020 werden auf der Homepage des IMF 67 Länder aufgeführt, in denen ein PRS-Prozess abläuft: vgl. <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx> (23.03.2020).

<sup>172</sup> Klugman, (2002).



Zentralen von IMF und Weltbank in Washington herausgegeben wird, Vorschläge für eine Reformpolitik entwerfen, erarbeiten zum zweiten die verschiedenen Akteure der Zivilgesellschaft eines betroffenen Landes in einem konsultativen Prozess ihre Ideen für eine Politik, die die Situation in ihrem Land verbessern soll. Diese senden sie in einem Letter of Intent (LoI, im Deutschen Absichtserklärung) und einem Memorandum, das erste Maßnahmen auflistet, an den IMF. Nach der Zustimmung des IMF zu diesen Papieren beginnen dann Beratungen der Zivilgesellschaft mit den Mitarbeitern des IMF<sup>173</sup>.

Aus diesen Konsultationen wird dann zunächst ein vorläufiges Papier für eine Strategie zur Armutsreduzierung (Interim-PRSP) erstellt. Diese muss dann durch diese Versammlung, deren Zusammensetzung unklar ist, verabschiedet werden, um auf dieser Basis ein vollständiges PRSP zu entwickeln, das dann die Basis für die Zusammenarbeit des armen Landes mit den IFIs in den nächsten Jahren bildet. Das Armutsreduzierungsstrategiepapier ist sozusagen die Eintrittskarte in die Förderung eines Entwicklungslandes durch die IFIs und andere internationale Geldgeber. Bevor man dieses Papier im nächsten Kapitel an einzelnen Länderbeispielen untersuchen kann, lohnt zunächst eine Analyse des Grundlagenwerkes für die konkreten Implementierungen der PRS, also des Sourcebooks, das 2002 im Verlag der Weltbank erschien.

#### **4.4.1 Das Sourcebook for Poverty Reduction Strategies<sup>174</sup>**

Im Vorwort des umfangreichen, zweibändigen Werkes wird zwar betont, es argumentiere nur mit Hinweisen und schreibe keine konkreten Maßnahmen vor, die nur als ein Resultat von Erfahrung, Analyse und Dialog im jeweiligen Land gegeben werden könnten<sup>175</sup>. Dennoch gibt es durch seine vielen Angaben, was berücksichtigt werden müsse oder doch zumindest solle, die Richtung klar vor. Denn es betont schon in der ersten Tabelle die entscheidenden Fragen für nationale Politikgestalter<sup>176</sup>, die mit der Ausarbeitung einer Poverty Reduction Strategy (PRS) betraut sind. Diese sollen allerdings nur exemplarisch illustrierend sein. Zugleich wird jedoch darauf hingewiesen, dass es im Prozess der Armutsreduzierung, nicht nur im Prozess der Erstellung eines PRSPs, gilt, Spannungen sowohl zwischen Fortschritt in der Entwicklung eines Prozesses und breiter Beteiligung der relevanten gesellschaftlichen Kräfte auszuhalten. Dies gilt auch in der Nutzung der PRS, je nachdem, ob sie auf die IFIs beschränkt bleiben oder

---

<sup>173</sup> Hier wird das Machtverhältnis zwischen Mitgliedsland und IMF nochmals deutlich.

<sup>174</sup> Klugman, Jeni (Hg.) (2002): A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 1: Core Techniques and Cross-Cutting Issues. Volume 2: Macroeconomic and Sectoral Approaches, Washington. D.C.

<sup>175</sup> Klugman (2002a), S. vii.

<sup>176</sup> „[M]ost critical questions for national policymakers charged with developing a PRS“. Klugman (2002b). S. vii.

maßgeblich auch für externe Kreditgeber sein sollen<sup>177</sup>. Denn bei einer allein den IFIs vorbehaltenen Anwendung der PRS kann man vermutlich eine engere Kooperation vereinbaren und bewerkstelligen, als wenn das verabschiedete PRSP als umfassende Grundlage aller Entwicklungshilfe eines Landes gelten soll. Folgerichtig beschreibt das Sourcebook auch eher Aspekte einer Armutsreduzierungsstrategie, als dass es konkrete PRSP-Entwürfe enthält. Bei einer Analyse ist noch wichtig, dass vom Herausgeber nicht erwartet wird, dass jemand alle Kapitel des insgesamt ca. 1250 Seiten umfassenden Werkes liest<sup>178</sup>. Vielmehr geht man davon aus, dass jeder ‚Sachbearbeiter‘ nur die Kapitel liest, die seinem Arbeitsgebiet entsprechen, was eine konsistente Umsetzung naturgemäß erschwert<sup>179</sup>.

Dennoch werden im einleitenden Überblick viele grundsätzliche Fragen erörtert, so dass ein genauerer Blick lohnt:

Es fällt sofort positiv auf, dass die erste Leitfrage nicht nur lautet, wer die Armen (eines Landes) seien, sondern auch, warum diese arm seien/sind<sup>180</sup>. Unter diesem Aspekt werden auch zugleich drei Aspekte der Marginalisierung betont, die für die spätere ethische Analyse wichtig sind: absolute Armut, Ungleichheit (d.h. hier relative Armut) und Verwundbarkeit (der Schwachen der Gesellschaft)<sup>181</sup>. Allerdings wird ebenfalls hier schon das Ziel der PRS deutlich, denn als Ziel aller Maßnahmen wird „more rapid growth“<sup>182</sup> angegeben. Entsprechend wird auch nach den Haupthindernissen einer Partizipation der Armen am schnellen Wachstum gefragt, was man auch als Anfrage verstehen kann, warum der Trickle-Down-Effekt sich empirisch fast nie oder zumindest nur mit starker Verzögerung nachweisen lässt. In dieser ersten Übersicht wird auch gefragt, wie Governance-Strukturen effektiver gemacht, zugleich aber auch breitgefächerte Partizipationsprozesse ermöglicht werden können. Außerdem wird erörtert, welche Schlüsselbereiche einer Entwicklung – genannt werden als Beispiele Gesundheitswesen, Bildung, ländliche Entwicklung und Infrastrukturpolitik – funktionieren müssen, um die Armut zu reduzieren<sup>183</sup>. Die abschließende Großfrage befasst sich mit Evaluation der Politik, indem sie fragt, ob man den Fortschritt in der Armutsreduzierung und den Einfluss politischer Maßnahmen darauf überhaupt messen kann.

---

<sup>177</sup> Klugman (2002a), S. viii.

<sup>178</sup> Klugman (2002a), S. viii.

<sup>179</sup> So liest ein Planer des Kultusministeriums eben nur die Kapitel, Education, Public Spending und Monitoring und Evaluation, wie das Beispiel aus dem Vorwort des Sourcebook zeigt. Klugman (2002a), S. viii.

<sup>180</sup> Klugman (2002a), S. ix.

<sup>181</sup> Klugman (2002a), S. ix.

<sup>182</sup> Klugman (2002a), S. ix.

<sup>183</sup> Klugman (2002a), S. x-xii.

Zu jeder dieser Großfragen werden dann detaillierte Fragen angeführt, die das große Ziel der Armutsreduzierung operationalisierbar machen sollen<sup>184</sup>. Ergänzend werden zur Erfassung des Prozesses der Entwicklung einer PRS zu den dargestellten Kernfragen fünf Kategorien angegeben, die man bedenken sollte, wenn man eine PRS entwickelt: 1) Welche Daten werden gebraucht? 2) Wer sind die Hauptakteure im Land in den verschiedenen Bereichen? 3) Welche weiteren Quellen braucht man, um die Situation des Landes zu bestimmen („diagnosis“)? 4) Welche Aufgaben des capacity-building ergeben sich und abschließend 5) Welche Kapitel dieses Sourcebooks können in dem entsprechenden Punkt hilfreich sein?<sup>185</sup> Es gibt unter anderem eigene Kapitel zum Bildungswesen sowie zu den Bereichen der Gesundheitsversorgung, der Infrastruktur und auch zur sozialen Sicherung. Diese sollen, wie erwähnt, von den jeweils Zuständigen im Team, das eine PRS im jeweiligen Land erstellt, rezipiert werden.

Nach diesem generellen Leitfaden über das Vorgehen zur Erstellung einer Armutsreduzierungsstrategie wendet das Sourcebook sich inhaltlichen Fragen zu und betont zunächst, dass es verschiedene Dimensionen und Auswirkungen von Armut gebe<sup>186</sup>:

- „Lack of opportunity. Low level of consum and income, usually relative to a national poverty line. This is generally associated with the level and distribution of human capital and social and physical assets, such as land and market opportunities that determine the returns to that assets. The variance in the returns to different assets is also important.
- Low capabilities. Little or no improvements in health and education indicators among a particular socioeconomic group.
- Low level of security. Exposure to risk and income shocks that may arise at the national, local, household, or individual levels.”<sup>187</sup>

Ebenso wird die fehlende Befähigung (Empowerment) armer Menschen und anderer ausgeschlossener Gruppen, sich an ihr Wohlbefinden beeinflussenden Institutionen zu beteiligen, mit diesen zu verhandeln, diese zu verändern und zur Verantwortung zu ziehen, als eine Dimension von Armut angesehen, die bei der Entwicklung einer PRS bedacht werden muss<sup>188</sup>.

An dieser Liste wird deutlich, dass die Weltbank im Sourcebook Einkommensarmut zwar als wichtigen Teil der Armut ansieht, der oft mit ungleicher Vermögensverteilung (auch an „land and market opportunities“) verbunden ist. Dieser wird jedoch als Ausgangspunkt weiterer Benachteiligung gesehen: so werden etwa schlechte Bildungsmöglichkeiten und schlechte Gesundheitsversorgung als weitere Aspekte in Blick genommen, die hier jedoch ausschließlich überindividuell erfasst werden. Der Mangel an Sicherheit changiert in obigem Zitat aus dem

---

<sup>184</sup> Vgl. Klugman (2002a) S. ix-xii.

<sup>185</sup> Ebd.

<sup>186</sup> Vgl. dazu auch Kapitel 2.1.2 dieser Arbeit: Entwicklung und Armut.

<sup>187</sup> Klugman (2002b), S.2f.

<sup>188</sup> Ebd. Zum Thema Beteiligung und Teilhabe siehe auch Thermann, Andreas (2005): Partizipation und Entwicklung. Die Bedeutung gesellschaftlicher Teilhabe an Entwicklungsprozessen und die Realität der Poverty Reduction Strategy der Weltbank. Marburg und Kapitel 2, besonders Kapitel 2.10. dieser Arbeit.

Sourcebook als individueller und nationaler Aspekt der Armut: hier scheint noch unklar, ob nur physische Sicherheit oder auch fehlende Rechtssicherheit (Mangel am Rule of Law) von Weltbank und IMF erfasst werden, später wird ein umfassendes Sicherheitsverständnis als Richtschnur für Maßnahmen vorgegeben.<sup>189</sup>

Neben dieser Analyse der Situation gibt Klugman als Herausgeberin des Sourcebooks der Weltbank zu bedenken, dass die Verhältnisse von Land zu Land sehr unterschiedlich sein können: Sie unterscheidet hier die Regierungsform und den Grad von deren Repräsentativität; die Fähigkeit der nationalen Autoritäten, eine Beteiligung der Zivilgesellschaft und aller relevanten Gruppen zu organisieren und sicherzustellen; die Bandbreite der zivilgesellschaftlich relevanten Gruppen und die Aktivität dieser Gruppen unter den Armen; die Zusammenarbeit der Länder mit externen Partnern, etwa UNDP, anderer UN-Organisationen<sup>190</sup> und natürlich auch der IFIs; die Verfügbarkeit von Daten, um Armut erfassen und analysieren zu können und schließlich die Kapazität des Landes, um Reformprogramme in politischen Sektoren, die die Armut bekämpfen, zu erstellen und zu implementieren<sup>191</sup>. Daneben stellt das Sourcebook jedoch auch die Prinzipien auf, nach denen eine PRS bzw. ein PRSP entwickelt werden sollen<sup>192</sup>, die in Kapitel 4.5. vorgestellt werden.

Insgesamt wird die starke Beteiligung des betroffenen Landes betont<sup>193</sup>, die Einfluss auf den Prozess der Erstellung einer PRS hat. Allerdings wird im Sourcebook exemplarisch ein Prozess vorgestellt, wie im Land eine PRS entwickelt werden kann<sup>194</sup>:

---

<sup>189</sup> Warum dies hier nicht klar kommuniziert wird, ist unklar und bedauerlich, wenn man bedenkt, dass das umfangreiche Sourcebook in der Regel nur partiell gelesen wird. Erst später wird zum einen die physische, zum anderen aber auch die rechtliche und die wirtschaftliche Sicherheit in den Blick genommen, deren Fehlen als „vulnerability to decline in well-being“ definiert wird. Klugman (2002b), S. 11.

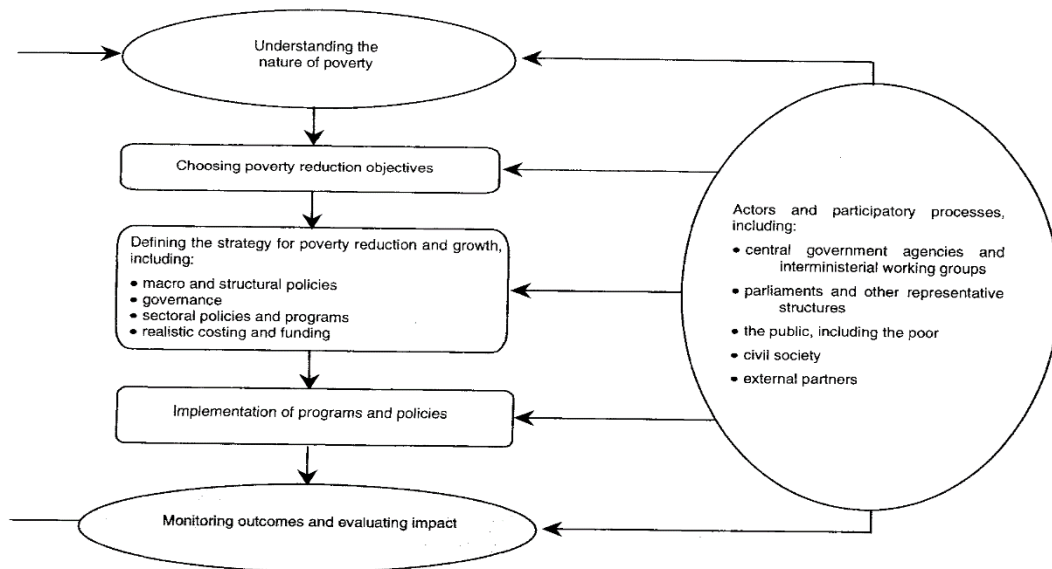
<sup>190</sup> Wie erwähnt ist die Kooperation mit anderen UN-Organisationen jenseits von UNDP nicht explizit vorgesehen. Siehe auch Kapitel 3.2.2.5.9. dieser Arbeit.

<sup>191</sup> Klugman (2002b), S.4f.

<sup>192</sup> Klugman (2002b), S. 3.

<sup>193</sup> Es wird anhand der Länderbeispiele im nächsten Kapitel zu überprüfen sein, ob diese Ziele umgesetzt werden. Siehe Kapitel 5 dieser Arbeit.

<sup>194</sup> Klugman (2002b), S.5.



Quelle: Klugman, Jeni (Ed.): (2002): A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 1, S.5.

Wichtig scheinen hier folgende fünf Schritte zu sein, die man auf der linken Seite der Graphik sieht: 1) Analyse und Verständnis für die jeweilige Armutssituation des und in dem Land. 2) Auswahl der Aspekte der Armut, die man mit dem Programm bekämpfen will. Dieser Punkt scheint mir eklatant wichtig zu sein, um konkrete politische Maßnahmen erarbeiten zu können. 3) Diese politischen Maßnahmen sollen dann in ein Gesamtkonzept gegossen werden, das die makroökonomische und strukturelle Situation und die Regelungsstruktur (Governance) analysiert, Politiksektoren, die von zu planenden Programmen betroffen sind, herausarbeitet und auch einen realistischen Blick auf die Kosten des Gesamtkonzepts und deren (Re-)Finanzierung wirft. Im nächsten Schritt 4) soll dieses Programm implementiert werden, um im letzten Schritt 5) nach vorheriger Begleitung und Überwachung evaluiert zu werden. In den gesamten Prozess sollen nicht nur die Zentralregierungen, sondern alle relevanten Akteure, besonders auch die Zivilgesellschaft und die Armen eingebunden werden. Der gesamte Prozess soll auch öffentlich nachvollziehbar sein und von der Öffentlichkeit begleitet werden, wie auf der rechten Seite der Graphik dargestellt wird. Allerdings wird im Sourcebook deutlich, dass die Partizipanten auf der rechten Seite der Graphik doch auch gestaffelt und hierarchisiert sind.

Klugman beschreibt im Sourcebook die einzelnen Schritte, wie ein Partizipationsprozess in einem Land laut JSAs (Joint Staff Assessments) ablaufen soll<sup>195</sup>:

1. Zunächst sollen die verschiedenen Teile der Regierung, also die Zentralregierung, das Parlament und Regionalregierungen, in einem partizipativen Prozess beteiligt werden. Hier soll die Grundstruktur der Strategie mit den IFIs erarbeitet werden.
2. Sodann soll das Grundkonzept mit zivilgesellschaftlichen Gruppen diskutiert werden, um dann
3. externe Partner der Entwicklungszusammenarbeit einzubinden.
4. Interessanterweise sollen erst im vierten Schritt die Armen und ihre Repräsentanten eingebunden werden. Hier geht es vorrangig um die Information über das bereits feststehende Grundgerüst der Strategie, um dann
5. abschließend Pläne für die Bekanntmachung (Dissemination) des PRSPs zu entwickeln.

Dabei soll das PRSP die wichtigsten Aufgaben, die im Partizipationsprozess formuliert wurden, zusammenfassen und deren Einfluss auf die Gesamtstrategie einschätzen. Letzteres dient vermutlich zur Beurteilung, wie die Herausforderungen eingeschätzt und Bewältigungsprozesse angesetzt werden können, evtl. auch, um eine chronologische Folge, welche Probleme zuerst angegangen werden sollen, zu erstellen. Dabei soll eine Stärkung der im Land vorhandenen demokratischen und partizipativen Traditionen und Institutionen erfolgen; insbesondere sollen die Konsultationen zum PRSP nicht als Konkurrenz, auch nicht zu bestehenden Hilfs- oder Reformprogrammen verstanden werden<sup>196</sup>. Besonders soll das PRSP nach seiner Fertigstellung in die regelmäßigen Haushaltsberatungen und auch in die mittelfristige Finanzplanung einbezogen werden<sup>197</sup>. Um diese zu gewährleisten, soll eine Steuerungsgruppe „with wide representation“<sup>198</sup> gegründet werden, die die Situation analysiert und den Prozess der Erstellung des PRSP strukturiert, um klare (Zwischen-)ergebnisse zu erhalten. Zur Strukturierung sollen die vier Schritte erfolgen: Analyse der Situation (1), Zielformulierung (2), Entwicklung einer Umsetzungsstrategie (3) und Evaluation des Prozesses (4)<sup>199</sup>. All dies soll verknüpft werden mit dem dargestellten Partizipationsschema, so dass man die dargestellten

---

<sup>195</sup> Klugman (2002b), S.6.

<sup>196</sup> Klugman (2002b), S. 6.

<sup>197</sup> Zur Rolle der Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit vgl. World Bank (2006). Budget support as more effective aid? Edited by Stefan Koeberle, Zoran Stavreski and Jan Walliser, Washington D.C. und Schmidt, Petra (2005): Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU. Bonn (Studien des Deutschen Institutes für Entwicklungspolitik 10).

<sup>198</sup> Klugman (2002b), S. 6.

<sup>199</sup> Konkret sollen vier Fragen helfen: „Where are we now? [...] Where do we want to go to? [...], How are we going to get there? [...] How do we know we are getting there?“ siehe Klugman (2002b), S.7.

Schritte mit den einzubindenden Gruppen durchgehen muss, um die Entwicklung einer PRS und damit von I-PRSP und PRSP zu operationalisieren<sup>200</sup>. Wie dies im Einzelnen als ‚Anwendung‘ des Sourcebook vorgesehen ist, wird im Folgenden detailliert beschrieben.

#### 4.4.1.1 Ablauf der Anwendung

##### 4.4.1.1.1 Analyse der Situation

In der Analyse der Situation muss zum einen die Art der Armut analysiert werden: Wie viel Arme gibt es, wo leben diese, warum und in welcher Weise sind sie arm? Wie verdienen sie ihren Lebensunterhalt (Subsistenzwirtschaft, informeller Sektor oder anders)? Verfügen sie über Mittel oder Eigenschaften, die produktiv genutzt werden können (z.B. Ausbildung oder bestimmte Fertigkeiten)? Das Sourcebook merkt hier an, dass es ideal wäre, auch zu analysieren, was einen Aufstieg aus der Armut heraus verhindert<sup>201</sup>.

Zudem muss man die langfristigen Folgen von Armut jenseits von geringem Einkommen und Konsum erfassen: Gesundheits(-versorgung) (auch umweltbedingte Krankheiten), Bildung, Umweltzerstörung, Verwundbarkeit und Disempowerment. Methodisch weisen Coudouel und ihre Mitautoren darauf hin, dass man zur Erfassung monetärer Armut bzw. Wohlstandes („Well-Being“) entweder das Einkommen oder den Konsum eines Haushaltes erfassen kann<sup>202</sup>. Beide Methoden haben Stärken und Schwächen: der Konsum ist sicher näher an dem aktuellen Bedarf („having enough to meet current basic needs“<sup>203</sup>). Andererseits ist der Konsum nicht nur durch das Einkommen, also durch die monetäre Ausstattung, sondern auch durch Zugang und Verfügbarkeit bestimmt. Dies führt dann schnell zu strukturellen Fragen und macht die Vielschichtigkeit der Armut deutlich. Wenn man Einkommen als Ausgangspunkt nimmt, kann man die Art des Einkommens leichter differenzieren, etwa nach Erwerbseinkommen oder staatlicher Unterstützung. Dennoch schlagen die Autoren um Coudouel vor, Konsum als Maßeinheit zu nehmen, da der Verbrauch auch im gleichen Haushalt übers Jahr konstant sein sollte und nicht solchen Schwankungen unterliegt, wie etwa das Einkommen in

---

<sup>200</sup> Klugman beschreibt, wie ein Partizipationsprozess zur Verständigung über Armut und deren Bekämpfung ablaufen kann. Logischerweise ist dies am einfachsten, wenn sich alle Beteiligte bei der Analyse der Ausgangslage einig sind und wird zunehmend schwieriger, je unterschiedlicher die Vorstellungen und Datengrundlagen sind. Ziel ist es, eine gemeinsame Grundlage zu finden, um die Erstellung eines PSPs gemeinsam beginnen zu können. Vgl. Klugman (2002b), S.9.

<sup>201</sup> Klugman (2002b), S.7. In der Übersichtstabelle war dies eindeutig als „major obstacles to the poor’s participation in more rapid growth“ umschrieben. Vgl. ebd.

<sup>202</sup> Coudouel, Aline / Hentschel, Jesko S. / Wodon, Quentin T. (2002): Poverty Measurement and Analysis. In Klugman, Jeni / Worldbank (Hg.) (2002) A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies, Vol I, S. 27-74, hier S. 30.

<sup>203</sup> Coudouel et al. (2002), S. 30.

ländlichen Gebieten, die vom Erntezyklus beeinflusst werden<sup>204</sup>. Allerdings muss man den Konsum strikt erfassen und etwa Investitionen in Produktionsfaktoren herausrechnen<sup>205</sup>. Ebenso muss man differenzierte Bedürfnisse zwischen Haushalten, innerhalb von Haushalten und in verschiedenen Regionen erfassen, wenn man nützliche Angaben über die Armut in einem Land erhalten will. Auch vermutete Preise bzw. Ausgaben müssen in die Berechnungen einfließen (bei Hausbesitzern, die keinen Kredit mehr abzahlen etwa eine virtuelle bzw. vermutete Mietzahlung)<sup>206</sup>. Darüber hinaus sollen die geschlechtsspezifischen Dimensionen von Armut sowie die Verteilung des Ressourcenaufwands (natürlich, physisch, finanziell und human) erfasst werden. Auch ökonomische, soziale und institutionelle Hindernisse der Armutsreduzierung, wie Korruption und Bad Governance, müssen in diesem ersten Schritt identifiziert werden<sup>207</sup>. Diese Daten müssen auf Makro- (Volkswirtschaft), Meso- (Regionen, Bevölkerungsgruppen) und Mikroebene (Haushalte, Firmen und Individuen) erhoben werden. Es versteht sich, dass die richtige Datenerhebung, worunter selbstverständlich auch die Erfassung früherer Fehler fällt, zentral für die erfolgreiche Armutsbekämpfung ist. Bei der Datenerfassung soll zum einen die absolute Armut, also die mangelnde Fähigkeit erfasst werden, die grundlegenden Bedürfnisse zu erfüllen. Darüber hinaus kann man allerdings auch die Ungleichheit der Armut nach Region oder Gruppen erfassen und die Verwundbarkeit, d.h. die Gefahr arm bzw. ärmer zu werden, in die Analyse einbeziehen<sup>208</sup>. Auch muss man überlegen, wie man mit den Aussagen der zur Erhebung Interviewten umgeht und ob man fehlende Angaben etwa erschließen kann<sup>209</sup>. Bei der Armuts(be)messung muss man aber natürlich auch immer die nicht monetären Faktoren wie schlechte Gesundheit und schlechte Bildung einbeziehen<sup>210</sup>. Ziel der Armutserfassung muss ein aus vielen Komponenten erstellter Wohlstandsindex sein, der dann auch zur Bestimmung der Armutsgrenze hilfreich ist. Die Berechnung der Armutsgrenze ist ein schwieriges Unterfangen, das hier nicht in aller volkswirtschaftlichen Differenzierung dargestellt werden kann. Wichtig sind nur folgende Dinge: Zum einen muss man zwischen der relativen und der absoluten Armutsgrenze unterscheiden: als relativ arm wird jemand angesehen, der weniger als der Durchschnitt in einem Land verdient (das Sourcebook gibt hier an: wer 50% des Durchschnitts verdient<sup>211</sup>). Absolut arm ist hingegen jemand, der nicht genug hat, um die Grundbedürfnisse ausreichend zu befriedigen. Bei der

---

<sup>204</sup> Ebd.

<sup>205</sup> Coudouel et al. (2002), S. 32.

<sup>206</sup> Klugman (2002b), S. 8.

<sup>207</sup> Ebd.

<sup>208</sup> Coudouel et al. (2002), hier S.29.

<sup>209</sup> Ebd.

<sup>210</sup> Vgl. Durth (2002) und Krauß (2013).

<sup>211</sup> Coudouel et al. (2002), S. 33.



Bestimmung der Armut muss man jedoch auch die Verbreitung (Incidence), die Tiefe (Depth) und die Härte (Severity) der Armut unterscheiden<sup>212</sup>: Die Verbreitung erfasst die Anzahl bzw. den prozentualen Anteil der Bevölkerung, die ihre Grundbedürfnisse nicht erfüllen können. Die Tiefe ermittelt, wie weit die Armen von der Erfüllung ihrer Grundbedürfnisse, d.h. von der Überschreitung der Armutsgrenze entfernt sind oder wie Coudouel es formuliert “it estimates the total resources needed to bring all the poor to the level of the poverty line (divided by the number of individuals in the population).“<sup>213</sup> Mit anderen Worten, die Tiefe der Armut beschreibt die Mittel, die nötig wären, um die Armut der Individuen zu beenden. Die Schwere (severity) beschreibt hingegen die Ungleichverteilung der Armut unter den Armen. Es gibt Arme, die nur knapp unterhalb der Armutsgrenze leben und Arme, die weit davon entfernt sind, die Armutslinie zu erreichen, d.h. ihre Grundbedürfnisse befriedigen zu können.

Diese Unterscheidung, die in der Armutsdebatte allgemein akzeptiert ist, dient mit dazu, eine Klassifikation der Armen vorzunehmen und sie in unterschiedliche sozioökonomische Gruppen einzuteilen. Dabei sind oft die Lebensumstände und der Beruf für eine erste Klassifizierung hilfreich. Coudouel unterscheidet etwa Kleinbauern und Bauern, ungelernete Arbeiter, Viehhirten oder Rentner und Behinderte<sup>214</sup>.

So soll in jedem Land, das eine PRS verfolgt und ein PRSP erstellt, ein Profil der Armen entstehen. Aufgrund der Analyse und Klassifizierung nach Lebensumständen will man herausfinden, wer die Armen eines Landes oder einer Region sind, um konkrete politische Maßnahmen und Programme entsprechend formulieren zu können. Hierbei empfiehlt es sich, auch die Nichtarmen als Vergleichsgruppe zu erfassen und bei der Einteilung der Gruppen einschlägige Merkmale auszuwählen. Grundlegende Kategorien könnten dabei etwa Bildungsgrad, Arbeitsplatz und Zugang zu Grundversorgungssystemen sein<sup>215</sup>. Neben der Unterscheidung zwischen den Armen und den Nichtarmen, kann man auch einfach Anteile an der Bevölkerung zur Grundlage machen, etwa das ärmste Viertel und das reichste Viertel oder ähnliches. Dies bietet sich besonders in Bereichen an, wo man nicht allein durch die doch monetär, ob nun durch Einkommen oder Konsum, bestimmte Armutsgrenze Gruppen voneinander abgrenzen kann, wie etwa bei der Grundversorgung oder im Gesundheitswesen, wo man dann eher die

---

<sup>212</sup> Coudouel et al. (2002), S.34.

<sup>213</sup> Coudouel et al. (2002), S.35.

<sup>214</sup> Coudouel et al. (2002), S.36.

<sup>215</sup> Coudouel führt dabei ein Beispiel aus Ecuador an, dass genau diese Unterscheidung macht. Coudouel et al. (2002), S.37. In den Länderstudien im nächsten Kapitel dieser Arbeit wird zu überprüfen sein, ob diese Erfassung der Armen Eingang in die PRSPs gefunden hat. Siehe Kapitel 5 dieser Arbeit.

Kindersterblichkeitsrate oder die Geburtenrate als Indikatoren hat<sup>216</sup>. Neben den klassischen Gebieten Bildung und Gesundheit kann man auch je nach Land die Hauptproduktion und den Konsum der Armen herausarbeiten oder ähnliches. Ohne hier in die Details zu gehen, kann man grundsätzlich formulieren: Bei der Erstellung des Armenprofils sollte man drei Dinge erfassen: 1. Armutsanteil nach Haushalten 2. Beitrag verschiedener Haushaltsgruppen zum Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung 3. Relatives Risiko der unterschiedlichen Gruppen, arm zu werden bzw. zu bleiben<sup>217</sup>.

Darüber hinaus muss man bei der Analyse der Armut auch die zeitliche Dimension im Blick behalten: Deshalb empfiehlt es sich, Armutserhebungen nach einigen Jahren zu wiederholen<sup>218</sup>. Veränderungen sind hierbei aber nicht unbedingt einfach auf ihre Ursachen zurückzuführen. So kann eine Verschlechterung der Situation mit einer Naturkatastrophe oder einem schlichten Ernteausfall zusammenhängen, eine Verbesserung durch zufällig zum Zeitpunkt der zweiten Befragung hohe Weltmarktpreise eines Exportgutes, das von den Armen hergestellt wird, verursacht sein. Grundsätzlich können mikro- und/oder makroökonomische Variablen für eine Veränderung verantwortlich sein<sup>219</sup>. Viele Faktoren, die Armut ausmachen, sind allerdings nicht eindeutig quantifizierbar, sondern nur näherungsweise zu erfassen<sup>220</sup>. Deshalb sollte man nach Coudouel bei der Erfassung der Armut die Ergebnisse durch Vergleichsstudien, die eine andere Methode (etwa Einkommensorientierung statt Konsumorientierung) wählen, absichern<sup>221</sup>. Dann kann man den Anteil der Armen in einem Land oder einer Region als sicher konstatiert ansehen. Sozialethisch interessant ist die Tatsache, dass eine PRS nach Coudouel auch versuchen soll, Ungleichheit zu dokumentieren<sup>222</sup>, um relative Armut zu

---

<sup>216</sup> Coudouel zitiert hier ein Beispiel aus dem Gesundheitswesen aus dem Senegal von 1997. Vgl Coudouel et al. (2002), S.37 und Gwatkin, D.R. /Rutstein, S. / Johnson, K. / Pande, R/ Wagstaff, A (2000): Socioeconomic Differences in Health, Nutrition and Population, World Bank, Washington D.C.

<sup>217</sup> Coudouel et al. (2002), S.38.

<sup>218</sup> Coudouel et al. (2002), S.40-41. Hier muss man darauf achten, in jeder Erfassung dieselbe Methode und dieselben Parameter zu verwenden, um tatsächlich Vergleichbarkeit zu erreichen. Und diese muss gegeben sein, wenn man eine Veränderung des Profils der Armen in einem Land erfassen will, was auch im Hinblick auf die Evaluation der Programme innerhalb des PRSPs sinnvoll erscheint. Auch die Entwicklung der Lebenshaltungskosten in der Region ist in die Untersuchung einzubeziehen. Am einfachsten scheint natürlich eine erneute Befragung exakt derselben Personen, aber auch wenn dies nicht möglich ist, kann man durch dieselben Fragen an Personen in derselben Region hilfreich sein, um die Veränderungen in der Armutssituation einer Region festzustellen.

<sup>219</sup> Eine hilfreiche genaue Abgrenzung zwischen Mikro- und Makroökonomie findet sich in: Krugman, Paul / Obstfeld, Maurice (2010): Internationale Wirtschaft. Theorie und Politik der Außenwirtschaft. 8. aktualisierte Auflage, München, S.390-391.

<sup>220</sup> Dies führt dazu, dass die statistischen Erfassungen über die Armut und die Armen in einem Land auch immer auf Ihre Robustheit überprüft werden müssen. Dabei müssen verschiedene statistische Methoden wie etwa die Standardabweichung, die sich aus dem Stichprobencharakter der Armutserfassungsumfragen ergibt, bedacht werden, die hier nicht näher ausgeführt werden können.

<sup>221</sup> Coudouel et al. (2002), S. 46.

<sup>222</sup> Coudouel et al. (2002), S.46-54.

erfassen<sup>223</sup>. Dennoch ist eine weitere Kategorie, die im Sourcebook der Weltbank zur Armutanalyse herangezogen wird, die Verwundbarkeit, auf beide Kategorien von Armut zu beziehen<sup>224</sup>. Denn die Armen, d.h. nach der Weltbank die, die am unteren Rand des Einkommens und des Konsums liegen, sind für unvorhergesehene Schocks besonders anfällig, da sie für diese in der Regel keine Vorsorge treffen konnten<sup>225</sup>. Hier wird allerdings die staatliche Absicherung nur als Überbrückungsmöglichkeit angesehen. Eine dauerhafte soziale Sicherung, etwa durch eine Versicherung nach dem Vorbild der bismarckschen Sozialversicherungen oder eine Absicherung nach dem Beveridge-Modell scheint nicht eingeplant<sup>226</sup>. Absicherung soll nur temporär geleistet werden, eine grundsätzliche Absicherung der Marktverlierer ist nicht vorgesehen.

Im Sourcebook wird wirtschaftliches Wachstum als nahezu alleiniger Motor aller Armutsreduzierung angesehen<sup>227</sup>. Normative Verteilungsfragen werden im Sourcebook zunächst nicht gestellt, allein die Verteilung der Armut wird statistisch erfasst<sup>228</sup>. Allerdings wird die Frage der Beteiligung der Armen am Wachstum durchaus formuliert, wenn gefragt wird, wie Hindernisse beim Zugang zu Gütern, Technologie und Investment-Möglichkeiten (durch Liberalisierung des Handels, des Investments und des Finanzmarktes) beseitigt werden können. Marktteilnahme soll Armut überwinden. Die Voraussetzungen zur erfolgreichen Marktteilnahme, wie etwa Qualifizierung und Einkommen, werden an dieser Stelle nicht ausführlich behandelt. In den entsprechenden Kapiteln des Sourcebooks bleiben die Aussagen ebenfalls, vor allem, was den Bildungs- und Gesundheitsbereich betrifft, vage<sup>229</sup>, wie in der

---

<sup>223</sup> Relativ Arme haben weniger als 50-60% (die Zahl ist zwischen Weltbank und Wirtschaftswissenschaft umstritten) des Durchschnittseinkommens zur Verfügung, können aber ihre Grundbedürfnisse erfüllen. Vgl. Durth (2002), Krauß (2013) und Kapitel 2.1.2 dieser Arbeit.

<sup>224</sup> Zur Vulnerabilität vgl. auch Kapitel 2.2.3 und 2.4 dieser Arbeit.

<sup>225</sup> Näheres dazu wird im Sourcebook im Kapitel über die soziale Sicherung ausgeführt Vgl. Coudouel, Aline / Ezemenari, Kene / Grosh, Margaret / Sherburne-Benz, Lynn (2002). Social Protection. In: Klugman, Jeni (Hg.) (2002): A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 1: Core Techniques and Cross-Cutting Issues. Volume 2: Macroeconomic and Sectoral Approaches, Washington D.C.: World Bank, Vol 2, S. 163-200, hier S. 168f.

<sup>226</sup> Das Bismarcksche Modell setzt auf eine Versicherung der abhängig Beschäftigten, die dann im Bedarfsfall Leistungen erhalten, während das Beveridge-Modell eine Absicherung für alle, die durch Steuern finanziert wird, vorsieht. Siehe dazu: Rothgang, Heinz (2009): Bismarck, Beveridge oder was sonst? Vortrag bei dem Linzer Gesundheitspolitischen Gespräch: Gesundheitssysteme im internationalen Vergleich, Bremen.

<sup>227</sup> Klugman (2002b), S.8.

<sup>228</sup> Es gibt eine breite wissenschaftliche Diskussion, wie Wachstum und Ungleichheit und damit verbunden Verteilung und eventuelle Umverteilung zusammenhängen. Ungleichheit scheint ein Phänomen starken wirtschaftlichen Wachstums zu sein und wird von manchen hingenommen, wenn auch zum Teil nur als Übergangsphänomen. Andere meinen, Ungleichheit müsse dauerhaft sein, um Innovation und damit Wachstum sicher zu stellen. Dann beginnt die Diskussion, bis zu welchem Maße Ungleichheit hingenommen werden muss. Zur Diskussion vgl. Durth. (2002), S. 35-40.

<sup>229</sup> Siehe Claesen, Mariam / Griffin, Charles C. / Johnston, Timothy A./ McLachlan, Mildred / Soucat, Agnes L.B. / Wagstaff, Adam / Yazbeck, Abdo S. (2002): Health, Nutrition, and Population. In: Klugman, Jeni (Hg.) (2002): A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 1: Core Techniques and Cross-Cutting Issues. Volume 2: Macroeconomic and Sectoral Approaches, Washington D.C.: World Bank, Vol 2, S. 201-230 und

Konkretisierung in den entsprechenden Politikbereichen anhand der Länderstudien in Kapitel 5 dieser Arbeit verdeutlicht wird.

Neben diesen Grundfragen nach Möglichkeiten zur Marktteilnahme scheint allerdings auch die Umsetzung eines Good Governance- Konzeptes entscheidend zu sein<sup>230</sup>. Ein Treffpunkt der Konzepte von Liberalisierung und Good Governance sind in meiner Interpretation der Angaben im Sourcebook funktionierende Arbeitsmärkte, die auch dazu führen könnten, dass ineffizient arbeitende Verwaltungsangestellte entlassen werden<sup>231</sup>. Das Sourcebook nimmt an dieser Stelle nur die positive Seite dieses Vorgangs wahr und gibt an, dass die Möglichkeiten, Arbeitsplätze zu schaffen und ein insgesamt kleinere und mittlere Unternehmen unterstützendes Umfeld wichtig zur Armutsreduzierung sind<sup>232</sup>. Dies ist sicher richtig, auch ein innovationsfreundliches Umfeld ist bedeutsam, jedoch kann nicht jeder Arme ein eigenes Unternehmen aufmachen und damit erfolgreich sein. Hier ist Markus Demele zuzustimmen, der schreibt: „Die Hoffnung, dass eine große Zahl wenig qualifizierter Menschen mit wenig Kapital in Entwicklungsländern erfolgreich Marktnischen besetzen kann, ist unbegründet.“<sup>233</sup> Folglich muss auch ineffizient arbeitenden Verwaltungsmitarbeitern grundsätzlich eine Perspektive eröffnet werden, etwa durch Fortbildungen und Überarbeitung der Arbeitsabläufe. Das bloße Vertrauen auf die Kraft zur Unternehmensgründung ist auf jeden Fall zu wenig. Als staatliche Maßnahmen zur Armutsreduzierung werden im Sourcebook vier Punkte angeführt: Investition ins sogenannte Humankapital und in die Infrastruktur, Zugang zu Land und Kreditmöglichkeiten für die Armen.

Unter Investitionen ins Humankapital versteht die Weltbank hier Ausgaben für das Gesundheitswesen und in die Bildungsinstitutionen, da Gesundheit eine wichtige Voraussetzung gerade auch für die körperliche Arbeit in vorrangig agrarisch geprägten Volkswirtschaften ist, während Bildung essentiell ist, um Aufstiegsmöglichkeiten jenseits der Landwirtschaft zu schaffen<sup>234</sup>. Mit der Infrastruktur sind insbesondere Maßnahmen gemeint, die die Lebensbedingungen der Armen nachhaltig verbessern, indem sie für sauberes Wasser und ein

---

Aoki, Aya / Bruns, Barbara / Drabble, Michael / Marope, Mmantsera / Mingat, Alain/ Moock, Peter / Murphy, Patrick / Paci, Pierella / Patrinos, Harry / Tan, Jee-Peng / Thomas, Christopher / Wointer, Carolyn / Yang, Hongyu (2002): Education. In: Klugman, Jeni (Hg.) (2002): A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 1: Core Techniques and Cross-Cutting Issues. Volume 2: Macroeconomic and Sectoral Approaches, Washington D.C.: World Bank, S. 231-278.

Zur statistischen Erfassung, vgl. den Artikel von Coudouel et al (2002) im Sourcebook.

<sup>230</sup> Klugman (2002b), S.8.

<sup>231</sup> Dies scheint aber eine Utopie zu sein, denn es funktioniert ja auch in Industrienationen nicht. Aus ethischer Sicht scheint hier das Gebot verletzt zu sein, dass man nicht von anderen verlangen soll, was man selbst nicht erfüllt. Siehe Mt 7,12.

<sup>232</sup> Klugman (2002b), S.10.

<sup>233</sup> Demele (2013), S. 416.

<sup>234</sup> Klugman (2002b), S. 10.

Abwassersystem sowie sichere Transportwege sorgen. Darüber hinaus verbessern sich die Auswege aus der Armut, wenn man Elektrizität und moderne Informationstechnologie zugänglich machen kann<sup>235</sup>.

Bezüglich des nutzbaren Landes sind eine Landreform sowie ein funktionierender Grundstücksmarkt hilfreich, da so weite Teile der Bevölkerung eine Grundlage erhalten können, auf der sie leben und zumindest auf dem Land Grundnahrungsmittel anbauen können. Hier sind die im *Washingtoner Konsens* eingeführten Eigentumsrechte bedeutsam und können als Konditionalität gut übernommen werden. Jedoch ist gerade in dieser Hinsicht in der Analyse stark zwischen Armut auf dem Land und Armut in der Stadt zu unterscheiden. Damit eine Landreform erfolgreich sein kann, muss es allerdings eine funktionierende Verwaltung und einen funktionierenden Rechtsstaat geben, damit Grundbucheinträge vorgenommen und garantiert werden können. Diese Bestandteile des Good Governance-Konzeptes stehen bei fast allen Möglichkeiten, die das Sourcebook als zentral zur Armutsreduzierung ansieht, im Hintergrund, was die Bedeutung der Etablierung von Good Governance in diesem Bereich verdeutlicht<sup>236</sup>.

In Fragen der Kreditmöglichkeiten für Arme scheint das Sourcebook das Mikrokreditwesen<sup>237</sup> aber (noch) nicht wahrgenommen zu haben. Mikrokredite sollen Armen zu günstigen Zinsen Investitionen vornehmlich in einkommensgenerierende Infrastruktur ermöglichen.

Auch wenn diese hier nicht aufgeführt werden, ist positiv hervorzuheben, dass die Interdependenz der hier angeführten Bereiche im Sourcebook deutlich herausgearbeitet wird<sup>238</sup>, so führt das Sourcebook exemplarisch an: Wer Land besitzt, erhält leichter einen Kredit<sup>239</sup>.

Interdependenzen werden besonders in den Bereichen Gesundheitsversorgung und Bildung deutlich, da diese beiden als Transzendentalgüter<sup>240</sup> für alle anderen dienen. Auch im Bereich

---

<sup>235</sup> Ebd.

<sup>236</sup> Bezüglich des Konzeptes von Good-Governance vgl. Kapitel 2.2.2.2 dieser Arbeit.

<sup>237</sup> Mikrokredite wurden zuerst von Mohammed Yunus in Bangladesch eingeführt, in dem er die Grammen-Bank gründet, die bewusst Kredite an Arme vergab. Mikrokredite sind allerdings heute auch nicht mehr unumstritten, da sie zu oft für Konsum statt zur Investition verwandt wurden und werden. Auf diese Diskussion kann hier nicht näher eingegangen werden. Sie ist gut nachzulesen in folgenden Werken:

Yunus, Muhammad / Jolis, Alan/ Mennicken, Helmut (1998): *Grameen. Eine Bank für die Armen der Welt*. Bergisch Gladbach; Burger, Sabine (2010): *Mikrokredite. Beurteilung aus betriebswirtschaftlicher Sicht*. Saarbrücken; Klas, Gerhard / Mader, Philip (Hgg.) (2014): *Rendite machen und Gutes tun? Mikrokredite und die Folgen neoliberaler Entwicklungspolitik*. Frankfurt am Main; Lohmann, Nike (2009): *Mikrofinanz in Entwicklungsländern - Hilfe für die Armen?*, München; Sütterlin, Sabine (2007): *"Mein Wort zählt". Mikrokredite: kleines Kapital - große Wirkung*. Frankfurt am Main.

<sup>238</sup> Klugman (2002b), S.10.

<sup>239</sup> Ebd. Aber auch darüber hinaus lassen sich viele Querverbindungen herstellen: Wer mehr Bildung besitzt /gebildeter ist, kann vermutlich besser mit einem Kredit umgehen, wer sauberes Wasser trinkt, ist gesünder und kann besser und langfristiger Geld durch Arbeit verdienen.

<sup>240</sup> Transzendentalgüter nicht im religiösen, sondern im kantischen Sinne als Bedingung der Möglichkeit, andere Güter zu erwerben, auch Einkommen. Andererseits brauche ich im Gesundheits- und im Bildungswesen auch

des Einkommens ist unmittelbar einsichtig, dass Gesundheit und auch gute Ernährung sowohl Voraussetzung als auch Ziel einer Einkommenssteigerung sind. Und diese ist nun wieder Voraussetzung für ein weitgehendes Well-Being der Individuen. Besser verdienende Bürger<sup>241</sup> sind nun wieder Voraussetzung für eine florierende, stabile Volkswirtschaft, die man zumindest in einem vorläufigen Sinne als Entwicklungsfortschritt begreifen kann.

Neben Bildung und Gesundheit, die man aus Sicht des Sourcebooks verbessern muss<sup>242</sup>, wird dort auch der Aspekt der Sicherheit betont. Hier wird zum einen die physische, zum anderen aber auch die rechtliche und die wirtschaftliche Sicherheit in den Blick genommen, deren Fehlen als „vulnerability to decline in well-being“<sup>243</sup> definiert wird. Auch bei der Beschreibung von Unsicherheiten muss man die drei Ebenen Mikro-, Meso- und Makro- unterscheiden: Im Haushalt kann die Unsicherheit durch Krankheit oder Tod eines Verdieners zunehmen, in der Region durch Unruhen oder Umweltkatastrophen und auf nationaler und internationaler Ebene durch interne Probleme oder externe Schocks<sup>244</sup> wie etwa den Preisverfall eines wichtigen Exportgutes des Landes auf dem Weltmarkt.

Neben der Unsicherheit als einem Grund für Armut werden auch die mangelnden Beteiligungschancen der armen Bevölkerung erwähnt. Diese müssen im Prozess der Armutsreduzierung gestärkt werden und zwar aus zwei Gründen: Zum einen, damit diese Mitspracherecht bei den finanziellen und wirtschaftspolitischen Entscheidungen haben, zum anderen aber auch, da die dadurch zu gewinnende Entscheidungsfreiheit und somit das Mitbestimmungsrecht in politischen Prozessen eine zentrales Menschenrecht ist. Im Sourcebook wird die Stärkung der Beteiligung gefordert, in den Fallstudien wird im nächsten Kapitel dieser Arbeit zu überprüfen sein, inwieweit diese bei der Armutsbekämpfung und dem Erstellen eines PRSPs in der Realität gegeben ist. Hier sei nur kritisch darauf verwiesen, dass die Armen in einer gewissen Hierarchisierung erst als vierte zu beteiligende Gruppe genannt werden. Aus ethischer Sicht wird hier das Problem des Subjektseins der Armen zu erörtern sein. Positiv ist jedoch zu bemerken, dass fehlendes Empowerment der Armen in der Analyse der Situation angeführt wird.

---

Mittel, um mir Arzneien und Schulbücher kaufen zu können. Ein bisschen scheint es in diesen Fragen immer um die Frage nach Henne und Ei zu gehen. Allerdings ist es ein ethisches Gebot, medizinische und schulische Grundausstattung unentgeltlich durch den Staat zu Verfügung zu stellen.

<sup>241</sup> Im derzeitigen Wirtschaftssystem ist dies zumindest so, wenn man die Sparquote vernachlässigt. In armen Volkswirtschaften ist diese jedoch in der Regel nicht hoch (ähnlich wie bei ärmeren Bevölkerungsschichten in Industrienationen). In vielen Länder des globalen Südens ist zumindest national nicht über die Probleme der Wachstumsfixierung der Industrienationen nachzudenken, da dort eine deutliche Verbesserung der Lebenssituation vorrangig ist. Es ist eine der spannenden Fragen dieser Dissertation, ob man den armen Ländern das Konzept der Nachhaltigkeit verordnen darf, nachdem die Industrienationen dies auch erst aufgegriffen haben, nachdem sie einen gewissen Lebensstandard erreicht hatten.

<sup>242</sup> Hier werden besonders die Ärmsten, am meisten von Krankheit Betroffenen und Bildungsfernten („Among those who need it most“) erwähnt. Klugman (2002b), S.11.

<sup>243</sup> Klugman (2002b) S.11.

<sup>244</sup> Klugman (2002b), S.10.

Hier stellt sich wieder eine Frage der Reihenfolge, denn schwaches Empowerment wird im Sourcebook mit dem Fehlen ökonomischer Möglichkeiten (Opportunities), der fehlenden Entwicklung von Capacities und der schwachen Etablierung von Einkommenssicherheit begründet. Das bedeutet, dass ökonomische Tätigkeit im Sourcebook gegenüber Gesundheit und Ausbildung der Individuen sowie der Etablierung eines formalen Arbeitssektors priorisiert werden, um Personen zu stärken.

Jedoch ist in Kritik am Sourcebook festzuhalten, dass das Empowerment der Armen erst dazu führen kann, dass diese sich an Prozessen zur Erstellung einer PRS beteiligen (können), wenn alle diese Punkte gesichert sind. Diese Mitwirkung der Armen kann darin bestehen, dass sie einbringen, inwieweit die vorgeschlagenen Maßnahmen ihre Bedürfnisse treffen.

Die Fähigkeit der Armen, eigene Interessen einzubringen, wird von demokratischen Strukturen erleichtert, allerdings müssen auch alltägliche Erfahrungen der Inklusion (etwa bei Besuch eines Krankenhauses) gemacht werden, um den Armen glaubwürdig die Wahrnehmung ihrer Rechte als wichtig für die PRS aufzuzeigen. Teilhabemöglichkeiten müssen real erfahren werden.

Bei der Analyse der Armut muss zusammenfassend festgehalten werden, dass Einkommensarmut, mangelnde Bildung und Gesundheit, aber auch Unsicherheit und damit mangelnde Planungssicherheit für die Zukunft wichtige, sich gegenseitig beeinflussende Faktoren sind. Das Sourcebook stellt nicht nur diese Facetten von Armut heraus, sondern unterscheidet in der Analyse auch verschiedene andere Aspekte<sup>245</sup>: So müsse zwischen dauerhafter und vorübergehender Armut unterschieden werden; bei den dauerhaft Armen müssen die, die am Arbeitsleben teilhaben (können) und die, denen dies nicht möglich ist, unterschieden werden. Bei den vorübergehend Armen gibt es einerseits solche, deren Armut langfristig voraussehbar ist (etwa Landarbeiter im Winter) und diejenigen, deren Armut durch plötzliche Ereignisse (Umweltkatastrophen, Preisverfall auf dem Weltmarkt für eine Ressource) entsteht.

Darüber hinaus muss analytisch zwischen kurz- und langfristigen Faktoren für Armut bzw. für deren Reproduktion unterschieden werden. Auch direkte und indirekte Gründe, bzw. Symptome für Armut müssen unterschieden werden. Als Symptom werden oft eine große Anzahl Kinder angeführt, die jedoch auch ein Zeichen für versagende Institutionen sein kann, da es auch auf das Fehlen eines überfamiliär ausgerichteten Systems zur Altersversorgung hindeutet<sup>246</sup>.

---

<sup>245</sup> Auch für das Folgende: Klugman (2002b), S. 13.

<sup>246</sup> Zur Diskussion um den Zusammenhang von Armut und Kinderreichtum in Ländern des globalen Südens siehe Nuscheler, Franz (2008): Bevölkerungswachstum und Armut. In: Online-Handbuch Demografie des Berlin-Instituts.

Entscheidend für die Analyse der Armut ist auch die Unterscheidung zwischen Armutsfaktoren, die durch öffentliche Maßnahmen beseitigt werden können, und solche, die nicht beeinflussbar sind. Die Einschätzungen, welche Faktoren in welche Gruppen gehören, ändert sich dabei auch, da sie vom Willen der Regierung, der Sozialpolitik und insgesamt den sozialen Normen einer Kultur abhängen, so dass kulturelle Veränderungen auch hier Veränderungen nach sich ziehen können (z. B. könnte eine Aufweichung des Kastensystems in Indien zur vermehrten Unterstützung der unteren Kasten führen), so das Sourcebook<sup>247</sup>. Diese tiefgehende Analyse der verschiedenen Aspekte von Armut und ihrer gesellschaftlichen Bedeutung schließt das Sourcebook die Formulierung der Ziele der PRS an: Es soll also aufgezeigt werden, wie die verschiedenen Formen von Armut in einer Strategie bekämpft und reduziert werden können.

#### 4.4.1.1.2 Zielformulierung

In diesem Zusammenhang ist die Unterscheidung zwischen beeinflussbaren und nicht beeinflussbaren Faktoren für Armut laut Sourcebook auch wichtig. Man wird nicht alle Ungleichheiten ausgleichen können und wollen. Um dies zu verdeutlichen, muss man klare Zielvorgaben für die PRS machen, auch um eine wirksame Evaluation vornehmen zu können. Bei der Ausgestaltung der Zielvorgaben unterscheidet das Sourcebook der Weltbank zwischen Goals (übergeordneten Zielen), Indicators (Indikatoren) und Targets (Einzelzielen)<sup>248</sup>. Goals bezeichnen hierbei etwa generell die Armutsreduzierung auch die Millennium Development Goals (MDGs) und die Sustainable Development Goals (SDGs) sind<sup>249</sup>, wie es sprachlich logisch erscheint, in diese Kategorie einzuordnen: allgemeine, wünschenswerte Ziele der Entwicklungszusammenarbeit. Indikatoren sind dann Kennzahlen, die das Goal etwas fassbarer machen und den Fortschritt aufzeigen<sup>250</sup>. So wird etwa Armut durch den Indikator Einkommen definiert, Absolute Armut wird an Einkommen festgemacht, das nicht für das Lebensnotwendige ausreicht, bzw. das unter der kaufkraftbereinigten Armutsgrenze von 1,90 \$ verfügbarem Geld pro Tag<sup>251</sup> liegt. Abstufungen in der Armutserfassung werden durch ähnliche Kennzahlen definiert.

---

Online unter: [https://www.berlin-institut.org/fileadmin/user\\_upload/handbuch\\_texte/pdf\\_Nuscheler\\_Armut.pdf](https://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/handbuch_texte/pdf_Nuscheler_Armut.pdf) (11.05.2020)

<sup>247</sup> Vgl. Klugman (2002b), S. 13. Um solche Phänomene genauer einordnen zu können, habe ich die Länderstudien in Kapitel 5 dieser Arbeit vorgenommen.

<sup>248</sup> Klugman (2002b), S. 13f.

<sup>249</sup> Zu diesen siehe auch Kapitel 2.2.4 dieser Arbeit.

<sup>250</sup> Auch solche Indikatoren gibt es im Bereich der MDGs und SDGs.

<sup>251</sup> Über die Festlegung dieser Armutsgrenze gibt es eine breite wissenschaftliche Diskussion, die hier nicht nachvollzogen werden kann. Früher wurde als absolut arm oder extrem arm angesehen, wer weniger als 1 US-Dollar



Targets sind dagegen konkretere Ziele, sozusagen die Operationalisierung der Goals und Indikatoren. Ein Target des Goals Armutsreduzierung kann dann sein, dass bis 2020 der Anteil der Armen in Land XY von 15% auf 10% Prozent gesenkt wird. Dabei definiert der Indikator, dass arm derjenige ist, dessen Einkommen unter der Armutsgrenze liegt. Targets müssen konkret sein oder, wie es im Sourcebook bezeichnet wird, sie sollen SMART sein: „Specific, Measurable, Achievable, Relevant, and Time-bound“<sup>252</sup>. Indikatoren sollten dabei sowohl die makroökonomischen Daten für Wirtschaftswachstum (etwa Steigerung des BIP) als auch die mikroökonomischen Hindernisse zur Armutsreduzierung erfassen (etwa Zahl der Analphabeten)<sup>253</sup>. Targets und Indikatoren können sowohl als langfristige als auch als jahresbezogene Ergebnisse formuliert werden, allerdings müssen dabei nach Klugman immer drei Punkte berücksichtigt werden: zum einen sollten beide nur für zentrale Punkte der Armutsreduzierungsstrategie formuliert werden<sup>254</sup> und auch mit den langfristigen Goals vereinbar sein, die unter anderem im Partizipationsprozess des Landes ermittelt wurden und die große Vision für das betroffene Land widerspiegeln. Dabei sollen zum zweiten technische Fortschritte und Förderungen des Humankapitals erfasst werden. Verständlicherweise muss dabei, besonders auch beim Vergleich mit inter- und supranationalen Zielen, etwa den MDGs, die Ausgangsposition des Landes berücksichtigt werden<sup>255</sup>. Auch sollten zum dritten Determinanten der Armutsreduzierung bestimmt werden, die zur Erfassung dienen. Das Sourcebook bietet in diesem Gebiet sogar eine Übersichtstabelle, die alle möglichen Indikatoren aufzeigt, aus denen die Länder dann ihre Präferenzen wählen sollen<sup>256</sup>. In dieser Tabelle wird wieder Bezug genommen auf die oben angeführten übergeordneten Bereiche: makroökonomische Stabilität, Armut und Ungleichheit, Sicherheit, Bildung, Gesundheit und Empowerment<sup>257</sup>. In diesen Bereichen werden zur Orientierung und Verortung der PRSs als übergeordnete Ziele die MDGs angegeben, so wird im Bereich Armut und Ungleichheit die Halbierung der extremen /absoluten Armut bis 2015, die Implementierung einer nationalen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung und eine Umkehrung des Trends beim Verlust natürlicher Ressourcen als Leitlinien

---

am Tag zu Verfügung hatte. 2016 setzte die Weltbank die Grenze dann auf 1, 90 \$ herauf. Zur Diskussion vgl. Lingnau, Hildegard (2016). Großer Durchbruch. In: E+Z 52 (2016)3, S.24-26.

<sup>252</sup> Christiaensen, Luc / Scoot, Christopher / Wodon, Quentin (2002): Chapter 4: Development Targets and Costs. In: Klugman, Jeni (Hg.), Sourcebook, Vol.1., S. 131-156, hier S. 132.

<sup>253</sup> Vgl. Klugman, (2002b), S.13.

<sup>254</sup> Hier drückt sich das Grundprinzip der Sparsamkeit in den Konditionalitäten aus. Siehe auch Kapitel 4.5.2 dieser Arbeit.

<sup>255</sup> Das Verhältnis von PRSPs und MDGs wird in der ethischen Bewertung noch eine Rolle spielen Vgl. Kapitel 6. Als einschlägige Literatur sei auch verwiesen auf Fukuda-Parr, Sakiko (2008). Are the MDGs priority in development strategies and aid programmes? Only few are! Working Paper, New York. (International Poverty Centre 48).

<sup>256</sup> Vgl. Klugman (2002b), S.14.

<sup>257</sup> Vgl. Klugman (2002b), S. 15.

angegeben, die dann mittelfristig u.a. durch Erfassung der Anzahl der Armen, die Beschreibung des Armutsgefälles in einem Land <sup>258</sup>, des Durchschnittseinkommen, des Gini-Koeffizienten<sup>259</sup> erfasst werden sollen. Das Durchschnittseinkommen soll auch durch die Erfassung des Besitzes von Produktivvermögen als Ausgangspunkt bestimmt werden. Als anderes Beispiel mag der Bereich Bildung dienen: Hier werden als Leitlinien die allgemeine Grundschulbildung bis 2015 und die Eliminierung geschlechtsspezifischer Unterschiede im Bildungswesen, damals bereits bis 2005 geplant<sup>260</sup>, angegeben. Als finale Indikatoren werden dann die Analphabeten-Rate bei Erwachsenen, bemerkenswerter Weise die Analphabeten-Rate bei Frauen als getrennte Größe, aufgeführt. Zwischenindikatoren, die den Ist-Stand und die kurzfristige Verbesserung angeben sollen, sind dann die Erfassung der prozentualen Ausgaben des BIP für Grundschulbildung, der Anteil von Schulen im guten Zustand, das Verhältnis Schülerzahl-Lehrerzahl und die Fehlzeiten der Lehrer im Durchschnitt<sup>261</sup>. So wird deutlich, dass die hohen Ziele doch im Kleinen anfangen und somit operationalisierbar sein sollen. Da eine Untersuchung im Detail hier nicht möglich ist, will ich mich hier auf die Darstellung der Grundlinien, die das Sourcebook angibt, beschränken: Am Beispiel der Bildung sollte deutlich geworden sein, dass man zum einen zentrale Goals als Kategorien braucht, die dann zum zweiten in konkreter fassbare Ziele umformuliert werden müssen, wobei hier zwischen abschließenden und intermediären Indikatoren nochmals unterscheiden werden sollte. Zum dritten sollten die Indikatoren geschlechtsspezifisch und regional und insgesamt weit möglichst differenziert betrachtet werden, um die Entwicklung in den verschiedenen Landesteilen und Bevölkerungsgruppen erfassen zu können<sup>262</sup>.

Grundsätzlicher wird von Klugman formuliert, dass ein PRSP klare Ziele, die der Armutsreduzierung dienen, formulieren muss (durchaus bei Vernachlässigung anderer wirtschaftspolitischer Entwicklungsziele, wie ich den Text verstehe). Zudem muss bei den Indikatoren und Targets eine Auswahl getroffen werden, die zu einem großen Teil von den Umständen<sup>263</sup> des Landes abhängt. Klugman führt weiter aus, dass die Targets eher eine Kombination von

---

<sup>258</sup> Gemeint ist hier der Unterschied zwischen den Reichen und den Armen eines Landes und deren regionale Verteilung.

<sup>259</sup> „Der Gini-Koeffizient ist ein weit verbreitetes Maß zur Quantifizierung der relativen Konzentration einer Einkommensverteilung. Im Falle der maximalen Gleichverteilung der Einkommen (d.h. jede Person bezieht exakt das Durchschnittseinkommen der betrachteten Grundgesamtheit) nimmt der Gini-Koeffizient den Wert Null an, während er im anderen Extremfall einer maximal ungleichen Einkommensverteilung (d.h. eine einzige Person bezieht das komplette Einkommen der betrachteten Grundgesamtheit für sich alleine) den Wert Eins annimmt.“ Kamp, Udo (2018). Art. Gini-Koeffizient. In: Gabler Wirtschaftslexikon online <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/gini-koeffizient-33245/version-256772> (11.05.2020)

<sup>260</sup> Das Ziel wurde jedoch nicht erreicht und 2015 in die Sustainable Development Goals (SDGs) für 2030 als Ziel 4 übernommen. Vgl. Kapitel 2.2.4 dieser Arbeit.

<sup>261</sup> Klugman (2002b), S.15, Table 2.

<sup>262</sup> Klugman (2002b), S. 14.

<sup>270</sup> Diese werden exemplarisch in den Länderstudien in Kapitel 5 beleuchtet.

verschiedenen Werten (z. B: Alphabetisierungsrate und Schulbesuchsquote) anstelle einer einzelnen Kennzahl darstellen sollten. Targets sind dabei auch nur eine Grundlage für weitere Verbesserungen. Drittens müssen PRSPs auch ein System des Monitoring und der Evaluation entwickeln, dass den Targets und Indikatoren sowie den Goals angemessen und nachhaltig und somit nachvollziehbar ist<sup>264</sup>.

#### 4.4.1.1.3 Operationalisierung

Bei der Operationalisierung und der Frage, wie man die Ziele einer PRS bzw. eines PRSPS erreichen kann, sind dann laut Sourcebook vier Überlegungen wichtig<sup>265</sup>:

1. Welche makroökonomische und strukturelle Politik ist notwendig, um nachhaltiges Wachstum, an dem die Armen partizipieren, zu erreichen.

In diesem Punkt betont Klugman im Sourcebook, dass eine funktionierende makroökonomische Struktur eine Prädiktion für Wachstum ist, das seinerseits als bedeutender Faktor zur Bekämpfung der Armut angesehen wird. Allerdings wird hier gleich betont, dass Wachstum nur dann im Sinne einer PRS ist, wenn es zu Gunsten der Armen, also pro-poor<sup>266</sup> erfolgt. Aus meiner Sicht ist hier jedoch nur relatives Pro-Poor-Wachstum ethisch vorstellbar, also Wachstum, das überproportional den Armen zugutekommt. Im Sourcebook werden vor allem eine Inflation, die das Wachstum nicht auffrisst, eine nachhaltige Verschuldungssituation (d.h. eine überschaubare)<sup>267</sup>, Wachstum, das die Ziele des PRSP ermöglicht (Stichwort: Umverteilung, Investitionen in Bildung und Gesundheit) sowie eine Fiskalpolitik, die auch den Zielen des PRSPs entspricht, als zentral angesehen. Ebenso bedürfen auf der makroökonomischen Ebene die Wechselkurse und ihre Schwankungen eine besondere Beachtung. Auch Handelsbeschränkungen, große Staatsunternehmen, die Verluste erwirtschaften, und ineffiziente

---

<sup>264</sup> Klugman (2002b), S. 16.

<sup>265</sup> Klugman (2002b), S. 16-22.

<sup>266</sup> Das Thema Pro-Poor Growth ist ein zentrales Thema der Bewertung der Konditionalitäten und wird in Kapitel 2.3.6.4 und auch in der Schlussbewertung im Kapitel 7 ausführlich behandelt. Wichtig ist hier nur, dass es aus ethischer Sicht immer um relationales pro-poor Wachstum gehen muss, also um Wachstum, das überproportional den Armen zugutekommt. Dies ergibt sich empirisch aus dem Scheitern der Trickle-down-Hoffnungen und ethisch aus dem hier durchaus geltend zu machenden Differenzprinzip von John Rawls. Dem Differenzprinzip zufolge sind Ungleichverteilungen gesellschaftlicher Kooperationsgewinne nur dann gerecht, wenn die Tatsache, dass einige Bürgerinnen über mehr sozioökonomische Güter verfügen, allen Bürgerinnen und insbesondere den am schlechtesten gestellten nutzt. Vgl. Bratu, Christine (2016): Das Differenzprinzip. In: Goppel A./ Mieth C./ Neuhäuser C. (Hgg.) (2016): Handbuch Gerechtigkeit, Stuttgart, S. 158-163. Erstmals thematisierte John Rawls dieses Prinzip in seinem Hauptwerk „Eine Theorie der Gerechtigkeit“. Vgl. Rawls, John (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt a. M., S. 104.

<sup>267</sup> Hier gibt man sich nicht der Utopie eines schuldenfreien Staates hin. Verschuldung ist so lange in Ordnung, solange die Gläubiger das Vertrauen in die Rückzahlungsfähigkeit des Schuldners besitzen, d.h. solange es Produktivitätssteigerungen und somit ökonomisches Wachstum gibt, das den Wohlstand des Staates steigert, so dass dieser seine Schuldendienste erfüllen kann. Hierbei ist natürlich auch die als vierten Punkt angeführte Fiskalpolitik wichtig.

Marktregulierung sind Themen, die nach Klugman Beachtung finden müssen, wenn man eine Strategie zur Reduzierung der Armut entwickeln will<sup>268</sup>.

Vor allem eine Strukturpolitik, die eindeutige regionale Unterschiede zwischen verschiedenen Landesteilen auszugleichen versucht, ist innerhalb einer PRS notwendig, so Klugman. Hier kann man als parallelen Fall aus einer Industrienation an das System des Länderfinanzausgleichs denken, der die Angleichung der Lebensverhältnisse in allen Regionen der Bundesrepublik Deutschland anstrebt, um den sozialen Frieden zu sichern<sup>269</sup>. In Ländern des globalen Südens soll dieser Anspruch verhindern, dass bestimmte Arme und die Regionen, in denen sie leben, von der Partizipation am Aufschwung ausgeschlossen sind, was gerade in Afrika bedeutsam ist, da oft unterschiedliche Volksgruppen aus unterschiedlichen Regionen eine Volkswirtschaft bilden. Auch die Struktur des Arbeitsmarktes ist entscheidend für alle Bemühungen, die Armut zu reduzieren. Hierbei schlägt das Sourcebook interessanterweise vor, die Bedingungen des Arbeitsmarktes, also etwa die Frage von Mindestlöhnen, Lohnsteuer (Payroll Taxes), Kündigungsschutz und Einstellungsregularien, aber auch die Arbeitsbedingungen wie die normierte Arbeitszeit, Arbeitsschutzbestimmungen und Fragen der Arbeitsplatzsicherheit, aus der Sicht der Armen zu beurteilen<sup>270</sup>. Aus dieser Beurteilung ergibt sich dann auch die Priorisierung der Maßnahmen und der weitergehenden Reformen. Denn Klugman schreibt, dass bei allen Strukturreformen bedacht werden muss, wie sie den Armen helfen bzw. diese verletzen<sup>271</sup>. Diese Frage lässt sich am Beispiel des Mindestlohns verdeutlichen. Er kann den Arbeitenden ein Auskommen sichern, hindert aber die Ärmsten bzw. die schlecht Ausgebildeten eher daran, in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Staatliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Abhilfe schaffen könnten, müssen dann, wie nach Meinung von Weltbank und Währungsfonds alle staatlichen Maßnahmen und Daten, in einer Kosten-Nutzen-Rechnung erfasst und danach beurteilt werden.

Die Priorisierung der Strukturreformen soll dazu dienen, dass die Armen möglichst nicht durch eine Effizienzsteigerung der Volkswirtschaft schlechter gestellt werden in der Hoffnung, irgendwann am Wohlstand beteiligt zu werden<sup>272</sup>. Nach Klugman könnte dies auch bedeuten, zunächst die soziale Sicherung zu stärken, bevor Reformen umgesetzt werden, um

---

<sup>268</sup> Klugman (2002b), S.16f.

<sup>269</sup> Zum Länderfinanzausgleich aus sozialemethischer Sicht vgl. Borzymiski, Markus (2014): Sozialprinzipien und Finanzverfassung. Eine gerechtigkeits-theoretische Analyse zur Ausgestaltung einer Finanzverteilung in einem föderalen Staat am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Paderborn. (Christliche Sozialethik im Diskurs 6).

<sup>270</sup> Die praktischen Auswirkungen werden in Kapitel 5 dieser Arbeit in den Länderstudien näher untersucht und überprüft.

<sup>271</sup> Klugman (2002b), S.17. Dies ist als ein Hinweis auf die Option für die Armen bzw. das Konzept des pro-poor-growth zu werten.

<sup>272</sup> Somit wendet man sich im Sourcebook gegen die Hoffnung auf den Trickle-Down-Effekt.

auch die langfristige erfolgreiche Implementierung der Reformen zu erleichtern. Denn Sicherheit, einer der zentralen Aspekte der PRS, muss auf den verschiedenen Ebenen angestrebt werden. Dies ist jedoch nicht mit der Absicherung eines Sozialstaates gleichzusetzen, vielmehr führt Klugman hier die von Holzmann und Jorgensen<sup>273</sup> entwickelte Übersicht an, wie das (Armut-)risiko, bzw. der Impact of Risk, d.h. die Folgen einer unsicheren Lebenssituation, auf den verschiedenen Ebenen überwunden werden kann:

**Possible Arrangements to Reduce the Impact of Risk<sup>274</sup>:**

	<b>Individual, household</b>	<b>Group-based</b>	<b>Market-based</b>	<b>Public actions</b>
<b>Risk reduction</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preventive health practices</li> <li>• Migration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Common property resource management</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crop diversification</li> <li>• Pest management</li> <li>• Access to price and other information</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Macroeconomic stability</li> <li>• Environmental policy</li> <li>• Education and public health policy</li> <li>• Reduction of trade barriers to smooth local price variability</li> </ul>
<b>Risk mitigation</b> Portfolio diversification	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Income source diversification</li> <li>• Investment in physical and human capital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rotating savings and credit associations</li> <li>• Investment in social capital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bank savings</li> <li>• Microeconomic finance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultural extension</li> <li>• Protection of property rights</li> </ul>
Insurance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sharecrop tenancy</li> <li>• Buffer stocks</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Old-age annuities</li> <li>• Accident and disability insurance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pension systems</li> <li>• Unemployment insurance</li> <li>• Health and disability insurance</li> </ul>
<b>Risk coping</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selling assets</li> <li>• Reducing food consumption</li> <li>• Withdrawing children from school</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calling upon networks of mutual support</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selling financial assets</li> <li>• Borrowing from financial institutions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Social assistance</li> <li>• Workfare</li> <li>• Subsidies</li> </ul>

<sup>273</sup> Holzmann, Robert / Jorgensen Steen (1999): Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper. Washington, D.C., Online verfügbar unter: [http://scholar.google.de/scholar\\_url?hl=de&q=http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download%3Fdoi%3D10.1.1.200.9746%26rep%3Drep1%26type%3Dpdf&sa=X&scisig=AAGBfm0Qd9VJ-iAK3dRj\\_OmRMP4IK7rtLQ&oi=scholar&ei=KHe0Udz5NImP7AaW-oEw&ved=0CDQQgAMoATAA](http://scholar.google.de/scholar_url?hl=de&q=http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download%3Fdoi%3D10.1.1.200.9746%26rep%3Drep1%26type%3Dpdf&sa=X&scisig=AAGBfm0Qd9VJ-iAK3dRj_OmRMP4IK7rtLQ&oi=scholar&ei=KHe0Udz5NImP7AaW-oEw&ved=0CDQQgAMoATAA) (09.06.2021). Im Sourcebook wird der Titel falsch angegeben als "Conceptual Understandings". Vgl. Klugman (2002b), S. 24.

<sup>274</sup> Ich übernehme diese Übersicht hier aus Klugman (2002b), S. 18.

Hier fällt auf, dass dort radikale Maßnahmen entwickelt werden, um das Risiko zu reduzieren (Reduction), zu mildern (Mitigation) oder zu überwinden (Coping): Auf der individuellen Ebene wird, neben einer gesunden Lebensführung, auch die Migration angeführt, um die Gefahr, vom Armutsrisiko betroffen zu sein, zu reduzieren. Eine Linderung des sozialen Risikos für Haushalte soll durch eine „Income source diversification“, was meiner Ansicht nach auch als Anregung zur Kinderarbeit verstanden werden kann<sup>275</sup>, erreicht werden. Allerdings scheint dies dann im Widerspruch zum nächsten Vorschlag zu stehen, denn ein Investment in Human- und physikalisches Kapital sollte meines Erachtens den Schulbesuch der Kinder umfassen. Allerdings wird es im nächsten Punkt sogar als Möglichkeit, die Armut zu verringern, angesehen, die Kinder aus der Schule zu nehmen. Dies mag zwar die Realität widerspiegeln, kann aber meines Erachtens nicht als nachhaltige Möglichkeit angeführt werden. Denn dies widerspricht allen Ideen von nachhaltigem sozialem Fortschritt. In dieselbe Richtung gehen jedoch auch die weiteren Ideen zur Überwindung der Armut, nämlich Besitzverkauf und Reduzierung des Essenskonsums (Reducing Food Consumption): Dies beides ist wohl nur in absoluten Notfällen erwägenswert und kann nicht als ein Beitrag zur sozialen Sicherung angesehen werden, allenfalls als Möglichkeit des Überlebens. Bedenkenswert scheint jedoch die Absicherung auf individueller Ebene durch gemeinsame Pacht eines (dann größeren) Stückes Land und die damit mögliche Vorratsbildung. Auf der Ebene der sozialen Gruppe werden Maßnahmen vorgeschlagen wie die Etablierung eines Gemeineigentums, das verwaltet wird (Allmende), oder ein rotierendes System von Ersparnissen und Krediten (Microfinance) und ebenfalls das Investment in soziales Kapital. Beides sind dann Ideen, die in der Etablierung eines Netzwerks zur gegenseitigen Hilfe umgesetzt werden könnten, welche ein solches voraussetzen. Auf der Basis des Marktes sollen eine Diversifikation der anzubietenden Waren (hauptsächlich Lebensmittel), Informationszugang für die Armen über den Weltmarkt- oder regionalen Preis und ein Seuchenplan für Abhilfe sorgen. Auch soll der Markt ein (Betriebs)rentensystem und eine Arbeitsunfähigkeitsversicherung schaffen, deren Details jedoch unklar bleiben. Ersparnisse und Mikrofinance-Programme sollen die Armut lindern; auch soll man Besitz verkaufen und bei Finanzinstitutionen Geld leihen. Dies scheint, soviel sei hier bereits angemerkt, unter sozialem Aspekten doch etwas fragwürdig, funktioniert aber auch nur, wenn es eine makroökonomische Stabilität, eine vernünftige Umwelt-, Bildungs- und Gesundheitspolitik, eine gute Infrastruktur und eine Reduzierung von Handelshemmnissen gibt, um starke lokale Preisschwankungen zu verhindern. Die Stützung der Landwirtschaft und die

---

<sup>275</sup> Denn die Diversifizierung der Einkommensquellen eines Haushaltes kann auch durch weitere Arbeitskräfte, die Erwerbseinkommen, beitragen, verstanden werden.

Absicherung von Eigentumsrechten sind ebenso wichtig wie ein Sozialstaat, der Renten-, Arbeitslosen- und Gesundheitsversicherung umfasst. Auch sollten soziale Unterstützung, angemessene Löhne (Workfare) und Subventionen dabei helfen, Armut zu überwinden.

In dieser Übersicht wird sehr deutlich, dass das Sourcebook in Anlehnung an Holzmann und Jorgensen alle möglichen Wege vorschlägt, wie man Armut reduzieren kann, dass diese in den einzelnen Fällen jedoch sehr vorsichtig und unterschiedlich angewandt werden müssen. Bedenklich scheint mir, dass die makroökonomische Stabilität zwar als wünschenswert und notwendig angesehen wird, dass jedoch, so scheint es zumindest, die Ärmsten zunächst durch Kinderarbeit und Nahrungsverzicht überleben sollen. Hier scheint auf den ersten Blick auch die PRS am Elend der absolut Armen vorbei zu wirken, was sozialetisch besonders im Blick auf die vorrangige Option für die Armen kritisch zu betrachten ist.

2. Wie kann die Regierungsführung (Governance) einschließlich des Managements der öffentlichen Finanzen verbessert werden.

Dieses Thema ist wichtig, um die Handlungsfähigkeit des Staates, der die oben angeführte makroökonomische Stabilität sichern und unterstützen muss, zu erhalten bzw. zu erweitern. Wichtig scheint hierzu die Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit (Accountability) nationaler wie regionaler und lokaler Staatsrepräsentanten, um sowohl Dienstleistungen wie auch Rechenschaft über die Verwendung der staatlichen Gelder einfordern zu können. Hierbei scheint das zentrale Problem die Korruption darzustellen. Deren Bekämpfung schließt aus Sicht des Sourcebooks Dezentralisation, eine Reform des Öffentlichen Dienstes und ein besseres „Budgetary Management“ ein, das wiederum eine Offenlegung des „Budget Decisionmaking“ bedeuten würde. Bei der Transparenz des Budgets sollten dann auch starke Ungleichgewichte zu Lasten der Armen auffallen und in einem PRSP als zu ändern angeführt werden. Zu diesem Punkt hat der IMF einen eigenen Code of Fiscal Transparency<sup>276</sup> verabschiedet, der die Verwendung staatlicher Gelder transparenter machen soll<sup>277</sup>. Neben diesen pekuniär-systemischen Verbesserungen bedeutet eine verbesserte Regierungsführung auf allen Ebenen aber auch, Barrieren, die Arme an der Partizipation am ökonomischen und sozialen Leben hindern, abzubauen. Hier hat der Staat nach Meinung der Weltbank eine wichtige Rolle, zumal einige Exklusionsvorgänge staatliche Gründe, wie etwa eine schlechte Polizei oder Schwächen des Rechtssystems, haben.

---

<sup>276</sup> Code of Fiscal Transparency des IMF siehe online: <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency> (11.07.2021).

<sup>277</sup> Klugman (2002b), S. 18.

Bei der Überwindung spielt auch die Einbindung lokaler Verwaltungen eine große Rolle, da sie bei der Beseitigung realer Inklusionshindernisse durch Kenntnis der Situation vermutlich besser agieren können als die nächsthöhere Ebene<sup>278</sup>.

Insgesamt muss man hier sehen, dass es bei einer Verbesserung der Governance zum einen um die Haushaltsplanung und deren Transparenz, d.h. auch Offenlegung der Einnahme und Verwendung aller Steuern, zum anderen aber auch um die Beseitigung von Partizipationshemmnissen durch Bekämpfung der Korruption und Verbesserung des Öffentlichen Dienstes und der Verwaltung geht. Dabei sollen auch die lokalen Autoritäten gestärkt werden<sup>279</sup>.

3. Wie können angemessene sektorale Politikansätze und Programme gestaltet werden?

Zunächst müssen die für die Armutsreduzierung relevanten Politikbereiche, etwa Gesundheit, Bildung, soziale Absicherung, ländliche Infrastruktur und Entwicklung und Umwelt identifiziert werden. Dabei sollen auch Ineffizienzen und Ungleichheiten ausgemacht werden sowie mögliche Zusammenhänge zwischen Schwächen in den verschiedenen Politikbereichen (etwa schlechte Gesundheit der Armen durch das Leben in einer geschädigten oder verschmutzten Umwelt). Angesichts und im Bewusstsein der Tatsache, dass man auch in die als ineffizient angesehenen und die Armen benachteiligenden Bereiche investieren muss, sollen diese Investitionen durch eine mittelfristige Finanzplanung (MTEF: Medium-Term Expenditure Framework) geplant und zugleich begrenzt werden. Dabei soll das PRSP mögliche Finanzierungen und die Möglichkeiten technischer Hilfe für das Land eruieren. Hier kann durchaus auf bestehende Hilfsprogramme zurückgegriffen werden, allerdings müssen diese dann selbstverständlich auch auf ihren effizienten Beitrag zur Armutsreduzierung überprüft werden.

Bei der Auswahl angemessener Reformen muss man immer bedenken, dass man im MTEF klare Prioritäten gesetzt hat und man deshalb nun nicht (wieder) eine große Zahl wünschenswerter Verbesserungen in die Liste politischer bzw. öffentlicher Maßnahmen aufnehmen sollte, die man bei der Planung als nicht so zentral angesehen hat. Auch die Bezüge verschiedener Maßnahmen sollten bewusst gemacht werden (um beim Beispiel zu bleiben: Umweltschutz und Behandlung der Kranken führen beide zur besseren Gesundheit der Betroffenen).

Und als 4. Punkt braucht man eine realistische Kostenaufstellung und eine entsprechende Finanzierung zumindest der Hauptbestandteile der Programme. Man muss also klären: Welche Kosten sind zu erwarten und wie kann die Finanzierung gesichert werden?

Hierbei muss man einerseits realistisch die Kosten staatlicher Maßnahmen zur Armutsreduzierung einschätzen und andererseits den makroökonomischen Finanzrahmen, den auch der

---

<sup>278</sup> Anklänge ans Subsidiaritätsprinzip. Interessant für die ethische Bewertung. Vgl. Kapitel 2 und 7 dieser Arbeit.

<sup>279</sup> Vgl. Klugman (2002b), S. 19.



MTEF (MTEF: Medium-Term Expenditure Framework) festlegt, berücksichtigen. Hier handelt es sich um eine zentrale Stelle für die Konditionalitäten, denn diese werden nur formuliert, wenn die erforderlichen Maßnahmen ausschließlich durch Kredite oder andere Gelder verantwortlich zu finanzieren sind. Was ein Land an Reformen durchführen kann, hängt einerseits von den Reserven des Landes ab und andererseits eben auch von den bewilligbaren Krediten, die natürlich so im Rahmen bleiben müssen, dass eine Überschuldung des Landes vermieden wird. Denn diese führt auf lange Sicht wiederum zum Erliegen aller erstrebenswerten Maßnahmen, da dem Staat das Geld zur Finanzierung fehlt. Um es nochmals ganz klar zu formulieren: PRS und konkreter dann PRSPs sollen als Grundlage zur Kreditgewährung zur Armutsbekämpfung dienen, dürfen aber natürlich nicht selbst so hohe Kredite voraussetzen, dass die makroökonomische Stabilität ins Wanken gerät. Es wäre widersinnig, von den IFIs sehr hohe Kredite zu erhoffen, um Maßnahmen zu beginnen, die diese als Voraussetzung zur Kreditgewährung ansehen.

Um dieser Gefahr zum zu entgehen, hält das Sourcebook vier Überlegungen für zentral<sup>280</sup>: Die Kosten für zentrale Aufgaben einer PRS müssen geschätzt werden. Ebenso muss der Umfang des gesamten Haushalts, einschließlich aller fremdfinanzierten Maßnahmen und der Anteil der PRS daran, ermittelt werden. Zudem müssen die einzelnen Projekte und Programm nach Politikbereich und Region differenziert aufgeführt werden und dann muss noch der Status des MTEF überprüft werden. Das bedeutet, dass die Frage beantwortet werden muss: Liegen die aktuellen Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung?

#### 4.4.1.1.4 Evaluation

Dieser Schritt bereitet dann den vierten Schritt der Planung einer PRS vor: die abschließende Evaluation. Diese muss transparent und systematisch erfolgen. Dabei sollten die Beteiligten des vorherigen Partizipationsprozesses, besonders auch die Armen, einbezogen werden, um den Erfolg der Implementierung öffentlicher politischer Maßnahmen und Programme zur Armutsreduzierung zu bewerten. Auch müssen natürlich die Ergebnisse einer Evaluation den politischen Bereichen, die vorher ausgewählt wurden, zugeordnet werden. Außerdem sollte am Ende des Monitorings ein transparenteres Budget-Management stehen, d.h., die Kosten und die Maßnahmen sollten exakt zugeordnet werden können. Abschließend sollten die Ergebnisse einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden<sup>281</sup>.

---

<sup>280</sup> Klugman (2002b), S.22.

<sup>281</sup> Klugman (2002b), S.23.

Ferner soll jede Regierung jedes Jahr einen Fortschrittsbericht der PRS erstellen. Alle drei Jahre soll das PRSP vollständig aktualisiert werden<sup>282</sup>.

Ein besonderes Augenmerk bei der Evaluation wird laut Sourcebook auf die Länder gerichtet, die an der HIPC-Initiative teilnehmen: Diese müssen nachweisen, dass sie die Erträge aus dem Schuldenerlass erhalten und zur Armutsreduzierung eingesetzt haben. Dies kann jedoch ganz allgemein geschehen, wichtig scheint hier nur der Nachweis, dass die durch den Schuldenerlass erreichte finanzielle Handlungsfreiheit für die Armen genutzt wurde und nicht durch Korruption oder ähnliches versickert ist<sup>283</sup>. Dazu soll möglichst ein „poverty fund“<sup>284</sup> eingerichtet werden, der im Gesamthaushalt des Landes nachgewiesen wird. Diese Evaluation schließt einen Vollzug eines PRSPs vorläufig ab.

Die Politik der PRSPs wurde nach der Erstellung des Sourcebooks in einzelnen Ländern fortgesetzt und wurde auch in der Entwicklungszusammenarbeit rezipiert<sup>285</sup>. Im Juni 2015 gab es durch die Einführung der Erweiterten Kreditfazilität (ECF)<sup>286</sup> eine Veränderung in der Reichweite der PRSPs, da manche Länder nun Kredite über die neue Fazilität beantragten.

#### **4.4.2 Politische Rezeption und Veränderungen in der PRS der Internationalen Finanzinstitutionen**

Der *Post-Washingtoner Konsens* (PWC) wurde auch und gerade nach der internationalen Finanzkrise von 2008/2009 als Entwicklungsstrategie gestärkt. Denn in der Finanzkrise wurde nochmals deutlich: Die Fixierung auf ausländisches Geld hilft nicht immer. Der von Arvind Subramanian sogenannte „Foreign Finance Fetish“ wurde aufgegeben, vielmehr wurde durch den PWC die Sozialpolitik zumindest im Vergleich zur bisherigen Politik gestärkt<sup>287</sup>. Die Maßgabe des Sozialspending, also die Vorstellung, den armen Haushalten mehr Geld zum Konsum zur Verfügung zu stellen, war besonders erfolgreich und führte zur Verringerung der

---

<sup>282</sup> Klugman (2002b), S.23. Dies geschieht in der Praxis nur sehr selten, wie in Kapitel 5 dargelegt wird.

<sup>283</sup> Ebd.

<sup>284</sup> Ebd.

<sup>285</sup> Siehe etwa: Gould, Jeremy (2005): *The new conditionality. The politics of poverty reduction strategies*, London / New York; Sehring, Jenniver (2002): *Post-Washington Consensus und PRSP- Wende in der Weltbankpolitik? Magisterarbeit. JGU, Mainz. FB Sozialwissenschaften*; Spanger, Hans-Joachim / Wolff, Jonas (2003): *Armutsreduzierung durch Demokratisierung? PRSP: Chancen und Widersprüche einer neuen entwicklungspolitischen Strategie*. Frankfurt a.M: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK-Report, 6/2003); Walther, Miriam / Hentschel Christine (2002): *Armutsstrategiepapiere (PRSP) - Neuanfang in der Strukturpassungspolitik von IWF und Weltbank? Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung in den PRSPs von Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda*. Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung- World Economy, Ecology and Development (WEED). Berlin. Online verfügbar unter: <http://www.weed-online.org/publikationen/17706.html>. (11.07.2021); Whaites, Alan (2000): *PRSPs: Good news for the Poor? Social Conditionality, Participation and Poverty Reduction*. Geneva.

<sup>286</sup> Siehe Kapitel 3.2.2.5.10 dieser Arbeit.

<sup>287</sup> Birdsall / Fukuyama (2011), S..47.

Einkommensungleichheit<sup>288</sup>. Auch eine stärkere Industriepolitik, die nicht nur billige Kredite und Subventionen zur Verfügung stellt, sondern den sichtbaren Eingriff („the visible hand“<sup>289</sup>) vornimmt, wird unterstützt. So soll die öffentliche Infrastruktur gestärkt werden<sup>290</sup>. Insgesamt wurde durch den PWC, gerade auch nach der Finanzkrise 2008, die Grundannahme aufgegeben, dass Entwicklung mehr durch inkompetente Regierungen und Korruption gefährdet sei als durch Marktversagen<sup>291</sup>. Das Netz der sozialen Sicherung wurde als eine zu stärkende Institution eingeschätzt, denn die Kosten für Staaten bei schwachen sozialen Netzen wurden 2008/09 deutlich. In diesem Zusammenhang soll das Problem, dass die Bürokratie oft Rent-Seeking-Regierungen und Volkswirtschaften dient, nicht negiert werden. Nach Birdsall und Fukuyama kann man dies nur umgehen, wenn die Bürokratie dem sozialen und kulturellen Umfeld angemessen ist und keine Kopie eines externen Konzeptes als koloniales Erbe<sup>292</sup>. Dies ist auch ein Bestandteil der Idee des Ownership. Nach der Finanzkrise gab es eine Stärkung der Multipolarität, besonders eine Stärkung des Einflusses der Länder des globalen Südens durch Gründung der G-20. Es war deutlich geworden, dass der Westen nicht in der Lage war, globale Wirtschaftskrisen zu bewältigen<sup>293</sup>. Diese Erkenntnis beeinflusste auch den entwicklungspolitischen Diskurs. Nach 2009 werden Brasilien und China wichtige Geldgeber der IFIs: Insgesamt werden die BRICS -Staaten<sup>294</sup> einflussreicher, was die Entwicklungspolitik verändert<sup>295</sup>, wenn auch der globale Norden weiterhin entscheidender Geldgeber in den Ländern des globalen Südens und Finanzierer der IFIs bleibt<sup>296</sup>. Dennoch gab es eine leichte Veränderung in der Politik der IFIs:

Im Juni 2015 endete die formelle HIPC-II-Kampagne, so dass die Weltbank aus der gemeinsamen PRS-Politik mit dem IMF ausschied. Zugleich wurden die Vorgaben etwas vereinfacht. Allerdings betont der IMF weiterhin die Grundprinzipien: „Maintain the link between the member’s PRS and policies under IMF-supported programs [...] Preserve the national ownership of the PRS process [und] provide flexibility in the scope and coverage of the PRS to reflect different country circumstances“<sup>297</sup>.

---

<sup>288</sup> Birdsall / Fukuyama weisen dies besonders für Brasilien und Mexiko nach. Birdsall / Fukuyama (2011), S. 48f.

<sup>289</sup> Im Gegensatz zur „invisible hand“ in der Konzeption Adam Smiths.

<sup>290</sup> Etwa durch den Ausbau der Häfen in Westafrika. Vgl. Birdsall/Fukuyama (2011), S..50.

<sup>291</sup> Ebd.

<sup>292</sup> Birdsall/Fukuyama (2011), S.51.

<sup>293</sup> Birdsall/Fukuyama (2011), S.52.

<sup>294</sup> Als BRICS-Staaten werden Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika bezeichnet, die eine zunehmend wichtigere Rolle in der internationalen Politik, auch in der Entwicklungszusammenarbeit, einnehmen.

<sup>295</sup> Auf den Einfluss Chinas habe ich schon deutlich hingewiesen.

<sup>296</sup> Birdsall/Fukuyama (2011), S.51.

<sup>297</sup> IMF Factsheet: Poverty Reduction Strategies in IMF-supported Programs. vom 14. März 2016. Online unter: <https://www.IMF.org/external/np/exr/facts/pdf/prsp.pdf> (23.03.2020).

Für Länder, die weiterhin als HIPCs gelten, ändert sich nichts<sup>298</sup>, und auch für die Länder, die aus der HIPC-Initiative ausscheiden, nur wenig. Diese sollen seit 2017 keine PRSPs mehr einreichen. Vielmehr sollen neue „Economic Development Documents“ (EDD) eingereicht werden. Die inhaltlichen Unterschiede scheinen jedoch vernachlässigbar zu sein. Denn auch diese neuen Papiere sollen eine Strategie zur Armutsreduzierung und zur Förderung des Wirtschaftswachstums vorlegen, die spezifische politische Maßnahmen artikuliert, die mit den IMF-Vorgaben (die weitgehend unverändert bleiben) korrelieren. Auch sollen die aktuelle Armutssituation und Entwicklungen im jeweiligen Land analysiert werden, um Faktoren, die die Armutsentwicklung besonders beeinflussen, zu identifizieren. Darüber hinaus sollen der finanzielle Rahmen (inklusive Steuern und Schulden), ein Focus darauf, wie das Geld des jeweiligen Landes einschließlich der Kreditmittel ausgegeben wird, welche Risiken es gibt und wie mit diesem umgegangen werden soll sowie Angaben, wie der Beteiligungsprozess ausgestaltet ist, enthalten sein. Diese Anforderungen sind auch in den PRSPs zu finden. Einzige Neuerung scheint zu sein, dass der Antrag bei den IFIs einen verbindlicheren Zeitrahmen enthalten soll, wann die Maßnahmen verkündet werden (launch data) und bis wann sie umgesetzt sein sollen.

Leider lagen im Forschungszeitraum dieser Arbeit noch keine EDDs für die ausgewählten Beispielländer vor, so dass keine Analyse etwaiger geänderter konkreter Vorgaben vorgenommen werden kann, etwa ob nun mehr staatliches Engagement für Gesundheits- und Bildungspolitik vorgesehen ist. Von den ausgewählten Beispielländern schied allein Indonesien, das nie ein vollständiges PRSP vorlegte, aus der HIPC-Initiative aus<sup>299</sup>.

Die grundlegenden Prinzipien der Konditionalitäten seit der Einführung der PRSPs sind dennoch weiter politikleitend, so dass ihre Grundzüge, wie sie in den Richtlinien von 2002 festgelegt wurden, hier nochmals darzustellen sind.

---

<sup>298</sup> „The 2015 changes in connection with IMF programs do not apply in the context of the HIPC initiative.“ Ebd., S.2.

<sup>299</sup> In diese war das heutige Mitglied der G 20 vermutlich allein wegen der sogenannten Asienkrise Ende der 190er Jahre aufgenommen worden.

## 4.5 Grundprinzipien der Konditionalitäten in den PRSP in den Richtlinien von 2002<sup>300</sup>

Im Jahr 2002 entwickelte der IMF neue Richtlinien für die Anwendung der Konditionalität, die seitdem auch einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden<sup>301</sup>. In den Richtlinien, die zur Grundlage der Kreditentscheidungen des Executive Boards wurden<sup>302</sup>, wird zunächst verdeutlicht, wozu Konditionalitäten aus Sicht des IMF dienen: Vor allem sollen sie sicherstellen, dass die vom IMF zur Verfügung gestellten Mittel gemäß der zentralen Aufgabe des IMF, Zahlungsbilanzdefizite auszugleichen und für eine stabile Währung zu sorgen, verwandt werden. Darüber hinaus sollen sie eine gewisse Absicherung für den IMF darstellen, seinen Kredit langfristig zurückzuerhalten<sup>303</sup>. Hier ist also explizit gar nicht von Entwicklungshilfe bzw. Entwicklungspolitik die Rede, was auch verdeutlicht, dass prinzipiell jedes Land mit einem Zahlungsbilanzungleichgewicht, genauer mit einem -defizit, Hilfe des IMF erhalten kann. Die Länder des globalen Südens rücken nur insofern in den Fokus, als sie besonders häufig und besonders starke Zahlungsbilanzdefizite haben, da sie immer mehr Mittel (Kapital und Waren) von außen erhalten als sie exportieren. Diese besondere Behandlung der Länder des globalen Südens wird, wie erwähnt<sup>304</sup>, auch an der Unterscheidung der konditionierten Finanzierungsmöglichkeiten innerhalb des IMF deutlich: Kredite an grundsätzlich wirtschaftsstarke Länder werden aus dem allgemeinen Konto (GRA= General Resources Account) finanziert und an andere Konditionalitäten gebunden als Kredite für arme Länder (Low-Income Countries, LIC), die Unterstützung aus dem Treuhandfonds zur Armutsreduzierung (PRGT = Poverty Reduction and Growth Trust) erhalten<sup>305</sup>. Länder des globalen Südens gelten bei den IFIs immer als arme Länder.

In allen Fällen sollen Konditionalitäten, die - in nicht so verbindlicher Form wie bei einem späteren Kreditabkommen - in Ratschlägen des IMF erhalten sind, auch präventiv wirken, d.h.

---

<sup>300</sup> IMF (2002): Guidelines on Conditionality- Prepared by the Legal and Policy Development and Review Departments. (In consultation with other Departments). Approved by Timothy F. Geithner and Francois Gianviti. Online unter: <http://www.IMF.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf> (22.03.2013). Vgl auch IMF Staff Paper (2005): In Koeberle u.a. Conditionality revisited, S.33-39, hier S.34. : I

<sup>301</sup> Eine erste Überprüfung fand 2004/05 statt, eine weitere 2011.

<sup>302</sup> Diese wurden von zwei Departments, dem Legal Department, also der Rechtsabteilung, und dem Policy Development and Review Department, also sozusagen der Abteilung für Strategieplanung und Überprüfung entwickelt und von den zwei Abteilungsleitern, Timothy F. Geithner, dem späteren US-Finanzminister, und Francois Gianviti, bestätigt. Hierbei ist nicht transparent, wie dieses Papier zur Grundlage der Entscheidungen des Executive Boards wurde, de facto und im Text explizit erwähnt dient es dem Exekutive Board unter der Leitung des Executive Directors wohl seit Oktober 2002 zur Entscheidung über die Kreditvergabe.

<sup>303</sup> IMF (2002); Guidelines, Nr.1 Diese Guidelines sind nicht in Kapitel und Seitenzahlen zu erfassen, sondern werden, wie päpstliche Enzykliken, absatzweise durchnummeriert.

<sup>304</sup> Siehe Kapitel 4.2 dieser Arbeit.

<sup>305</sup> Zur Genese und Struktur dieses Treuhandfonds vgl. Kapitel 3.2.2.59. dieser Arbeit.

politische Reformen anstoßen, um ein Zahlungsbilanzdefizit zu verhindern. Die wichtigsten Prinzipien der grundsätzlichen Konditionalitätenpolitik seit der Jahrtausendwende fassen die Richtlinien wie folgt zusammen<sup>306</sup>:

Nationales Ownership, Sparsamkeit in der Formulierung von Konditionalitäten (Parsimony), Zuschnitt der Bedingungen auf das entsprechende Land, effektive Koordination mit anderen multilateralen Institutionen und Klarheit in der Spezifizierung der Bedingungen (keine ‚Gummiparagraphen‘). Diese Prinzipien sollen im Folgenden einzeln dargestellt und vorläufig eingeordnet werden.

### 4.5.1 Ownership

Ownership, also die Aneignung eines politischen Reformprogramms, das der IMF vorschlägt, durch das betroffene Mitgliedsland ist das erste genannte Prinzip der modernen Konditionalitätenpolitik. Ownership soll mit breiter Partizipation der Bevölkerung verbunden werden<sup>307</sup>. Der IMF sieht dies als eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Implementierung des Reformprogramms im kreditnehmenden Land an. Darüber hinaus betont der IMF, dass durch Ownership prinzipiell das Mitgliedsland die primäre Verantwortung für Auswahl, Gestaltung und Implementierung seiner Wirtschafts- und Finanzpolitik in Hilfsprogrammen des IMF trägt<sup>308</sup>.

Ownership ist natürlich sozialetisch relevant bezüglich Personenrecht, Freiheit und Beteiligungsgerechtigkeit. Ownership ist allerdings auch ein schwieriges Konzept, das vielschichtig verstanden werden kann. Buiter<sup>309</sup> beschreibt vier verschiedene Arten des möglichen Verständnisses von Ownership:

- 1) Das Land entwirft das Programm oder ist mit in die Erstellung durch die IFIs eingebunden oder wenigstens über die Entstehung informiert.
- 2) Das Land stimmt den Zielen des Programms, das durch die IFIs entworfen wurde, zu.
- 3) Das Land ist davon überzeugt, dass durch die Implementierung des Programms die anvisierten Ziele erreicht werden können.

---

<sup>306</sup> Vgl auch IMF Staff Paper (2005): International Monetary Fund Conditionality: A Provisional Update. In: Koeberle u.a. (2005), S. 33-39.

<sup>307</sup> Stiglitz, Joseph E. (2000): Introduction. In: Gilbert, Christopher L. / Vines, David (Hgg.) (2000): The World Bank. Structure and Policies, Cambridge, S. 1-9, hier S. 2.

<sup>308</sup> IMF (2002), Guidelines, Nr. 3.

<sup>309</sup> Buiter, Willem H. (2005). Country Ownership: A term whose Time has gone. In: Koeberle, Stefan / Silarszky, Peter / Verheyen, Gero (Hgg.) (2005): Conditionality revisited, Washington, S. 27-32, hier S.27-28.

4) Das Land implementiert das Programm oder spielt eine tragende Rolle oder die staatlichen Autoritäten sind über die Implementierung informiert. (Hier ist die Frage nach der Überzeugung des Landes, ob das Programm erfolgreich sein wird, weniger relevant).

Neben diesen verschiedenen Verständnismöglichkeiten, die in Punkt eins und vier dann auch nochmal verschiedene Intensitäten der Einbindung des Landes beschreiben, bleibt auch unklar, wer überhaupt „das Land“ repräsentiert: denn de facto wird es in den Verhandlungen von der Regierung und verschiedenen Interessengruppen repräsentiert, wobei hier die Gefahr besteht, dass die Menschen, die über die Verhandlungen in die Ausgestaltung der Konditionalitäten für ein Förderprogramm eingebunden sind, nicht alle Personenkreise repräsentieren, die von den Maßnahmen, etwa Kürzungen im öffentlichen Haushalt, betroffen sind<sup>310</sup>. Darüber hinaus scheint unklar, wie die widerstreitenden Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in Einklang gebracht werden können. Hier scheint großes Verhandlungsgeschick gefragt, auch der externen Experten der IFIs, die über Förderprogramme beraten und die Bewilligung der Kredite bzw. Fazilitäten, d.h. Kreditlinien, durch Weltbankgruppe und IMF vorbereiten.

Die Schwierigkeiten eines solchen Prozesses werden einsichtig, wenn man sich vorstellt, es kämen externe Experten nach Deutschland und sollten dann mit allen Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgebern sowie den wichtigsten zivilgesellschaftlichen Gruppen (wer wählt diese aus?) zusammen ein Programm der politischen Reformen entwickeln. Man gewinnt den Eindruck, dass Buiters Recht hat, wenn er beschreibt, es bleibe ein Geheimnis, wie in diesen Konsultationen die verschiedenen Sichtweisen in ein umsetzbares Programm, das alle akzeptieren, bzw. sich zu eigen machen, eingebracht werden können<sup>311</sup>.

Im Review des IMF von 2005 wird kritisch angemerkt<sup>312</sup>, dass auch die Gefahr besteht, dass Programme nur nominell implementiert werden, wenn das Prinzip Ownership nicht in ausreichendem Maße umgesetzt wurde. Um dies zu verhindern, müsse der IMF entscheiden, wann die Autoritäten des Landes sich das Programm hinreichend zu eigen gemacht haben; dies schreibt dem IMF eine Urteilsfähigkeit über die Abgabe der Kompetenz zu, was zum einen in der Praxis eine schwierige Entscheidung ist und zum anderen das Prinzip Ownership konterkariert. Auch wird daran ersichtlich, dass es eine grundsätzliche offensichtliche Spannung zwischen Ownership und Konditionalität gibt<sup>313</sup>: Wenn das Land seine Reformprogramme

---

<sup>310</sup> Buiters, Ownership, S.30. Dies widerspräche der Option für die Armen.

<sup>311</sup> Vgl. Buiters, Ownership, S.30.

<sup>312</sup> IMF, Review 2005 Nr. 12, S.9.

<sup>313</sup> Ebd, Nr.16, S.10.

vollständig selbst bestimmen kann, also Ownership völlig erfüllt, kann es an keine Konditionalitäten mehr gebunden sein.

#### 4.5.2 Sparsamkeit in den Bedingungen

Die neuen Richtlinien erklären nochmals, dass die Politikbereiche, die von Konditionalitäten umfasst werden, gering gehalten werden sollen<sup>314</sup>. Nach dem IMF-Staff Paper von 2005 (also der Stellungnahme der Mitarbeiter des IMF) sollen Konditionalitäten entweder unabdingbar sein für die Erreichung der Ziele des Förderprogramms oder notwendig, um die Punkte der Abmachung mit dem IMF im Mitgliedsland implementieren zu können<sup>315</sup>. Die Anforderung der Sparsamkeit ist auch vor dem Hintergrund zu verstehen, dass die IFIs vorrangig Konditionalitäten für den Kernbereich ihrer Aufgaben, also wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen, formulieren sollen<sup>316</sup>. Die Konditionalitäten sollen darüber hinaus sicherstellen, dass auch die Ressourcen des IMF sicher sind und nicht willkürlich durch Kreditziehungen gefährdet werden können. Hierbei scheint es unbedeutend zu sein, ob die Verantwortung für die Konditionalität bzw. deren Umsetzung beim IMF oder bei dem kreditbeantragenden Mitgliedsland liegt. Allerdings formuliert der IMF-Staff, dass die Verantwortung für alle wichtigen Konditionalitäten beim IMF liegt und die Bedeutung der Konditionen, die das Mitgliedsland bestimmt, gesondert begründet werden müsste<sup>317</sup>.

Gerade bei Ländern, die in der Vergangenheit unter Finanzkrisen litten, scheinen die Richtlinien in den expliziten Konditionalitäten besonderes Augenmerk auf den Finanzsektor zu legen. Nach dem Papier der IMF-Mitarbeiter betreffen zwar schon ungefähr ein Viertel der Konditionalitäten den Finanzsektor, allerdings kann dies wohl auf bis zu 50% steigen, wenn es um Entwicklungs- und Schwellenländer („Emerging Markets“) in der Krise geht<sup>318</sup>. Diese Maßnahmen können vielgestaltig sein und von der Einführung neuer Kontosysteme nach internationalen Standards bis zur Privatisierung staatlicher Banken reichen<sup>319</sup>. Damit soll sichergestellt werden, dass Ausgaben besser alloziert und die Armen dabei im Blick behalten werden. Dies geschieht nach Auskunft des Papiers in Übereinstimmung mit der HIPC-Initiative, die

---

<sup>314</sup> IMF Staff Paper (2005), S. 35f. Siehe auch Kapitel 3.2.2.5.9 dieser Arbeit.

<sup>315</sup> IMF Staff Paper (2005), S. 35f. Siehe auch International Monetary Fund (2005): Review of the 2002 Conditionality Guidelines. Prepared by the Policy and Review Department in consultation with other Departments. Approved by Mark Allen. March 3, 2005.

<sup>316</sup> Vgl. Kapitel 3.2.2.5.9 dieser Arbeit.

<sup>317</sup> Ebd.

<sup>318</sup> IMF-Paper, Conditionality, S.36.

<sup>319</sup> Ebd.



garantieren soll, dass Einsparungen bzw. Effizienzsteigerungen zum Schuldenabbau und zur Armutsreduzierung eingesetzt werden sollen<sup>320</sup>.

Dennoch bleibt es eine Herausforderung festzulegen, welche Kriterien bei der Sparsamkeit beachtet werden müssen. Hier gibt es wie bei fast allen Aktivitäten der IFIs den Streitpunkt, ob die IFIs genug tun oder gar zu weit gehen. In der ersten eigenen Revision der Guidelines durch den IMF 2005 wurde auch die Strategie der Rationalisierung (Streamlining) und der Sparsamkeit (Parsimony) einer Analyse unterworfen<sup>321</sup>: Dabei schwankte man zwischen Parsimony und Kritikalität, also absoluter Sparsamkeit und Erhaltung einer kritischen Masse von Konditionalitäten, die notwendig ist, um politische Reformen zu ermöglichen. Dabei erscheint es bedeutsam, dass die Politikbereiche der Konditionalitäten laut review im Zuge der Rationalisierung deutlich reduziert wurden und sich nun auf die Kernbereiche der IMF-Politik beschränken (sollen)<sup>322</sup>. Die Probleme, die dieser Ansatz in den einzelnen Ländern hervorrufen kann, werden in Kapitel fünf deutlich hervortreten.

#### **4.5.3 Zuschnitt auf das kreditbeantragende Mitgliedsland der IFIs**

Mit der Betonung des Zuschnitts auf das jeweilige Land versucht der IMF vermutlich, den oft im Zusammenhang mit dem *Washingtoner Konsens* erhobenen Vorwurf zu entkräften, nach der Maßgabe ‚one size fits all‘ zu handeln<sup>323</sup>. Im Review von 2005 wird das sogenannte Tailoring, also das Maßschneidern für das jeweilige Land, als wichtig erachtet. Inwieweit dies beachtet wird, werden ebenfalls die Länderstudien in Kapitel fünf dieser Arbeit zeigen.

#### **4.5.4 Effektive Koordination mit anderen multilateralen Institutionen**

Damit die vom IMF vorgeschlagenen oder vorgeschriebenen Reformschritte nicht durch andere internationale Institutionen und deren Politik konterkariert werden, sieht der IMF eine enge Kooperation mit anderen Akteuren der internationalen Politik vor. Der engste Partner des IMF ist dabei sicher die Weltbank, die ebenfalls durch Programm- und Projekthilfe die Wirtschaft der Länder des globalen Südens stärken will und die ihrerseits Bedingungen für die Zusammenarbeit mit einem hilfsbedürftigen Entwicklungsland aufstellt. Um diese mit dem

---

<sup>320</sup> Ebd. und Cohen (2000).

<sup>321</sup> Vgl. International Monetary Fund (2005): Review of the 2002 Conditionality Guidelines. Prepared by the Policy and Review Department in consultation with other Departments. Approved by Mark Allen. March 3, 2005. S. 12-14.

<sup>322</sup> Vgl. IMF, 2005 review, Nr.21 und 24, S.12. und Kapitel 3.2.2.59 dieser Arbeit.

<sup>323</sup> Der ‚Erfinder‘ des Begriffs ‚Washingtoner Konsens‘, der britische Ökonom John Williamson, bestreitet, dass diese Politik mit diesem Ansatz verbunden gewesen sei. Vgl. Williamson, John (2000). What should the World Bank think of the Washington Consensus? In: The World Bank Research Observer 15 (2000)2, S. 251-264, besonders S. 254.

IMF zu koordinieren, haben beide IFIs schon vor den neuen Richtlinien für die Konditionalitäten des IMF ein Abkommen geschlossen, in dem sie beschließen, ihre Politik abzustimmen und gemeinsame Positionen zu entwickeln<sup>324</sup>. Besonders in Gesellschaftsbereichen, die vom IMF nur als ergänzende Reform zur Erreichung der gesteckten Ziele angesehen wird, greift dieser oft auf die Arbeit der Weltbank zurück. Mit dem Abkommen „Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality“ vom 23. August 2001 ist diese Kooperation nochmal auf eine neue Basis gestellt worden<sup>325</sup>. Allerdings muss man bei diesem Abkommen berücksichtigen, dass es ein quasi diplomatisches Papier ist, das viel Wünsche zur Zusammenarbeit formuliert, über deren Umsetzung jedoch nichts sagt. Allenfalls ist zu erkennen, dass es diese Zusammenarbeit offensichtlich zwischen 1944 und 2001 nicht in der gewünschten Form gab, wenn sie nun so intensiv gefordert wird. Fraglich, aber nicht zu klären ist, ob diese Zusammenarbeit allein mit der gewandelten Situation Anfang des 21. Jahrhunderts, aber vor dem 11. September 2001, zu rechtfertigen ist.

Hier seien die drei Grundsätze der Zusammenarbeit von IMF und Weltbank angeführt: Klare Federführung einer der beiden Institutionen, systematischer und transparenter Austausch und eindeutige Zuweisung von Verantwortung und Rechenschaftspflicht bei Maßnahmen an eine der Institutionen<sup>326</sup>.

Darüber hinaus kooperiert der IMF aber auch mit regionalen Entwicklungsbanken und anderen Akteuren der internationalen Politik<sup>327</sup>. Dieser Punkt wird an den Länderbeispielen im nächsten Kapitel noch deutlich und konkret ausgearbeitet werden. Eine Zusammenarbeit mit anderen UN-Organisationen wie UNICEF, UNESCO, WHO oder anderen findet jedoch nicht institutionalisiert statt.

#### **4.5.5 Klarheit in der Spezifizierung der Konditionalitäten**

Das nächste Grundprinzip in der Ausgestaltung der Konditionalitäten ist Klarheit. Klarheit ist jedoch manchmal schwierig zu erreichen, wenn durch Ownership und individuellen Zuschnitt die Konditionalitäten sehr auf das Land abgestimmt sind. Dann verlieren externe Experten schnell den Überblick, wodurch eine klare Beurteilung der IFIs von außen erschwert wird.

---

<sup>324</sup> Concordat IMF – World-bank-Group von (1989). Online verfügbar unter:

<https://www.imf.org/external/SelectedDecisions/Description.aspx?decision=SM/89/54> (04.03.2020).

<sup>325</sup> International Monetary Fund and World Bank (Hgg.): Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality. Prepared by PDR (IMF) and OPCS and PREM (World Bank) in consultation with other departments. Approved by Jack Boorman (PDR) and Joanne Salop (OPCS). Online unter: <http://www.IMF.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/collab/082301.pdf> (24.03.2013).

<sup>326</sup> Ebd.

<sup>327</sup> Zu denken ist hier etwa an die in den deutschen Medien prominente Troika aus EU-Kommission, Europäischer Zentralbank und IMF, die Griechenland aus der wirtschaftlich schlechten Lage helfen sollte.

Allerdings hat der IMF auch Kriterien und Bereiche entwickelt, mit denen Konditionalitäten spezifiziert werden können: Konditionalitäten sollen danach entweder nach Kriterien der Umsetzung (Performance), nach strukturellen Rahmenbedingungen (Benchmarks), nach Überprüfungen der Programme oder nach Aktivitäten, die im Vorhinein wichtig sind (Prior Actions), eingeteilt werden, um dann die richtige Balance der einzelnen Maßnahmen erreichen zu können<sup>328</sup>.

Die Performance-Kriterien müssen dabei zentrale Themen zum Gegenstand haben. Darüber hinaus wird sogar gefordert, dass die Nichterfüllung zum Aussetzen oder gar zum Abbruch des IMF-Programmes führen kann. Dieser Punkt ist wichtig in der allgemeinen Debatte über Zulässigkeit und Sinnhaftigkeit von Konditionalitäten<sup>329</sup>.

Neben diesen grundsätzlichen Erwägungen lohnt sich ein Blick auf die empirische Basis, d.h. auf den Grad des Eingriffs in die Politik der Länder und auf die Anzahl der Konditionalitäten und deren Veränderungen im Laufe der Zeit.

## **4.6 Level des Eingriffs als Unterscheidungsmerkmal für die Konditionalitäten**

Für das grundlegende Verständnis der Konditionalitäten ist eine Unterscheidung nach der Intensität des Eingriffs der Geber-Institutionen in die Politik eines Empfängerlandes bedeutsam<sup>330</sup>:

1. Der höchste Grad des Eingriffs setzt auf dem systemischen Level an und fordert etwa eine Demokratisierung, die Einführung eines Mehrparteiensystems oder die Einhaltung der Menschenrechte. Auch die unter Good Governance zusammengefassten Konzepte gehören in diese Kategorie. Ebenso die im *Washingtoner Konsens* – verkürzt – propagierte Forderung einer Verschlankung des Staates und einer Öffnung des Marktes stellt einen Eingriff auf der systemischen Ebene dar. Fast alle Aspekte der ersten Generation von Konditionalitäten gehören in diese Gruppe, die auch die öffentliche Debatte um Konditionalitäten beherrscht.
2. Im zweiten Level versuchen die Geber, die nationale Politik und nationale Prioritäten zu beeinflussen. Einzelmaßnahmen des Good-Governance-Konzeptes gehören hierzu.
3. Das dritte Level versucht ausschließlich, einzelne politische Sektoren – wie etwa die Wirtschaftspolitik oder die Politik in einem Landesteil – zu beeinflussen.
4. Das vierte Level umfasst einzelne Förderungsprogramme oder Projekte.

---

<sup>328</sup> IMF-Staff, *Conditionality*, 2005, S.37.

<sup>329</sup> Siehe das Fazit dieser Arbeit in Kapitel 7.

<sup>330</sup> Vgl. Stokke (1995), S.14f.

5. Auf dem fünften Level wird eine Bindung der Förderung an bestimmte Technologie und Anbieter verlangt. Auch werden hier Kredite, die zurückzuzahlen sind, und Spenden unterschieden.
6. Das unterste Level von Konditionalitäten macht einfache technische Vorgaben, wie Hilfe abgewickelt, belegt und evaluiert werden soll<sup>331</sup>.

## **4.7 Zahlenmäßige Entwicklung der Konditionalitäten in der Politik der Weltbank**

Neben den eher normativen Guidelines, die der IMF für seine Konditionalitäten 1979 und 2002 im Rahmen der Neustrukturierung der Kredite für Länder des globalen Südens durch PRSPs erlassen hat, gibt es auch statistische Untersuchungen über die Konditionalitäten, die die Weltbank angewendet hat. Diese erfassen, welche tatsächlichen Tendenzen in der Ausgestaltung der Konditionalitäten erkennbar sind. Koeberle und Malesa<sup>332</sup> erfassen sieben Tendenzen, die sie statistisch nachweisen können:

- 1) Anpassungskredite (d.h. politisch langfristige Programme anstelle einzelner Projekte) machen in der letzten Dekade 30% der Weltbankkredite aus.
- 2) Die Gesamtzahl der einzelnen Konditionalitäten hat in der Gestaltung der Programme abgenommen.
- 3) Kredite mit weniger Konditionalität sind allgemein von höherer Qualität. Dies bedeutet, dass die Zahl der Konditionalitäten abnimmt, je vertrauenswürdiger und zahlungskräftiger der Kreditnehmer aus Sicht der IFIs ist.
- 4) Single-tranche Anpassungskredite (also einmalige Kreditzahlung) sind üblicherweise besser zu überwachen.
- 5) Die Kreditvergabe der Weltbank ist selektiv und belohnt eher Länder, die besser dastehen.
- 6) Im Durchschnitt ist die Zahl der Konditionalitäten in besser dastehenden Ländern geringer.
- 7) Weltbankkredite sind zunehmend lang- und mittelfristig ausgerichtet.

Darüber hinaus lässt sich ein Unterschied zwischen der Politik der IBRD und der IDA konstatieren: Die Zahl der Konditionalitäten nimmt in ärmeren Ländern, vor allem in Afrika, zu, auch wenn das reine Volumen der Kredite deutlich geringer ausfällt als bei Middle-Income Countries<sup>333</sup>.

---

<sup>331</sup> Vgl. ebd.

<sup>332</sup> Koeberle, Stefan / Malesa, Thaddeus (2005): Experience with World Bank Conditionality. In: Koeberle, Stefan / Silarszky, Peter / Verheyen, Gero (Hgg.) (2005): Conditionality revisited, Washington, S.45-56, hier S.45.

<sup>333</sup> Koeberle / Males (2005), S. 45 und Abb. 4.5 und 4.6 S.48.

## 4.8 Erste Kritik am Konzept der PRSPs

Wenn man die Entwicklung der Konditionalitäten vorläufig bewerten will, sind PRS und PRSP zunächst als Fortschritt zu betrachten. Denn sie legen einheitliche Regelungen von IMF und Weltbankgruppe fest und verhindern somit das Entstehen von Cross-Konditionalität. Vielmehr dient das Sourcebook als gemeinsame Grundlage, die an die jeweiligen Umstände in einem kreditnehmenden Mitgliedsland der IFIs angepasst werden kann. Dies erscheint sinnvoll, um eine Vergleichbarkeit der Konditionalitäten in den verschiedenen Ländern zu erreichen und die Überprüfung des angeblichen Grundsatzes „one size fits all“ zu ermöglichen. Allerdings muss man auch eine mangelnde Kooperation mit anderen UN-Organisationen konstatieren. Auch gibt es eine falsche Sparsamkeit in den Konditionalitäten, die sich auf wirtschaftspolitische Themen beschränken und andere Sektoren, etwa die Transzendentalgüter Gesundheit und Bildung weder selbst erfassen noch andere UN-Organisationen wie UNESCO, UNICEF oder weitere in die Strategie zur Reduzierung der Armut einbinden, obwohl Gesundheitsversorgung und Bildungszugang für Wohlstanderringung zentral sind. Man gewinnt jedoch den Eindruck, dass eine postulierte Fokussierung auf den Bildungsbereich daraus erwächst, dass in allen anderen Bereichen (staatlicher Mittelverwendung) deutlicher gespart werden soll. Ebenso wird in den vorgeschlagenen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung keine Stärkung der Resilienz durch den Aufbau langfristiger Systeme sozialer Sicherung angestrebt. Soziale Absicherung soll immer nur äußerst kurzfristig erfolgen, bis irgendeine Marktteilnahme der Betroffenen wieder möglich ist. Jede Absicherung soll nur temporär geleistet werden, eine grundsätzliche Absicherung der Marktverlierer ist nicht vorgesehen.

In der Umsetzung des Prinzips des Ownership, dass im *Post-Washington Konsens* und somit in den PRSPs gestärkt werden sollte, bleibt die Partizipation der Zivilgesellschaft unterbelichtet. Advokatorische Repräsentanz wird nicht als Möglichkeit erwähnt. Im Prinzip des Ownership besteht die Gefahr, dass die Menschen, die über die Verhandlungen in die Ausgestaltung der Konditionalitäten für ein Förderprogramm eingebunden sind, nicht alle repräsentieren, die von den Maßnahmen, etwa Kürzungen im öffentlichen Haushalt, betroffen sind<sup>334</sup>.

Allerdings ist bei der Auswahl angemessener Reformen immer zu bedenken, dass vorher klare Prioritäten gesetzt wurden und die Verantwortlichen in den IFIs und den betroffenen Ländern deshalb nun nicht (wieder) eine große Zahl wünschenswerter Verbesserungen in die Liste politischer bzw. öffentlicher Maßnahmen aufnehmen sollten, die vorher als nicht so zentral angesehen wurden. Eine Sparsamkeit der Konditionalitäten scheint deshalb durchaus sinnvoll, wenn in den richtigen Sektoren die Maßgaben spärlich eingesetzt werden. Dies wird in den

---

<sup>334</sup> Buiters, Ownership, S.30.

Länderstudien in Kapitel 5 noch zu untersuchen sein. Zuvor will ich die Erkenntnisse dieses Kapitels jedoch zusammenfassen.

## 4.9 Zusammenfassung

Staaten, die eine unausgeglichene Zahlungsbilanz aufweisen, müssen für makroökonomische Stabilität und Investitionsmöglichkeiten, die ökonomisch-sozialen Fortschritt schaffen, externe Kredite in Anspruch nehmen. Hierbei kommt der Weltbankgruppe und dem IMF eine zentrale Rolle zu, da sie die maßgeblichen Institutionen in der Entwicklungszusammenarbeit darstellen. Sie vergeben Kredite nicht ohne Bedingungen, die sogenannten Konditionalitäten. Jedoch sind Konditionalitäten, wie erwähnt, zunächst nicht grundsätzlich auf die IFIs beschränkt. In dieser Arbeit stehen jedoch die Konditionalitäten der IFIs im Mittelpunkt.

Hier umfasst Konditionalitäten in einer weiten Deutung zwei Phänomene: Die Ausgestaltung vom IMF geförderter Programme der makro-ökonomischen und strukturpolitischen Maßnahmen und die länderspezifisch festgelegten Instrumente, um die vom IMF in Kooperation mit dem jeweiligen Land festgelegten Ziele zu erreichen<sup>335</sup> Aus diesen zwei Bedeutungen ergibt sich auch, dass man sowohl von Konditionalität im Singular als auch von Konditionalitäten im Plural sprechen kann.

Laut den IFIs haben Konditionalitäten zwei Aufgaben: Zum einen soll sichergestellt werden, dass ein Land politische und ökonomische Reformen (vor allem ordnungspolitische) vornimmt, um die Probleme zu überwinden, die das Land in die Situation brachten, finanzielle Hilfe der internationalen Gemeinschaft zu suchen<sup>336</sup>. Zum anderen sollen Konditionalitäten sicherstellen, dass das Land die Kredite an den IMF zurückzahlen kann, damit diese Ressourcen wieder anderen Mitgliedsländern in Not zur Verfügung gestellt werden können.<sup>337</sup> Konditionalitäten werden für alle Mitgliedsländer, die auf Geld des IMF oder der Weltbank zurückgreifen, aufgestellt. In diesem Zusammenhang muss man dabei jedoch zwei Gruppen unterscheiden: Kredite der IFIs, die aus den allgemeinen Programmen und Finanzierungsmöglichkeiten bezahlt werden (General Resources Account, GRA) und Kredite des IMF oder der

---

<sup>335</sup> „[T]he design of IMF-supported programs- that is the macroeconomic and structural policies – and the specific tools used progress toward the goals outlined by the country in cooperation with the IMF “. International Monetary Fund (2013): Factsheet IMF Conditionality. 2. April 2013. Online verfügbar unter: <http://www.IMF.org/external/np/exr/facts/pdf/conditio.pdf> (23.03.2020).

<sup>336</sup> „[T]o overcome the problems that led it [das Land] to seek financial aid from the international community.“ Ebd.

<sup>337</sup> „[T]hat the country will be able to repay the Fund so that the resources can be made available to other members in need.“ Ebd.

Weltbank, die im Rahmen der spezifischen Fazilität für besonders arme Länder<sup>338</sup> aus dem Fonds der Armutsreduzierungsprogramme, dem PRGT (Poverty Reduction and Growth Trust) finanziert oder als Poverty-Reduction Support Credits (PRSCs) vergeben werden<sup>339</sup>.

Es gibt verschiedene Zeitpunkte und Maßnahmen, zu denen Konditionalitäten formuliert werden<sup>340</sup>: Zunächst formuliert das Land, das einen Kredit erhalten will, häufig mit Unterstützung durch Mitarbeiter des IMF, einen Letter of Intent (LOI), in dem das Programm, das vom IMF unterstützt werden soll, beschrieben wird. Ergänzt wird dieser durch ein Memorandum der wirtschafts- und fiskalpolitischen Reformen, das die Auswahl, Konzeption und Implementierung verschiedener politischer Reformen beinhaltet, die zum Erfolg des Programms führen sollen und für die das Land die vorrangige Verantwortlichkeit besitzt. In diesem Memorandum werden bereits erste Konditionalitäten bzw. erste Maßnahmen formuliert, zu denen sich ein Land verpflichtet, um den Vorgaben des IMF zu folgen.

Desweiteren gibt es vier grundsätzliche Ansatzpunkte für Konditionalitäten: Vorabmaßnahmen (Prior Actions), quantitative Leistungsindikatoren (Quantitative Performance Criteria QPCs), Richtziele (Indicative Targets) und strukturelle Eckdaten (Structural Benchmarks SB)<sup>341</sup>.

Eine weitere Unterscheidung, die in der Forschung vorgenommen wird<sup>342</sup>, ist die in eine erste, zweite und dritte Generation von Konditionalität. Zur ersten Generation zählen die Konditionalitäten, die alleine eine Ermöglichung von Wirtschaftswachstum und dadurch allgemeine Wohlstandssteigerung zum Ziel hatten. Die Konditionalitäten der zweiten Generation führten zum *Washingtoner Konsens*, der eine Deregulierungspolitik im Sinne des sogenannten Neoliberalismus propagierte und die Rolle des Staates reduzieren wollte.

Die PRSPs<sup>343</sup> stellen nun eine dritte Generation und eine besondere Art der Konditionalitäten dar, da sie nun den Fokus auf Armutsreduzierung lenken. Zumindest in den armen Ländern (Low-Income Countries, LIC) werden auch verschiedene Zugänge zur Entwicklung eines Landes entworfen. Die PRSPs wurden am 26. September 1999 durch den Exekutivdirektor

---

<sup>338</sup> Die entsprechende Fazilität ist die PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility), die besonders armen Länder sind die LIC (Low-Income-Countries). Vgl. Kapitel 3.2.2.5.9 dieser Arbeit.

<sup>339</sup> Die Mehrheit der LICs wurde dann im Jahr 2000 auch in die Initiative zur Stärkung der hochverschuldeten und armen Länder (HIPC-Initiative; Highly Indebted and Poor Countries) aufgenommen, die nochmals den besonderen Fokus auf die Konditionalitäten und Kredite für LICs legte.

<sup>340</sup> Vgl. auch für das Folgende, IMF (2013).

<sup>341</sup> Ebd.

<sup>342</sup> Vgl. Stokke (1995), Introduction. S. VIII.

<sup>343</sup> Grundlagen für PRGC und PRGF. Vgl. Kapitel 3.2.2.5.9 dieser Arbeit.

des IMF und den Weltbankpräsidenten als Strategie der IFIs in der Kooperation mit armen Ländern akzeptiert<sup>344</sup>.

Im *Post-Washingtoner Konsens* werden nun Armutsbekämpfung und starke Institutionen in die Überlegungen einbezogen<sup>345</sup>. Dieses neue Konzept wird durch Erstellung einer entsprechenden Strategie des jeweiligen Landes umgesetzt, welche dann von den IFIs bestätigt werden muss. Insgesamt dient es als Blaupause für Strategien in der Entwicklungszusammenarbeit<sup>346</sup>. Deshalb bilden die PRSPs auch die Grundlage zur ethischen Reflexion der Konditionalitäten. Denn sie sind aktuell für die Länder des globalen Südens die entscheidende Stelle bzw. Hürde, um Hilfe der IFIs zu erhalten.

Nach Gould und Klugman sollen die PRSPs dabei folgende Kriterien erfüllen:

- Vom Land bestimmt auf Grundlage breiter Partizipation
- ergebnisorientiert und auf fokussiert auf Resultate, die den Armen zugutekommen.
- den multidimensionalen Charakter von Armut voll erfassend und eine entsprechende politische Antwort bietend
- orientiert an Partnerschaft und die entwicklungspolitischen Partner koordiniert einbindend
- langfristig denkend in Bezug auf die Reduzierung der Armut<sup>347</sup>.

Seit 2002 wurden in vielen Länder des globalen Südens PRSPs vorbereitet und in Teilen umgesetzt<sup>348</sup>. Dazu veröffentlichten die IFIs ein Grundlagenwerk zu den Konditionalitäten in Zeiten des *Post-Washingtoner Konsenses*, das Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Die Erstellung eines PRSPs erfolgt in mehreren Arbeitsschritten: während zum einen die Mitarbeiter der IFIs mit Hilfe des Sourcebook, das in den Zentralen von IMF und Weltbank in Washington herausgegeben wird,<sup>349</sup> Vorschläge für eine Reformpolitik entwerfen, erarbeiten zum zweiten die verschiedenen Akteure der Zivilgesellschaft eines betroffenen Landes in

---

<sup>344</sup> Whaites, Alan (2000): PRSPs: Good news for the Poor? Social Conditionality, Participation and Poverty reduction, Geneva, S.6.

<sup>345</sup> Schweickert / Thiele (2004), S. 15.

<sup>346</sup> Schweickert / Thiele (2004), S.27.

<sup>347</sup> „[C]ountry driven, involving broad-based participation, results-oriented and focused on outcomes that benefit the poors, comprehensive in recognizing the multidimensional nature of poverty and in the proposed policy response, partnership-oriented involving coordinated participation of development partners, and based on a long-term perspective for poverty reduction“. Gould, Jeremy (2005): Poverty, Politics and States of Partnership“. in: Ders. (Hg.): The new conditionality. The politics of poverty reduction strategies, London / New York, S. 1-16, hier S.2 und Klugman (2002b), S.3-4.

<sup>348</sup> Gould spricht für 2003 von 54 bewilligten (endorsed) Papieren, 2020 werden auf der Homepage des IMF 67 Länder aufgeführt, in denen ein PRS-Prozess abläuft: vgl. <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx> (23.03.2020).

<sup>349</sup> Klugman, Jeni (Ed.) (2002): A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 1: Core Techniques and Cross-Cutting Issues. Volume 2: Macroeconomic and Sectoral Approaches. Washington D.C.



einem konsultativen Prozess ihre Ideen für eine Politik, die die Situation in ihrem Land verbessern soll. Diese senden sie in einem Letter of Intent (Loi, im Deutschen Absichtserklärung) und einem Memorandum, das erste Maßnahmen auflistet, an den IMF. Nach der Zustimmung des IMF zu diesen Papieren beginnen dann Beratungen der Zivilgesellschaft mit den Mitarbeitern des IMF und der Weltbank <sup>350</sup>. Aus diesen Konsultationen wird dann zunächst ein vorläufiges Papier für eine Strategie zur Armutsreduzierung (Interim-PRSP) erstellt. Dieses dient, nachdem es von allen Beteiligten akzeptiert wurde, als Basis für ein vollständiges PRSP, das dann die Basis für die Zusammenarbeit des armen Landes mit den IFIs in den nächsten Jahren bildet. Das Armutsreduzierungsstrategiepapier ist sozusagen die Eintrittskarte in die Förderung eines Entwicklungslandes durch die IFIs und andere internationale Geldgeber. In der Abfassung einer PRS sind folgende fünf Schritte zu beachten:

1) Analyse und Verständnis für die jeweilige Armutssituation des und in dem Land. 2) Auswahl der Aspekte der Armut, die man mit dem Programm bekämpfen will. Dieser Punkt scheint mir eklatant wichtig zu sein, um konkrete politische Maßnahmen erarbeiten zu können. 3) Diese politischen Maßnahmen sollen dann in ein Gesamtkonzept gegossen werden, das die makroökonomische und strukturelle Situation und die Regelungsstruktur (Governance) analysiert, Politiksektoren, die von zu planenden Programmen betroffen sind, herausarbeitet und auch einen realistischen Blick auf die Kosten des Gesamtkonzepts und deren (Re) Finanzierung wirft. Im nächsten Schritt 4) soll dieses Programm implementiert werden, um im letzten Schritt 5) nach vorheriger Begleitung und Überwachung evaluiert zu werden. In den gesamten Prozess sollen nicht nur die Zentralregierungen, sondern alle relevanten Akteure, besonders auch die Zivilgesellschaft und die Armen eingebunden werden. Der gesamte Prozess soll auch von der Öffentlichkeit begleitet werden. Die Grundprinzipien aller Konditionalitäten im Rahmen des PRSPs sind Nationales Ownership, Sparsamkeit in der Formulierung von Konditionalitäten (Parsimony), Zuschnitt der Bedingungen auf das entsprechende Land, effektive Koordination mit anderen multilateralen Institutionen und Klarheit in der Spezifizierung der Bedingungen. Daneben gilt es bei einer Bewertung der Konditionalitäten den Grad des Eingriffs zu bewerten:

Der höchste Grad des Eingriffs setzt auf dem systemischen Level an und fordert etwa eine Demokratisierung, die Einführung eines Mehrparteiensystems oder die Einhaltung der Menschenrechte. Auch die unter Good Governance zusammengefassten Konzepte gehören in diese Kategorie. Ebenso die im *Washingtoner Konsens* propagierten Forderungen.

---

<sup>350</sup> Hier wird das Machtverhältnis zwischen Mitgliedsland und IMF nochmals deutlich.

Im zweiten Level versuchen die Geber, die nationale Politik und nationale Prioritäten zu beeinflussen. Einzelmaßnahmen des Good Governance-Konzeptes gehören hierzu.

Das dritte Level versucht ausschließlich, einzelne politische Sektoren – wie etwa die Wirtschaftspolitik oder die Politik in einem Landesteil – zu beeinflussen.

Das vierte Level umfasst einzelne Förderungsprogramme oder Projekte.

Auf dem fünften Level wird die Bindung der Förderung an bestimmte Technologie und deren Anbieter festgelegt.

Das unterste Level von Konditionalitäten macht einfache technische Vorgaben, wie Hilfe abgewickelt, belegt und evaluiert werden soll<sup>351</sup>.

Allerdings lässt sich konstatieren, dass Weltbankkredite ebenso wie IMF-Fazilitäten zunehmend lang- und mittelfristig ausgerichtet sind. Dies muss auch eine ethische Bewertung der Konditionalitäten berücksichtigen. Dafür ist jedoch auch eine Untersuchung wichtig, wie die Konditionalitäten konkret ausgestaltet sind. Dazu untersuche ich die PRSP-Prozesse der Beispielländer Bolivien, Burundi, Laos und Indonesien im nächsten Kapitel.

---

<sup>351</sup> Vgl. ebd.

## 5 Länderstudien: Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)<sup>1</sup>

Nachdem der Washingtoner Konsens in die Diskussion geraten war, formulierten IMF und Weltbank ihre Konditionalitäten neu, wie in Kapitel 4 ausführlich dargestellt wurde. Nun sollten die wirtschaftlichen und politischen Konditionalitäten zusammengefasst und gebündelt werden, indem die IFIs mit den kreditwilligen Ländern Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs, Armutsreduzierungsstrategiepapiere) verfassten, in denen die Armutsreduzierung als übergeordnetes Ziel der Politik der IFIs postuliert wurde. Diese Papiere sollen die Basis für weitere Kredite sein: Seit Beginn des neuen Jahrtausends vergibt der IMF die Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) und die Weltbank orientiert ihre Politik mit den PRSCs (Poverty Reduction Support Credits) in dieselbe Richtung<sup>2</sup>. Kredite aus diesen beiden ‚Töpfen‘ (PRGF und PRSC) werden jedoch nur gewährt, wenn das Land ein Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) vorlegt, das Maßnahmen aufzeigt, wie die Armut in einem Land reduziert werden kann und soll. Ein äußerer Anstoß für diese neue Politik war die Initiative der G-7-Staaten in dieser Zeit, sich besonders um hochverschuldete und arme Länder ‚zu kümmern‘ und diesen einen Teil der Schulden zu erlassen. Diese HIPC-Initiative (Highly Indebted and Poor Countries-Initiative) genannte Maßnahme<sup>3</sup> wurde zunächst auf dem G-7-Gipfel, der 1995 in Halifax in Kanada stattfand, beschlossen, blieb aber bis zum Gipfel der inzwischen zur G-8 erweiterten Gruppe der führenden Wirtschaftsmächte<sup>4</sup> 1999 in Köln wirkungslos<sup>5</sup>. Die Weiterentwicklung gegenüber der Strategie des Washingtoner Konsenses besteht darin, dass in diesen Strategiepapieren eindeutiger auf die Situation des jeweiligen Landes eingegangen werden kann und nicht mehr der Leitsatz „one size fits all“ als Universalmethode für alle Länder zur Anwendung kommen soll; zudem soll nun die Zivilgesellschaft besser eingebunden werden, was sich u.a. in der Stärkung des Prinzips des Ownership ausdrückt: Die Verantwortlichen im Land sollen sich durch Beteiligung an der Erstellung des Konzeptes zu eigen machen. Dabei soll die Zivilgesellschaft eingebunden werden, allerdings kann diese

---

<sup>1</sup> In diesem Kapitel ist der Hinweis besonders wichtig, dass alle Übersetzungen aus dem Englischen eigene Übersetzungen sind.

<sup>2</sup> Vgl. Thermann, Andreas (2005): Partizipation und Entwicklung. Die Bedeutung gesellschaftlicher Teilhabe an Entwicklungsprozessen und die Realität der neuen Poverty Reduction Strategy der Weltbank, Marburg. S. 15.

<sup>3</sup> Vgl. Cohen, Daniel (2000): The HIPC Initiative: True and False Promises. OECD-Working-Paper. Paris.

<sup>4</sup> Russland wurde 1998 als Teilnehmer in die G-7 Runde aufgenommen. Eine Vollmitgliedschaft ist weiterhin umstritten. In der Krise in den Jahren 2008ff. verloren die G 8 auch zunehmend ihren Einfluss zugunsten einer Stärkung der Gruppe der G 20, die auch wichtige Schwellenländer umfasst. 2014 wurde Russland wegen der Ukraine-Krise wieder ausgeschlossen.

<sup>5</sup> Vgl. auch für diese Bewertung Thermann (2005), S. 14.

Partizipation sehr unterschiedlich ausgestaltet werden, auch da ihre Struktur und Reichweite dem jeweiligen Land obliegt.<sup>6</sup>

Neben der natürlich im Rahmen dieser Arbeit zu führenden Grundsatzdebatte über die Legitimität von Konditionalitäten generell<sup>7</sup>, sollen im Folgenden auch einige exemplarische PRSPs<sup>8</sup> auf ihre ethische Tragbarkeit überprüft werden<sup>9</sup>. Dies sollte dazu dienen, zu überprüfen, ob und wie PRSPs sich auf unterschiedliche Gegebenheiten einstellen und ob der Grundsatz der Universalmaßnahme tatsächlich aufgegeben wurde. Da bis zum Ende des Jahres 2016 insgesamt 67 Staaten ein solches Papier in Abstimmung mit dem IMF entwickelt hatten<sup>10</sup>, musste eine Auswahl erfolgen, die sich an den folgenden Kriterien orientierte: Es sollten möglichst die drei Kontinente Amerika, Afrika und Asien vertreten sein und zugleich möglichst vergleichbare, aber unterschiedliche Länder: Zudem solle ein Land aus der frühen Phase der PRSPs dabei sein, eines aus der späteren Phase, eines mit längerer politischer Stabilität, eines im Neuaufbau nach Unruhen oder Bürgerkrieg. So wurden folgende Länder als exemplarische Untersuchungsgegenstände der PRSPs ausgesucht: Bolivien, das erste Land, das ein PRSP erstellte und von 1982 bis zum durch Unruhen erzwungenen Ende der Präsidentschaft von Evo Morales im November 2019 zudem als politisch relativ stabil angesehen wurde<sup>11</sup>; als weiteres Land Burundi, ein Land, das ein PRSP nach dem Bürgerkrieg erstellte und zudem ein in seinen Grenzen stabiles afrikanisches Land darstellt, sowie Laos, ein sozialistisches Land, das bereits zwei PRSPs zum Zeitpunkt der Untersuchung erstellt hatte, und Indonesien, ein stark muslimisch geprägtes, jedoch sehr heterogenes Land, das über die Erstellung eines vorläufigen PRSPs (Interim Poverty Reduction Strategy Paper I-PRSP) nicht hinausgekommen ist. Mit dieser Auswahl wird versucht, ein möglichst breites Spektrum an Ländern, die Hilfe aus den

---

<sup>6</sup> Die Partizipation kann von wirklicher Mitarbeit bis zu bloßer Information reichen. Dies wird auch in den Untersuchungen zu den einzelnen Ländern deutlich werden. Vgl. darüber hinaus auch Kapitel 4 und Klugman (2002), sowie Spanger / Wolff, (2003), S. IIf.

<sup>7</sup> Vgl. Kapitel 1, 2 und 7 dieser Arbeit.

<sup>8</sup> Für alle hier untersuchten Dokumente, also Letter of Intent (LoI) inklusive Memoranden of Understanding, Interim Poverty Reduction Strategy Papers (I-PRSPs) und Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) gilt, dass die Autorenangaben sehr unterschiedlich in ihrer Ausführlichkeit sind. Bei den jeweiligen Papieren wird wiedergegeben, was dort angegeben war. LoI und I-PRSP entstehen oft in den Ländern, bei PRSPs erscheint der IMF immer als Herausgeber (mit Ausnahme im Falle Indonesiens). Generell gilt: „Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) are prepared by member countries in broad consultation with stakeholders and development partners, including the staffs of the World Bank and the IMF“, wie es auf fast allen Titelseiten der Dokumente angegeben wird.

<sup>9</sup> Als erklärende Vorbemerkung für die Zitation sei angemerkt, dass die meisten PRSPs in Kapiteln und Nummern gegliedert sind wie päpstlichen Enzykliken. Das ist aber auch nicht einheitlich. Auf Ausnahmen wird ggf. hingewiesen.

<sup>10</sup> Vgl. Übersicht auf der Website des IMF: <https://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx> (letzte Aktualisierung am 28 Dezember 2016) (letzter Zugriff 23.10.2020).

<sup>11</sup> Also auch zur Zeit der Erstellung und Implementierung der PRSPs. Vgl. auch Nohlen, Dieter: (2001): Die politische Entwicklung Boliviens in den letzten beiden Dekaden. Eine Bilanz. In: Sevilla, Rafael / Benavides Gisbert / Germán, Ariel (Hg.) (2001): Bolivien - das verkannte Land? Bad Honnef, S. 26-42, hier S. 28.

Finanzmitteln PRGF und PRGC (der IFIs) erhalten, abzubilden<sup>12</sup>. Natürlich können die folgenden Kapitel keine umfassende Darstellung der politischen und sozialen Situation des jeweiligen Landes und seiner Entwicklungspolitik leisten, sondern sind auf die PRSPs und die in Ihnen geforderten politischen und ökonomischen Reformen fokussiert. Sie dienen eher der empirischen Basis der Konditionalitätenpolitik als der Untersuchung des Entwicklungsprozesses der einzelnen Länder, auch wenn dieser natürlich immer wieder thematisiert wird und werden muss. Bevor man sich mit der Politik der IFIs in einem Land beschäftigen kann, scheint es zunächst sinnvoll, allgemeine Daten über ein Land zusammenzutragen, so dass zu Beginn jedes Kapitels eine kurze landeskundliche Einführung steht. Ein erster Untersuchungsgegenstand ist Bolivien, das erste Land, das an der PRSP-Strategie teilnahm. Bereits im Jahr 2001 wurde diese neue Strategie der IFIs in Boliviens Politik implementiert, weshalb Bolivien als erstes Beispielland heranzuziehen ist.

## **5.1 Der erste exemplarische Fokus: Bolivien<sup>13</sup>**

### **5.1.1 Kurze landeskundliche Übersicht**

Bolivien ist neben Paraguay das einzige Land Südamerikas, das keinen Küstenzugang hat. Bolivien besaß zur Zeit der Unabhängigkeit 1825 Zugang zum Meer, verlor diesen jedoch im Salpeterkrieg 1880, als es Peru unterlag<sup>14</sup>. Heute umfasst die Fläche des Landes 1.098.581 km<sup>2</sup>, auf denen ca. 11,7 Millionen Menschen leben<sup>15</sup>. Hauptstadt ist Sucre im Süden, Regierungssitz jedoch La Paz. Geographisch ist das Land dreigeteilt in das in den Anden liegende Hochland und das Tiefland im Amazonasbecken sowie die trockenen Savannen des Gran

---

<sup>12</sup> In Europa kämen nur Serbien und Montenegro in Frage, die als einzige europäische Länder ein solches Papier entwickelt haben. Griechenland wird in der Presse zwar immer als europäisches Land, das mit Hilfe des IMFs seine Krise überwinden soll, genannt, dennoch gibt es bis März 2011 kein strukturiertes Papier mit genauen Vorschriften für die griechische Politik, wie die PRSPs es darstellen, was auch daran liegt, dass es nicht als Entwicklungsland gesehen wird, sondern Hilfe aus dem allgemeinen ‚Topf‘ des IMF erhalten kann, wie jedes andere Land, das Zahlungsbilanzschwierigkeiten hat. (vgl. Artikel IV, Konstitutionen des IWF).

<sup>13</sup> Der gesamte PRSP-Prozess in Bolivien wird sehr detailliert und gut von Irene Tokarski dargestellt, wobei sie darüber hinaus die Mitwirkung der katholischen Kirche am Prozess fokussiert. Siehe Tokarski, Irene (2006): Kirche und Partizipation in Bolivien. Die Option für die Armen der bolivianischen Kirche im Partizipationsprozess zur Armutsreduzierungsstrategie PRSP. Zugl.: Bamberg, Univ., Diss, 2005. Berlin. (Theologie und Praxis, 30). Eine solch detailreiche Darstellung kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden, da Bolivien nur eines von vier Beispielländern ist. Dennoch wird natürlich auf die Forschung von Tokarski an entscheidenden Punkten zurückgegriffen. Darüber hinaus wird, anders als bei Tokarski, immer auf die englische Fassung der Strategiepapiere zurückgegriffen, da ich die Landessprachen in den anderen Beispielländern nicht beherrsche und eine gleichrangige Beurteilung gewährleisten soll.

<sup>14</sup> Meier, Johannes (2004): Vorwort, S.4. In: Interdisziplinärer Arbeitskreis Lateinamerika der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Hg.): Bolivien. Fehlentwicklungen und Fehleinschätzungen. (Veröffentlichungen des Interdisziplinären Arbeitskreises Lateinamerika, Bd.1), S. 3-4.

<sup>15</sup> Die Daten stammen vom World Population Review. Siehe: <https://worldpopulationreview.com/countries/bolivia-population> (11-12-2020).

Chaco<sup>16</sup>. Politisch ist das Land in neun Bundesstaaten, 112 Provinzen und diese wiederum in 339 Municipios (Kommunen) untergliedert. Das Parlament besteht aus zwei Kammern<sup>17</sup>. Nach einem erneuten Krieg 1932-35 gab es zum ersten Mal einen Entwicklungsimpuls für das bolivianische Parteiensystem, das vorher allein von der Vorherrschaft der weißen Großgrundbesitzer und ihrem Zwei-Parteien-System von Konservativen und Liberalen geprägt war<sup>18</sup>. Allerdings spielte zunächst das Militär eine wichtige Rolle, das in wechselnden Bündnissen zwischen 1936-39 und 1943-46 regierte<sup>19</sup>. Ein wichtiger Einschnitt in der jüngeren Geschichte Boliviens war die nationalistische Revolution 1952/1953, getragen vom Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), in deren Folge auch den Frauen, den Armen und den Indigenen das Wahlrecht zuerkannt wurde<sup>20</sup>. Lessmann bezeichnet diese Revolution als Beginn der Demokratisierung Boliviens<sup>21</sup>. Jedoch gab es auch danach ein Nebeneinander der als rückständig betrachteten indigenen Kultur und der ‚modernen‘ Lebensweise. Die indigene Kultur wird meist als Entwicklungshemmnis gesehen<sup>22</sup>. Dies ist insofern für unseren Kontext bedeutsam, als Bolivien als der Staat Lateinamerikas mit dem höchsten Anteil Indigener gilt: In einer Erhebung von 1992 bezeichneten sich 65% der Bevölkerung als indigen<sup>23</sup>. Nach der Revolution folgte wiederum eine Reihe von Militärdiktaturen<sup>24</sup>, bevor 1982 eine linksliberale Regierung an die Macht kam, die jedoch auch keine Politik zur Stärkung des Landes machte. In den folgenden Jahren wird die Abhängigkeit Boliviens von ausländischer Hilfe immer größer. Horst bezeichnet den Erlass der Regierung Paz Estensoro (1985-1989) vom 29. August 1985, das oberste Dekret 21060, als die „neoliberale Wende“<sup>25</sup>, da mit diesem die Strukturanpassungspolitik, die IMF und Weltbank zu dieser Zeit fordern, in nationales bolivianisches Recht umgesetzt wurde<sup>26</sup>. Mit dem Dekret 21060 wird zumindest eine makroökonomische Stabilität für Bolivien erreicht, die die Inflation bekämpft und staatliches Handeln ermöglicht. Allerdings werden die neuen Möglichkeiten der Sozialpolitik von den sich etablierenden Parteien nicht genutzt. In den 1990er Jahren entwickelte sich eine „democracia pactada“, in der die

<sup>16</sup> Nickoleit, Katharina (2019): Bolivien – ein Länderportrait. Berlin, S.189.

<sup>17</sup> Jost, Stefan (2008). Das politische System Boliviens. In: Stüwe, Klaus / Rinke, Stefan (Hgg.) (2008): Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika. Eine Einführung Wiesbaden, S. 86-113, hier S. 86f.

<sup>18</sup> Horst, Rüdiger (2009): Zielkonflikte zwischen Demokratie und ökonomischer Stabilität in Bolivien. In: Jäger, Thomas (2009). Bolivien. Staatszerfall als Kollateralschaden, Wiesbaden, S. 127-173, hier S. 151.

<sup>19</sup> Jost (2008). S. 86f.

<sup>20</sup> Lessmann, Robert (2010): Bolivien: der steinige Weg zum plurinationalen Staat. In: Gabriel, Leo / Berger, Herbert (Hg.) (2010): Lateinamerikas Demokratien im Umbruch. Wien, S. 145-163, hier S.145f.

<sup>21</sup> Lessmann, Robert (2009): Bolivien: Zwischen Modellfall und Unregierbarkeit. In: Jäger, Thomas (2009). Bolivien. Staatszerfall als Kollateralschaden, Wiesbaden, S. 37-65.

<sup>22</sup> Lessmann (2010), S.146.

<sup>23</sup> Lessmann (2009), S.39.

<sup>24</sup> Literatur zu den Militärdiktaturen: Dunkerley, James (1984): Rebellion in the Veins. Political struggle in Bolivia 1952-1982. London.

<sup>25</sup> Horst (2009), S.146.

<sup>26</sup> Horst (2009), S. 130 und 146.

unterschiedlichen Parteien in Bolivien zusammenarbeiten, was jedoch nicht zur Stabilisierung des Landes im Inneren führte. Vielmehr entstehen einige soziale Bewegungen, die die Rechte einzelner Bevölkerungsgruppen artikulieren, da diese sich von den etablierten Parteien nicht vertreten fühl(t)en. Hier sind auf der einen Seite die inzwischen aufgelöste Bewegung *Conciencia de Patria* (CONDEPA) und die weiterbestehende Partei *Unidad Cívica Solidaridad* (UCS) zu nennen und zum anderen das *Movimiento al Socialismo* (MAS), das vor allem die Kokabauern des Tieflandes vertritt und deren Anführer Evo Morales lange Zeit war und als deren Anführer er zum Präsidenten gewählt wurde. Bei dieser Entwicklung ist zu bedenken, dass Parteien vorgeblich grundsätzlich mit der indigenen Kosmvision nicht in Einklang zu bringen sind<sup>27</sup> Seit der Zeit der Militärdiktaturen nach 1952 war auch die Gewerkschaft der Minenarbeiter ein bedeutender Faktor in der bolivianischen Politik. Allerdings ist die Gewerkschaft auf die demokratischen Reformen ab 1982 und vor allem auf ihren sinkenden Einfluss nicht eingestellt. Dieser ergibt sich durch die geringer werdende Zahl der Minenarbeiter infolge der Privatisierung der Minen im Rahmen der Strukturanpassungspolitik der IFIs in der bolivianischen Umsetzung im Dekret 21060. Die Gewerkschaft erweist sich nach Horst als zu unflexibel, in dem sie auf einem staatskapitalistischen Entwicklungsmodell beharrt, um weiterhin eine maßgebliche Rolle in Bolivien einzunehmen<sup>28</sup>. Anders als CONDEPA und UCS scheint MAS auch nicht durch eine Beteiligung an der Macht in der paktierten Demokratie zufriedenzustellen zu sein, sondern besitzt deutlichen Willen zur Umgestaltung der bolivianischen Politik<sup>29</sup>. MAS repräsentiert eine indigene Bevölkerung, die sich von den etablierten Parteien ausgeschlossen fühlt. Besonderen Einfluss im MAS besitzen, wie erwähnt die Kokabauern aus dem Chapare, deren Koka wegen des hohen Alkaloidgehaltes fast ausschließlich zur Herstellung von Kokain dient<sup>30</sup>, so dass sie besonders durch die von der internationalen Gemeinschaft und besonders den USA forcierten Politik gegen den Kokainhandel betroffen sind. Deshalb organisieren sie Massenproteste gegen politische Maßnahmen, wie etwa den „Krieg um das Wasser“ in Cochabamba im Jahr 2000 bzw. in El Alto 2005<sup>31</sup> oder auch den „Krieg um das Gas“<sup>32</sup>. Auslöser waren hier massive Preiserhöhungen zwischen 30 und 40%

---

<sup>27</sup> Kemlein, Ana (2009): Die indigene Bewegung – Konfliktfaktor oder Motor gesellschaftlicher Veränderung. In: Jäger, Thomas (2009). *Bolivien. Staatszerfall als Kollateralschaden*, Wiesbaden, S.205-238, Hier S.220f.

<sup>28</sup> Horst, (2009), S. 149.

<sup>29</sup> Horst, (2009), S. 159.

<sup>30</sup> Ismar, Georg (2006): Das „Musterland“ in der Krise: Gründe für die politische Destabilisierung und Zukunftsperspektiven in Bolivien. In: Ders. /Bopp, Franziska (Hgg.) (2006): *Bolivien. Neue Wege und alte Gegensätze*. Berlin, S. 25-78, hier S.37, Fn 14.

<sup>31</sup> Ismar (2006), S. 41.

<sup>32</sup> Ismar (2006), S. 41. Vgl. auch Tokarski (2006); S. 138f.

durch die Privatisierung der Wasserversorgung<sup>33</sup>. Eine Zeitlang lässt sich dies durch allgemeine Wohlstandssteigerungen befrieden, allerdings weist Lessmann darauf hin, dass in diesen Jahren auch massiv externe Gelder (vulgo Entwicklungshilfe) in den bolivianischen Staatshaushalt fließen<sup>34</sup>. Erst die Tatsache, dass nach der Jahrtausendwende nicht mehr umstandslos Hilfgelder, auch von IMF und Weltbank, gewährt werden, führt nach Lessmann zum Sturz der Regierung Sánchez de Losada am 17. Oktober 2003 und ermöglicht, nach der Präsidentschaft von Carlos de Mesa, den Wahlerfolg von Evo Morales am 18. Dezember 2005<sup>35</sup>.

Allerdings ist hier sicher auch die wachsende soziale Unzufriedenheit, die nicht allein an mangelnden Geldern liegt, zu bedenken. Zwar gab es Versuche, die Bevölkerung besser in die Politik einzubeziehen, wie etwa das Volksbeteiligungsgesetz (Ley de la Participación Popular LPP) von 1994, das den Regionen und Kommunen mehr Autonomie gestattete, allerdings blieb dabei die Frage offen, wie die zwei Vorstellungen von Autonomie in Bolivien, die regionale und die ethnische, vereint werden können, da Regionen und ethnische Gruppen oft nicht kongruent sind<sup>36</sup>. In diesem Gesetz wurde eindeutig die regionale Autonomie (departamentos) gestärkt, indem die Regionen nun vor allem im Bildungs- und Gesundheitswesen eigene Entscheidungen treffen sollten, die dadurch finanziert werden sollten, dass ihnen 20% des nationalen Mehrwertsteueraufkommens sowie das Recht, Gemeindesteuern auf das Einkommen zu erheben, zuerkannt wurden. Diese Gemeindesteuern waren nach nachvollziehbarer Ansicht von Horst jedoch unergiebig, da die Armen, besonders im informellen Sektor, kein steuerpflichtiges Einkommen haben. Ein weiteres Problem ist, dass durch die regionale Autonomie der Gegensatz zwischen armem Hochland und reichem Tiefland verstärkt wird. Dennoch ist das Jahr 1994 für die bolivianische Politik sehr wichtig, da in der in diesem Jahr erlassenen Verfassung zum ersten Mal anerkannt wurde, dass Bolivien „multiétnico y pluricultural“<sup>37</sup> sei. Trotz dieser verheißungsvollen Öffnung der Nation sind die 1990er Jahre schwierig für Bolivien, das wie angedeutet von externen Geldgebern abhängig ist<sup>38</sup>. Denn eine Auflage für die Unterstützung durch externe Geldgeber, die besonders von den USA gefordert wird, ist die Bekämpfung des Kokaanbaus, da das dort gewonnene Kokain als nicht gewünschtes Produkt

---

<sup>33</sup> Horst (2009), S. 132f.: Ein Grundproblem der Politik von 1985 bis zur Präsidentschaft Morales‘ scheint gewesen zu sein, dass die Partizipation der Bevölkerung nicht gesucht wird, und die wünschenswerte makroökonomische Stabilität durch einseitige Kosten bei den Armen ‚erkauft‘ wird. Dieses Verhalten findet sich heute seltener.

<sup>34</sup> Lessmann (2010) S.146-147.

<sup>35</sup> Ebd.

<sup>36</sup> Jäger, Thomas Das Zwei-Ebenen-Sicherheitsdilemma: Politische Repräsentation, territoriale Integrität und nationale Identität. Staatsschwäche und die Rolle externer Akteure in Bolivien. In: ders. Bolivien, S.13-36, hier S. 18f.

<sup>37</sup> Lessmann (2009), S.39.

<sup>38</sup> Vgl. Lessmann (2010), S.146-147 und Horst, S. 160.



auf dem Weltmarkt gesehen wird. Der Kokaanbau insgesamt ist als ein Brennpunkt der internationalen Politik in Bezug auf Bolivien zu nennen. Denn zum einen ist der Anbau der Koka-pflanze eine traditionelle Stütze der bolivianischen Landwirtschaft und Kultur, zum anderen wäre Bolivien - zynisch gesprochen - auch eine Nische im Weltmarkt sicher. Allerdings wird dieses Produkt, da man aus Koka Kokain herstellen kann, nicht als Handelsgut international akzeptiert. Die bolivianische Politik steht also vor der Herausforderung, zum einen eine tradi-tionelle Lebensweise zu bekämpfen und zum anderen den Bauern Alternativen zu bieten, die ähnlichen Gewinn versprechen, was nahezu aussichtslos erscheint und in der Vergangenheit gescheitert ist<sup>39</sup>. In den 1990er Jahren gab es eine Zwangszerstörung der Kokafelder, was für die bolivianische Wirtschaft auch deshalb große negative Auswirkungen hatte, da der Kokaanbau für viele ehemalige Minenarbeiter eine Erwerbsmöglichkeit bot, nachdem sie durch die Privatisierung der Minen arbeitslos geworden waren. Durch die Umsetzung des Dekret 21060 und die dadurch erreichte makroökonomische Stabilität in der Regierungszeit Sanchez' de Losada (1993-1997) stieg zwar auch das BIP pro Kopf durch Nettokapitalzufluss und starke ausländische Direktinvestitionen, allerdings beschränkten diese sich hauptsächlich auf die kapital-, aber nicht arbeitsintensive Erdölgewinnung, so dass die Arbeitslosigkeit nicht sank<sup>40</sup>. Diese bildete einen Hintergrund der Unzufriedenheit der Bevölkerung, die wiederum die Grundlage für die Protestbewegungen bis zur Wahl von Evo Morales als Präsident im Jahr 2005 war. Dieser trat mit dem Versprechen einer Neugründung („Refundación“) Boliviens sein Amt an, die die Wiedererlangung der nationalen Souveränität über die Rohstoffe, die Aufhebung rassistischer und sozialer Diskriminierung sowie die Entkriminalisierung des Kokaanbaus beinhalten sollte<sup>41</sup>. Die Verhandlungen mit den IFIs über die Einbindung in die PRSP-Prozesse begannen jedoch einige Jahre vor der Präsidentschaft von Evo Morales, so dass die Zeit vor 2005 für die sozioethische Überprüfung der Konditionalitäten besonders bedeutsam ist. Die bolivianische Gesellschaft ist in dieser Zeit und grundsätzlich nach Ismar von vier Dichotomien geprägt: „Regierung vs. Volk, Hochland vs. Tiefland, Indigene vs. Nicht-Indigen und Reich vs. Arm“<sup>42</sup>. Diese Dichotomien stehen im Hintergrund aller Verlautbarungen der bolivianischen Regierung gegenüber den IFIs. Ein PRSP-Prozess im engeren Sinn innerhalb der Kooperation von IFIs und Nationalstaat beginnt mit der Abfassung einer Absichtserklärung durch die jeweilige Regierung und die Zentralbank, den Letter of Intent

---

<sup>39</sup> Ismar (2006), S. 38.

<sup>40</sup> Ebd.

<sup>41</sup> Lessmann (2008), S.38.

<sup>42</sup> Ismar (2006), S. 30.

(LoI), an den in der Regel ein Memorandum erster (wirtschafts-)politischer Maßnahmen angehängt ist. Bolivien hat bereits am 20. Dezember 1999 einen solchen Letter of Intent verfasst.

### 5.1.2 Der Letter of Intent (LoI)

Damit ist Bolivien eines der ersten Länder, die in den PRSP-Prozess eingebunden wurden. Interessant am Zeitpunkt dieses ersten LoI ist, dass Bolivien im Dezember 1999 einen LoI verfasst, der auf die PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility, Armutsreduzierungs- und Wachstumsfazilität) ausgerichtet ist, obwohl ein LoI Boliviens vom 8. April desselben Jahres noch auf die Komplettierung der ESAF zielt. Dies legt zum einen den Verdacht nahe, dass eine grundsätzliche Umorientierung der IMF-Politik nicht stattfand, da dies in diesem kurzen Zeitraum kaum vorstellbar erscheint. Zum anderen kann man aus dem Brief vom 8. April<sup>43</sup> die kritischen Punkte der ESAF herauslesen. So erbitten Herbert Muller Costas, der damalige Finanzminister Boliviens, und Juan Antonio Morales, der zu diesem Zeitpunkt Zentralbankpräsident Boliviens war, eine nachträgliche Aufhebung des strukturellen Performanz-Kriteriums der Privatisierung der staatlichen Ölgesellschaft, da diese mehr Zeit zur Koordination und Organisation benötige<sup>44</sup>. Hier wird also deutlich, dass das ESAF-Kriterium der Privatisierung in der Praxis komplizierter ist und die Umsetzung länger dauert als die IMF-Politik angenommen hat. Im April 1999 waren die Kernbereiche der Politik, die mit den IFIs abgestimmt wurde: Die Fiskal- und Geldpolitik, die Außenwirtschaftspolitik sowie strukturelle Reformen in allen Bereichen des Staates und der Wirtschaft<sup>45</sup>. Die Schlagworte waren vor allem eine Privatisierung der Wirtschaft, eine Steuerreform nach den Maßgaben des Washingtoner Konsenses<sup>46</sup> sowie eine Dezentralisierung<sup>47</sup>.

Durch eine genauere Analyse des zweiten LoI Boliviens aus dem Jahr 1999, der im Dezember verfasst wird, soll im Folgenden dargelegt werden, ob es zu einem Strategiewechsel zwischen ESAF und PRGF kommt. Im eigentlichen Brief, den Herbert Muller Costas und Juan Antonio Morales an den damaligen geschäftsführenden Direktor<sup>48</sup> des IMF, Michel Camdessus, richten, wird betont, dass das Memorandum nur eine Aktualisierung der grundsätzlichen Vereinbarung, zur PRGF, der das Executive Board des IMF bereits am 18. September 1998

---

<sup>43</sup> Bolivia, Letter of Intent, 08. April 1999, Memorandum of Economic Policies, Nr.1. Dieser stellt eine kurze Ergänzung des wirtschaftspolitischen Programms Boliviens, das am 27. August 1998 verabschiedet wurde, dar.

<sup>44</sup> Bolivia, Letter of Intent, 08. April 1999, Nr. 1.

<sup>45</sup> Als gemeinsames Ziel aller vier Bereiche werden die Armutsreduzierung durch ein Wirtschaftswachstum zwischen 5,5 und 6% und Schritte zur gleicheren Verteilung der Gewinne durch das Wirtschaftswachstum formuliert. Vgl. Bolivia (1999), Nr. 6.

<sup>46</sup> Niedrigere Sätze bei verbreiteter Basis, auch durch die Einführung einer Mehrwertsteuer.

<sup>47</sup> Bolivia (1999), Nr. 7-16.

<sup>48</sup> Englischer Titel: Managing Director.

zustimmte und die nicht als Quelle zur Verfügung steht, darstellt. Damit wird schon die Parallelität der Verhandlungen zu ESAF und zu PRGF deutlich. Denn der Brief zur ESAF, der ebenfalls der Öffentlichkeit nicht zugänglich ist, wurde am 27. August 1998, also zeitlich sehr nah, abgeschlossen. Folglich kann man konstatieren, dass die propagierte Strategie, die Kooperation zwischen IMF und den ärmsten Ländern auf die PRGF zu konzentrieren, nicht völlig stringent durchgehalten wird. Der Brief dient der Anforderung der zweiten jährlichen Rate aus der PRGF, die aus 33.6 Millionen SDR besteht, die in drei Raten ausgezahlt werden sollen<sup>49</sup>. Zugleich erlaubt die bolivianische Regierung dem IMF, das (zu erstellende) Interim PRSP (I-PRSP) an jede internationale Organisation der Gebergemeinschaft weiterzugeben, damit diese sich im eigenen Handeln darauf beziehen können<sup>50</sup>. Hier wird die Vorreiterrolle der PRSPs für die internationale Gebergemeinschaft explizit formuliert.

Im angehängten Memorandum werden zunächst, wie im LoI vom April 1999, die Erfolge in der makroökonomischen Stabilisierung seit der Schuldenkrise Anfang der 1980er Jahre erwähnt; es wird also ein Bezug zur Strukturanpassungspolitik des Washingtoner Konsenses hergestellt. Besonders in den Kennzahlen wird die Linie von 1990 (Inflationsrate 18%) bis 1998 (Inflationsrate 4,4) gezogen, um dann den Anschluss an die 1999 startende PRGF zu ziehen, wobei die PRGF nur als Unterstützung des Wirtschaftsprogramms, das hohes und nachhaltiges Wachstum anstrebt, dienen soll. Interessant ist, dass das Haushaltsdefizit mit ausländischen Krediten finanziert werden soll, „wodurch inländische Ressourcen zur Finanzierung privatwirtschaftlicher Aktivitäten freigesetzt werden.“<sup>51</sup>. Ausländische Kredite sollen also vor allem für den Schuldendienst eingesetzt werden, was immerhin eine gewisse Gestaltungsfreiheit in der Entwicklung der heimischen Wirtschaft schaffen könnte, vor allem da die bolivianische Regierung sich laut Memorandum mit Hilfe der IDB<sup>52</sup> und der Weltbank prioritär um Reformen im Bildungs- und Gesundheitssektor bemühen will<sup>53</sup>. Andererseits soll dies auch dazu dienen, den steilen Anstieg der Kosten der Strukturreformen zu bremsen<sup>54</sup>. Die übrigen Schritte klingen in Teilen mehr nach Washingtoner Konsens als nach dem Konzept der Armutsreduzierung in der Strategie der IFIs, wenn man als Ziel formuliert, die fiskalische Dezentralisierung effektiver zu gestalten und die verbleibenden öffentlichen Unternehmen zu

---

<sup>49</sup> Bolivia (1999a), Nr.3.

<sup>50</sup> Bolivia (1999a), Nr.4.

<sup>51</sup> „[T]hus freeing up domestic resources to finance private sector activity“. Bolivia (1999a), Nr.3.

<sup>52</sup> IDB, manchmal auch IADB, ist die Inter-American Development Bank mit Hauptsitz in Washington, D.C und Büros in 26 Ländern. Vgl. <http://www.iadb.org/en/about-us/basic-facts,6550.html> (17.05.2020).

<sup>53</sup> Bolivia (1999a), Nr.3.

<sup>54</sup> Bolivia (1999a), Nr.3.

privatisieren<sup>55</sup>. Darüberhinausgehend und somit einen neuen Schwerpunkt setzend werden im LoI auch Infrastrukturmaßnahmen, Korruptionsbekämpfung und größere Transparenz im staatlichen Handeln und Arbeitsmarktreformen eingefordert<sup>56</sup>. Die Ausblicke in die Zukunft werden, wiederum wie im LoI vom April 1999, in vier Kapitel aufgeteilt: Hier werden nach der Fiskalpolitik und der Geldpolitik die Strukturellen Reformen um den in der Überschrift vorangestellten Punkt der Armutsreduzierung ergänzt, bevor man sich dem Außenwirtschaftsbereich zuwendet<sup>57</sup>. Insgesamt war die wirtschaftliche Entwicklung Boliviens bis 1999, auch durch die externe Asienkrise<sup>58</sup> etwas langsamer als geplant und prognostiziert, was aber auch eine niedrige Inflation und weniger Kreditaufnahmen mit sich brachte<sup>59</sup>.

Im ökonomischen Programm für das Jahr 2000 werden Stärkung des Wachstums und signifikante Armutsreduzierung als Ziel ausgegeben<sup>60</sup>. Hier wird wieder deutlich, dass Wachstum als zentrale Methode des PRGF angenommen wird. Mittel zum Zweck sind makroökonomische Stabilität und Strukturreformen<sup>61</sup>, besonders in der Steuerpolitik, die angesichts ökonomischer Gewinne Spielraum für Investitionen lassen soll. Zugleich wird der fiskalischen Konsolidierung eine hohe Priorität eingeräumt<sup>62</sup>, was erstaunlich scheint, da ja nun schon makroökonomische Stabilität, Wachstum und Armutsreduzierung Priorität besitzen soll. Fiskalische Konsolidierung trägt zwar zur makroökonomischen Stabilisierung bei, allerdings gibt es doch, zumindest in der keynesianischen Wirtschaftstheorie<sup>63</sup>, gewisse Spannungen zur kurzfristigen Armutsreduzierung. Allerdings sollen eine Zollreform durchgeführt und eine Effizienzsteigerung der Steuerverwaltung durch Eignungsprüfung des Personals und dadurch ein Ende des Nepotismus erreicht werden.<sup>64</sup>

Zugleich sollen die Staatsausgaben nicht schneller als das BIP wachsen, wobei jedoch ein Schwerpunkt auf die Infrastruktur und nicht in öffentliche Unternehmen gelegt werden soll.

---

<sup>55</sup> „[M]aking fiscal decentralisation more effective, privatizing remaining public enterprises“. Bolivia (1999a), Nr.3.

<sup>56</sup> Bolivia (1999a), Nr.3. Bezüglich der Arbeitsmarktreformen muss man in der Auswertung der näheren Beschreibung in I-PRSP und PRSP darauf achten, ob Deregulierung oder Stärkung des formellen Sektors gemeint ist.

<sup>57</sup> Vgl. Bolivia (1999a), Nr.10-30.

<sup>58</sup> Bolivien wurde besonders durch sinkende Preise für Boliviens Exportgüter (Rohstoffe und Agrarprodukte) getroffen. Die Asienkrise wurde in Kapitel 4.4.dieser Arbeit in fn140. i ausführlich erklärt.

<sup>59</sup> Bolivia (1999a), Nr.4-6.

<sup>60</sup> Bolivia (1999a), Nr.8.

<sup>61</sup> Bolivia (1999a), Nr.9.

<sup>62</sup> Bolivia (1999a), Nr.10.

<sup>63</sup> Die Theorie nach John Maynard Keynes geht davon aus, dass der Staat in Krisen mehr Geld ausgeben muss, um die Entstehung der Armut durch eine Schwächung der Wirtschaft zu verhindern. Dieses Konzept wird als „Deficit Spending“ bezeichnet. Die staatlichen Ausgaben sollen durch spätere Steuerhöhungen ausgeglichen werden. Vgl. Minter, Steffen (2018): Artikel Deficit Spending, vor allem Absatz 1. In: Gabler Wirtschaftslexikon online. Online unter <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/deficit-spending-31450/version-255007> (23.10.2020).

<sup>64</sup> Bolivia (1999a), Nr.11-12.

Zur Investition in die Infrastruktur und besonders in die Gesundheitsversorgung sollen Erlöse aus dem Verkauf staatlicher Unternehmen genutzt werden<sup>65</sup>. Dies soll durch die regelmäßige Nutzung der Daten aus der Kontrolle der öffentlichen Ausgaben durch die Weltbank<sup>66</sup> überwacht werden.

In der Geldpolitik, die von der Zentralbank gestaltet wird, ist eine niedrige Inflation das wichtigste Ziel, das durch vierteljährliche Kontrolle des Finanzmarktes und die Einrichtung einer strengen Bankenaufsicht gesichert werden soll<sup>67</sup>. Die Geldmenge soll (dennoch) leicht gesteigert werden, um den Banken auch Privatkreditvergaben zu ermöglichen<sup>68</sup>. Die Devisenpolitik soll an der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Boliviens auf dem Weltmarkt ausgerichtet sein<sup>69</sup>. Armutsreduzierung und Strukturreformen werden in diesem LoI eng zusammengeführt und mit dem Interim-PRSP, das zeitgleich entwickelt wurde, vereinheitlicht werden<sup>70</sup>. Als erste Maßnahme zur Armutsbekämpfung wird der Ausbau des Straßennetzes genannt, da die hohen Transportkosten Wirtschaftswachstum verhinderten<sup>71</sup>. Hier scheint die Politik des *Washingtoner Konsenses* und das Vertrauen auf Wachstum als alleiniges oder wichtigstes Mittel gegen Armut durch. Auch in den „Structural Benchmarks and Performance Criteria 1999-2000“<sup>72</sup> scheint der *Washingtoner Konsens* (noch) leitend zu sein, wenn neben institutionellen Reformen des öffentlichen Sektors vor allem Privatisierungen<sup>73</sup> und die Reform und Modernisierung des Steuersystems sowie eine Rentenreform vorgegeben werden<sup>74</sup>. Rein numerisch fällt in der Übersichtstabelle auf, dass allein für den Finanzsektor und den Kapitalmarkt 4 Benchmarks – die sich u.a. mit Einlagenversicherung und Umsetzung der Basler Bankenabkommen beschäftigen - gesetzt werden, während die Sozialreformen auf zwei Punkte beschränkt sind, von denen einer auch nur darin besteht, einen Vorschlag zu entwickeln, wie die höhere Bildung besser extern, d.h. nicht durch „public resources“, also den Staat, finanziert werden könnte. Dies beschreibt auch einen Rückzug des Staates. Wirklich für die Armen scheint allein die Ausbreitung des Gesundheitsdienstes für alle vorgesehen zu sein. Viele Benchmarks beschränken sich, gerade im Bereich jenseits der Wirtschaftspolitik, darauf,

---

<sup>65</sup> Bolivia (1999a), Nr. 14-15.

<sup>66</sup> Diese Kontrolle, im Englischen „Public Expenditure Review“ (PER) ist ein festes Instrument der Weltbankpolitik zur Überwachung der öffentlichen Ausgaben.

<sup>67</sup> Bolivia (1999a), Nr. 16-17.

<sup>68</sup> Ebd. Als einzelne Maßnahme soll in diesem Zusammenhang die Haftung von Bankmanagern gesetzlich gestärkt werden.

<sup>69</sup> Zur Devisenpolitik siehe Kapitel 4.1 dieser Arbeit.

<sup>70</sup> Bolivia (1999a), Überschrift S.6 und Nr. 19.

<sup>71</sup> Ebd., Nr. 19.

<sup>72</sup> Strukturelle Benchmarks und Leistungskriterien. Ebd. Table 6 und Nr. 20.

<sup>73</sup> Ebd. Table 6 und Nr.22.

<sup>74</sup> Vgl., auch für das Folgende Bolivia (1999), Table 6.

Gesetzesvorhaben in den Nationalkongress<sup>75</sup> einzubringen<sup>76</sup>. Aber auch eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes<sup>77</sup> wird angestrebt, was die kapitalorientierte Entwicklungspolitik wiederum deutlich macht und eine Orientierung der Entwicklung an Arbeitsstandards, wie sie Demele wegweisend aufgezeigt hat, nicht berücksichtigt<sup>78</sup>. Eine Justizreform und eine verbesserte statistische Erfassung des Landes, besonders „monetary statistics“, werden angemahnt<sup>79</sup>, allerdings werden im LoI selbst nicht einmal die zwei gesundheits- und bildungspolitischen Maßnahmen, die in der Tabelle im Anhang angegeben sind, erwähnt. Dies verdeutlicht ihre Bedeutung aus Sicht der Autoren des LoI. Abschließend beschreibt der LoI relativ kurz die Maßnahmen, die im externen Sektor, d.h. in der Außenhandelspolitik, in Bolivien zu treffen sind, um in den Genuss der PRGF zu kommen. Zunächst wird analysiert, dass durch wirtschaftlichen Abschwung Export generell und Import von Konsumgütern abnehmen. Kapitalimporte in den Minen- und Energiesektor, d.h. FDIs, bleiben jedoch hoch, was vermutlich mit der Privatisierung staatlicher Unternehmen zusammenhängt. Durch Rohstoffexporte soll die Handelsbilanz jedoch langfristig auf ein Defizit von 5,5% des BIP sinken<sup>80</sup>. Wichtig ist hier jedoch, dass Bolivien die Errichtung von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen für die Dauer des Programms quasi untersagt wird. Exakter sichert Boliviens Regierung zu, keine neuen Hemmnisse aufzubauen<sup>81</sup>. Auch wird prognostiziert, dass bei politischer Stabilität gute Erlöse aus dem Export gewonnen werden können. Deshalb wird die bolivianische Regierung auch verpflichtet, Stabilität anzustreben und auch in der Region stabilisierend zu wirken. Dies geschieht allerdings allein aus wirtschaftlichen Gründen, ein menschenrechtlicher oder allgemein moralischer Diskurs wird hier vermieden. Am Ende des Memorandums wird den Geldgebern der HIPC-Initiative gedankt, die offenbar für die Maßnahmen der Jahre 1999 bis 2000 bereits eine Finanzierung zugesagt haben<sup>82</sup>. Die grobe Richtung des LoI wird im Interim PRSP weiter ausdifferenziert, weshalb dieses nun im Fokus stehen muss.

---

<sup>75</sup> Der Nationalkongress Boliviens wird auf 5 Jahre gewählt und besteht aus zwei Kammern (Abgeordnetenhaus und Senat), Jost (2008), S. 92.

<sup>76</sup> Bolivia (1999), Table 6.

<sup>77</sup> Ebd. Nr. 25.

<sup>78</sup> Demele baut ein dreistufiges System auf: menschenwürdige Arbeitsbedingungen als unterste anzustrebende Schwelle, dann gerechte Arbeitsbedingungen und als anzustrebende Höchstnorm gute Arbeitsbedingungen. Vgl. Demele, Markus (2013): Entwicklungspolitik als Arbeitspolitik. Marburg.

<sup>79</sup> Bolivia, (1999), Nr. 26 und 27.

<sup>80</sup> Ebd., Nr. 28.

<sup>81</sup> Ebd.

<sup>82</sup> Bolivia (1999), Nr.30.

### 5.1.3 Das Interim PRSP<sup>83</sup>

Das Interim PRSP Boliviens vom 13. Januar 2000 ist global das erste, das nach dem Politikwechsel der IFIs der Öffentlichkeit präsentiert wurde und stellt schon allein aus diesem Grund einen wichtigen Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit dar<sup>84</sup>. Es soll, wie zu Beginn formuliert wird<sup>85</sup>, den Ausgangspunkt für den zu beginnenden nationalen Dialog bilden. Gegliedert ist das I-PRSP folgendermaßen: Nach einer kurzen Einleitung (Nr. 1-6) wird zunächst der Hintergrund der Entstehung, also die soziale, ökonomische und politische Situation Boliviens in den Jahren bis 2000 dargestellt (Nr. 7-12), bevor im nächsten Abschnitt die Strukturreformen und das Wirtschaftswachstum, sowohl erreichtes als auch angezieltes, vorgestellt werden. (Nr. 13-17). Im Anschluss wird die in Bolivien herrschende Armut analysiert (Nr. 18-59).

Zunächst formuliert die bolivianische Regierung als Verfasserin die vier Prinzipien, die die PRS charakterisieren sollen: Chancen, Gleichheit, Würde und institutionelle Reform<sup>86</sup>. Unter „Chancen“ werden die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und die Verbesserung der Einkommensverteilung in einer stabilen Rahmenordnung verstanden, um Sparanlagen der Bürger zu ermöglichen und die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Kurz werden hier die Bereiche angesprochen, in denen die IFIs Ihre Gestaltungsmöglichkeiten sehen: Gleichheit („equity“) fokussiert auf Armutsreduzierung durch Investitionen in Bildung, Gesundheit, Wohnung und Grundversorgung. Darüber hinaus soll zur größeren Gleichheit die Produktivität in den ländlichen Regionen durch geeignete Maßnahmen erhöht werden. Mit ‚Würde‘ („dignity“) wird die Befreiung Boliviens vom Kokainhandel bezeichnet, während die ‚institutionelle Reform‘ („institutional reform“) die Transparenz und Modernisierung des Staates beschreiben soll. Hier werden also zum Teil moralisch aufgeladene Begriffe in sehr konkrete Schritte operationalisiert. Konkret wird zunächst die Erhöhung der staatlichen Ausgaben für Sozialpolitik verkündet<sup>87</sup>.

Allerdings werden im selben Atemzug die notwendigen Strukturreformen und das Wirtschaftswachstum genannt. Hier wird nochmals deutlich, dass der Washingtoner Konsens

---

<sup>83</sup> Bolivia (2000): Interim PRSP, January 13th 2000, prepared by the Bolivian Authorities. Online verfügbar unter <https://www.imf.org/external/NP/prsp/2000/bol/01/index.htm> (21.07.2021).

<sup>84</sup> Vgl. Übersicht bei Walther, Miriam / Hentschel Christine (2002): Armutsstrategiepapiere (PRSP) - Neuanfang in der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank? Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung in den PRSPs von Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda. Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung- World Economy, Ecology and Development (WEED). Berlin. Online verfügbar unter <http://www.weed-online.org/publikationen/17706.html>.(19.07.2021), S. 6.

<sup>85</sup> Bolivia (2000), Nr. 1.

<sup>86</sup> „opportunity, equity, dignity, and institutional reform.“ Bolivia (2000), Nr. 9. Für das Folgende vgl. ebd. Nr. 10-11.

<sup>87</sup> Auch für das Folgende Bolivia (2000), Nr.12-15.

weiterhin einflussreich ist und die makroökonomische Stabilität das Hauptziel der Politik in den Jahren bis zum I-PRSP war<sup>88</sup>. Die Zukunftsaussichten werden ebenfalls allein mit dem angestrebten Wirtschaftswachstum von 5% und einer Investitionsrate von 21% des BIP angegeben<sup>89</sup>. Steigende Lebenserwartung oder Alphabetisierungsrate sind an dieser Stelle keine vorgegebenen Ziele und folglich werden in diesem Bereich auch keine Konditionalitäten formuliert. Das Wachstum und eine damit reduzierbare Staatsverschuldung wird von steigenden Rohstoffpreisen am Weltmarkt und mehr Exporten abhängig gemacht. Hier wird die Fragilität eines Landes deutlich, das allein Rohstoffe auf dem Weltmarkt anbieten kann.

In der Armutsanalyse für Bolivien<sup>90</sup> wird deutlich unterschieden zwischen den Armutsaspekten Einkommen und Arbeit zum einen (Abschnitt A, Nr. 26-33), Humankapital (soziale Armutsdimension) (Abschnitt C, Nr. 40-56), die weiter aufgespalten ist in Bildung, sanitäre Grundversorgung, Vulnerabilität und Eigentum an Land und Wohnung, zum anderen sowie Partizipationsmöglichkeiten (Abschnitt D, Nr. 57-58). Zudem werden regionale Unterschiede aufgeführt (Abschnitt B, Nr. 34-39). Es findet also eine ziemlich umfassende Analyse statt.

Diese fußt auf der sehr umfassenden Armutdefinition:

„Poverty characterizes a sector of the population which cannot satisfy its basic needs for food, clothing, housing, education, health, security, and citizen participation as a result of the lack of opportunities to obtain sufficient income, reduced access to public services, high vulnerability, and social exclusion. As a result, the causes of poverty are both economic and social.“<sup>91</sup>

Dies ist die erste Fundstelle in den Quellen der IFIs zu Bolivien, an der Armut so klar und umfassend definiert wird. Diese Definition gibt die Erkenntnisse der modernen Entwicklungsökonomik wieder<sup>92</sup> und wird in den kommenden Abschnitten ausgefaltet. Insgesamt wird hier eine überzeugende Analyse der bolivianischen Verhältnisse und Probleme vorgelegt. Auch die ungleiche Entwicklung zwischen Stadt und Land wird thematisiert: die Strukturreformen erreichen fast nur die Städte, die eher westlich geprägt sind, während allgemeiner Wohlstand schwer zu erlangen ist. Vielmehr scheint die Politik, die von der bolivianischen Regierung in Abstimmung mit den IFIS verfolgt wurde, die Unterschiede zwischen Stadt und Land zu vergrößern<sup>93</sup>. Interessanterweise wird in diesem analysierenden Abschnitt auch die Art der Arbeit (formeller oder informeller Sektor) als eine Definitionsmöglichkeit für Armut angesehen, während es in den Maßnahmen meist um Investitionen und makroökonomische Stabilität geht,

---

<sup>88</sup>Dies wird auch durch die Betonung des Erfolgs der Privatisierung vormals staatlicher Betriebe deutlich.

<sup>89</sup> Vgl. Bolivia (2000), Nr. 17.

<sup>90</sup> Bolivia (2000), Nr. 17.

<sup>91</sup> Bolivia (2000), Nr. 18.

<sup>92</sup> Vgl. Durth, Rainer / Körner, Heiko/ Michaelowa, Katharina (2002): Neue Entwicklungsökonomik. Stuttgart und Krauß (2013).

<sup>93</sup> Bolivia (2000), Nr. 24-31.



also eher kapitalzentrierte Entwicklung angestrebt wird und weniger arbeitszentrierte<sup>94</sup>. Die Unterscheidung zwischen informellem und formellem Sektor erlaubt auch eine im I-PRSP an dieser Stelle deutliche besondere Fokussierung auf die Armen, die meist im informellen Sektor arbeiten. Deren Situation wird in der Stadt als deutlich verschärfter wahrgenommen als auf dem Land, wo die Armen zumeist Subsistenzwirtschaft betreiben<sup>95</sup>. Dies impliziert, dass sie zwar keine großen Produktivitätssteigerungen erwirtschaften und deshalb vom allgemeinen Wohlstandszuwachs nicht gleichermaßen profitieren, dennoch sind ihre Grundbedürfnisse als gesichert anzusehen<sup>96</sup>. Das I-PRSP betont auch die besondere Benachteiligung von Frauen und Indigenen auf dem Arbeitsmarkt<sup>97</sup>; hier zeigt sich durchaus die besondere Berücksichtigung der Armen. Darüber hinaus wird im I-PRSP in Abschnitt B wie erwähnt die unterschiedliche Entwicklung in verschiedene Regionen überzeugend analysiert<sup>98</sup>. In den Städten gibt es mehr Arbeitsmöglichkeiten, so dass dort der Anteil der Armen deutlich geringer ist als im Rest des Landes. Hier wird die Chance, die durch gezielt dezentralisierte Investitionen gegeben wäre, nicht erwähnt. Ohne die im nächsten Abschnitt analysierten sozialen Armutsindikatoren im Einzelnen nachzeichnen zu können, ergibt sich doch das Bild, dass das I-PRSP aufmerksam die sozialen Bedingungen von Armut präzise erfasst. Allerdings werden die sozialen Armutsbedingungen immer wieder ökonomisch rückgebunden, wenn etwa Bildung vorrangig als „one of the key elements to raise income“<sup>99</sup> verstanden wird. Dass Bildung darüber hinaus ein wichtiger Bestandteil der Teilhabe an der Gesellschaft ist und nicht zuletzt zentral für die angestrebte Partizipation an Reformprozessen, wird nicht thematisiert. Auch fehlt hier eine soziologische Analyse; es wird allein festgestellt, dass der Anteil der Menschen, die nur die Primarschule beenden, unter den Armen mit 55% höher ist als in der Gesamtbevölkerung, in der er 44% beträgt<sup>100</sup>. Der Beitrag der Bildung zu höherem Einkommen ist unbestritten, allerdings geht die Bedeutung weit darüber hinaus. Dies ist grundsätzlich bei den

---

<sup>94</sup> Hier wäre der Arbeitsbegriff aus sozialetischer Sicht ausdifferenzieren, was im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht möglich ist. dazu siehe die Enzyklika *Laborem exercens* von Johannes Paul II.; Ludwig, Heiner / Thierse, Wolfgang (Hgg) (2009): Arbeit ist keine Ware: Über wirtschaftliche Krisen, normative Orientierung und politische Praxis, Freiburg i. Br. und Demele (2013).

<sup>95</sup> Bolivia (2000), Nr. 32.

<sup>96</sup> Zur Subsistenzwirtschaft vgl. Thieme, Sebastian (2012): Das Subsistenzrecht: Begriff, ökonomische Traditionen und Konsequenzen. Marburg. und Möller, Alois (1995): Subsistenzökonomie und Wirtschaftspolitik. In: Evangelische Akademie Bad Boll (Hg.) (1995): Subsistenz-Ökonomie. ein neues- altes Konzept in der Entwicklungspolitik; 32-64. Kaltmeier geht besonders auf die Situation in Bolivien vor der Jahrtausendwende ein, vgl. Kaltmeier, Olaf (1999): Im Widerstreit der Ordnungen: Kulturelle Identität, Subsistenz und Ökologie n Bolivien. Wiesbaden.

<sup>97</sup> Bolivia (2000), Nr. 33.

<sup>98</sup> So wird festgestellt, dass zwar in manchen Städten (Sucre, 10%, Cobija 7% und La Paz 5%) hohe Arbeitslosigkeit herrscht, dass aber zugleich in drei Städten auch die meisten „job opportunities“ konzentriert sind. (Cochabamba, Santa Cruz und interessanterweise auch La Paz). Ebd.

<sup>99</sup> Bolivia (2000), Nr. 40.

<sup>100</sup> Bolivia (2000), Nr. 43.

Konditionalitäten, wie sie in den PRSPs und den vorbereitenden Papieren formuliert werden, zu konstatieren: allein die ökonomische Dimension, auch der sozialpolitischen Bereiche, wird wahrgenommen<sup>101</sup>. Neben der Bildung erfasst die Analyse im I-PRSP Boliviens auch die Bereiche Gesundheit und Ernährung, sanitäre Grundversorgung, Vulnerabilität, Eigentumsrechte und Justiz. Im Gesundheitsbereich werden besonders die Kindersterblichkeit und die besondere Anfälligkeit der extrem bzw. absolut armen Bevölkerung, die durch das Fehlen des medizinischen Dienstes entstehen, der durch mangelnde Ressourcen und Fehler in der institutionellen Koordination geschwächt ist, als Problem ausgemacht<sup>102</sup>. Bezüglich der sanitären Grundversorgung wird die fehlende und schlechte Wasser- und andere Grundversorgung mit mangelhafter Verwaltung, die die Instandhaltung der Infrastruktur vernachlässigt hat, begründet. Hervorgehoben wird jedoch auch hier, dass die Armen besonders schlecht gestellt sind<sup>103</sup>. Interessanterweise wird die Vulnerabilität der armen Haushalte als eigener Punkt angeführt. Hierunter wird allerdings wiederum allein das Risiko des Einkommensverlustes<sup>104</sup> verstanden, von dem besonders selbstständige Arbeiter in der Stadt und Landarbeiter betroffen sind. Denn diese sind vom sozioökonomischen Umfeld ihrer Arbeit besonders abhängig; bei den Landarbeitern kommt die Abhängigkeit vom Wetter hinzu. Da sie meist nichts sparen können, sind sie von politischen und ökonomischen Veränderungen besonders betroffen, wie das I-PRSP zutreffend konstatiert. Anders gesagt, ihre Resilienz ist sehr schwach, so dass hier Maßnahmen zu deren Stärkung empfohlen werden sollten, was jedoch unterbleibt. Unter dem Punkt der Justiz wird beklagt, dass diese die Mechanismen entwickelt hat, die durch Verschleppung, fehlende Repräsentanten vor Ort und anderes zu einem Ausschluss der bedürftigsten Gruppen<sup>105</sup> führen. Dies wird besonders deutlich, wenn es um die fehlende Dokumentation von Eigentum, besonders von Land geht. Hier gab es laut der Analyse des I-PRSPs allerdings seit 1996 Fortschritte, da die Gesetze überarbeitet wurden und die landwirtschaftliche Aufsichtsbehörde<sup>106</sup> klare Aufgaben erhielt. Das Ziel, verlässliche Rechtsdokumentationen aller Besitzverhältnisse, sowohl bei Grundstücken auf dem Land als auch bei Hausbesitz in den Städten zu erstellen, ist noch nicht erreicht, aber die Zielformulierung ist bereits als Erfolg zu werten. Ein abschließender eigener Abschnitt ist der Partizipation der Armen an gesellschaftlichen

---

<sup>101</sup> Dieser Aspekt ist für die sozioethische Bewertung der Konditionalitäten zentral. Diese wird in Kapitel 7 dieser Arbeit vorgenommen.

<sup>102</sup> Vgl. Bolivia (2000), Nr. 44-47.

<sup>103</sup> Zugang zu fließendem Wasser fehlt 35% aller Haushalte, aber 45% der armen Haushalte, bei der Elektrizität ist die Diskrepanz noch größer: 43% der armen Haushalte haben keinen Strom, aber im Durchschnitt fehlt er nur in 19% aller Haushalte. Vgl. Bolivia (2000), Nr. 448-50. Hier ist eine Armutsdefinition allein am Einkommen gerechtfertigt, da Wasser und Strom bezahlt werden müssen.

<sup>104</sup> „The risk of loss of income“, Bolivia (2000), Nr. 52.

<sup>105</sup> „[E]xcluding of the neediest groups“, Bolivia (2000), Nr. 56.

<sup>106</sup> „Agrarian Superintendency“. Ebd.

Entscheidungen gewidmet<sup>107</sup>. Hier wird erwähnt, dass die Indigenen eigene Strukturen schufen, die ihren Traditionen entsprechen, da sie im herkömmlichen System nicht repräsentiert wurden. So haben sie unter anderem Gilden, Kooperativen, Kreditunionen geschaffen, was die Hemmschwelle zum Beitritt und damit auch – ökonomisch gesprochen – die Transaktionskosten für Vereinbarungen senkte und eine überdurchschnittliche Beteiligung der Bevölkerung Boliviens in sozialen Organisationen im Vergleich zum lateinamerikanischen Durchschnitt ermöglichte<sup>108</sup>. Das I-PRSP schreibt hier - wenig verwunderlich - dem Volksbeteiligungsgesetz von 1994, das noch unter der Strukturanpassungspolitik der IFIs entstand, einen wichtigen Beitrag zu und sieht Bolivien in diesem Punkt auf einem guten Weg. Mit dieser versöhnlichen Brücke zur vorherigen Politik der IFIs schließt die Analyse. Diese Analyse ist die Basis für die im Anschluss entwickelte Strategie zur Armutsreduzierung im I-PRSP Boliviens, in der die ethisch zu untersuchenden Entwicklungsvorstellungen und ethische Kriterien noch deutlich herauszuarbeiten sein werden. Die Strategie wird im I-PRSP sehr ausführlich dargestellt<sup>109</sup>: zunächst kursorisch und dann in einzelnen vertiefenden Abschnitten, bevor der institutionelle Rahmen, die Finanzierung, die Dezentralisierung, das Monitoring und der Rahmen und der Zeitplan für den nationalen Dialog vorgestellt werden. Die Strategie soll den oben genannten Kriterien zum Teil entsprechen (opportunity, equity, institutional consolidation) und die aktuelle Wirtschafts- und Entwicklungspolitik beeinflussen<sup>110</sup>. Es erscheint bemerkenswert, dass der Begriff der Würde hier in der Konkretisierung nicht mehr vorkommt. Die Strategie setzt auf eine schleichende Verbesserung und realistische Zwischenziele, wie sie der folgenden Tabelle zu entnehmen sind<sup>111</sup>:

---

<sup>107</sup> Bolivia (2000), Nr. 57-58.

<sup>108</sup> Bolivia (2000), Nr. 57.

<sup>109</sup> Bolivia (2000), Abschnitt V, Nr. 59-61, Abschnitt VI, Nr. 62-87, Abschnitt VII, Nr. 88-90, Abschnitt VIII, Nr. 91-99 Abschnitt IX Nr. 100-106 und Abschnitt XI, Nr. 110-114.

<sup>110</sup> „Opportunity, Equity, Institutional Consolidation“. Dignity hier nicht mehr erwähnt. Bolivia (2000), Nr. 60.

<sup>111</sup> Tabelle. Bolivia: Growth and Poverty Targets, in: Bolivia (2000), Nr. 60.

Bolivia: Growth and Poverty Targets<sup>1</sup>

	2000	2001	2002	2005	2010
<b>GDP growth</b>	4.0	5.5	6.0	6.0	6.0
<b>Population growth</b>	2.35	2.35	2.35	2.18	2.00
<b>Growth of GDP per capita</b>	1.6	3.1	3.6	3.7	3.9
<b>Poverty rate</b>	65.0	63.5	62.0	58.0	53.0
Urban	55.0	54.0	52.5	49.0	45.0
Rural	80.0	78.4	77.5	74.0	68.0
<b>Poverty gap<sup>2</sup></b>	33.0	32.0	31.0	29.0	25.0
Urban	24.0	23.0	22.0	20.0	18.0
Rural	49.0	48.0	47.0	45.0	42.0

<sup>1</sup> The initial baseline for poverty rates was specified at the value estimated by the World Bank for 1997 and the targets were set in reference to this baseline. Given the uncertainty surrounding this estimate and the imminent availability of more reliable estimates from the 1999 National Household Survey in January/February 2000, the government will update the baseline prior to entering the National Dialogue to reflect the more recent and reliable figures. The results from this survey will provide the baseline for tracking progress in poverty reduction in the future. As a result of updating the baseline, it may be necessary to revisit the targets for subsequent years.

<sup>2</sup> The poverty gap is the difference between the poverty line and the average income of the poor (as defined as those who are below the poverty line).

Wie aus den Daten abzulesen ist, soll die Armutsrate zwischen den Jahren 2000 und 2010 von 65% auf 53% gesenkt werden. Eine völlige Überwindung der Armut wird nicht angestrebt. Vorausgesetzt bzw. ebenfalls angestrebt wird allerdings ein Wirtschaftswachstum von 6%, ohne zu erläutern, wie dies erreicht werden soll. Auch soll das Poverty Gap geringer werden<sup>112</sup>. Beachtenswert und ein Unterschied zu den Papieren im Fall Burundi ist, dass hier auch eine angestrebte Verlangsamung des Bevölkerungswachstums bis 2010 erwähnt wird<sup>113</sup>. Denn das heikle Thema, dass Steigerungen des Wirtschaftswachstums vom Bevölkerungswachstum nivelliert werden, wird in der gesamten entwicklungspolitischen Debatte selten explizit thematisiert<sup>114</sup>. Hier werden zunächst die in der Tabelle genannten Zahlen als Referenzpunkte des

<sup>112</sup> Ebd.

<sup>113</sup> Es soll von 2,35% im Jahr 2000 auf 2,00% im Jahr 2010 zurückgehen. Vgl. ebd.

<sup>114</sup> Ausnahme etwa Deutsche Bischofskonferenz / Kommission Weltkirche (1993): Bevölkerungswachstum und Entwicklungsförderung. Ein kirchlicher Beitrag zur Diskussion; Dezember 1993 (Die deutschen Bischöfe. Erklärungen der Kommissionen, 15: Kommission Weltkirche).

nationalen Dialogs und damit auch der Messung von Entwicklung beschrieben<sup>115</sup>. Das langsamere Bevölkerungswachstum wird damit auch als ein Ziel von Entwicklung explizit aufgegriffen. Zugleich wird in der Entwicklungs-Agenda des I-PRSPs vor allem die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des produktiven Sektors als Ziel genannt, die dann Möglichkeiten für alle schaffen soll<sup>116</sup>. Dies wirkt wie eine ökonomische Verengung. Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass auch legislative und institutionelle Reformen sowie Verbesserungen der Infrastruktur, der Theorie Ricardos folgend, allein die Wettbewerbsvorteile erhöhen sollen. Der Ausbau der Infrastruktur soll hauptsächlich die Teilnahme am überregionalen Handel erleichtern. Allerdings wird gleich im Anschluss deutlich, dass Boliviens nichterneuerbare Rohstoffe als Basis des Wohlstands angesehen werden<sup>117</sup>. Hier soll der Markt geöffnet und erweitert werden. Besonders deutlich wird die kapitalzentrierte Entwicklungsausrichtung durch die Einlassungen, dass es viele Erleichterungen für FDIs<sup>118</sup> geben soll. Dabei wird jedoch die soziale Pflicht der Investoren nicht erwähnt. FDIs sind hilfreich, müssen jedoch in einem festen Rahmen erfolgen, der auch sicherstellt, dass die Gewinne vor Ort reinvestiert werden und auch Arbeitsplätze für Inländer geschaffen werden sollen<sup>119</sup>. Diese Forderung wird jedoch nicht in das I-PRSP und damit in die Konditionalitäten aufgenommen. Auch soll einerseits Bolivien auf ausländische Märkte gehen und etwa Gas nach Brasilien verkaufen und andererseits auch den heimischen Markt öffnen. Dies scheint bei nicht erneuerbaren Rohstoffen durchaus kritisch, da die Gefahr des Ausverkaufs gegeben ist. Zudem könnten die Gewinne aus Ressourcen leicht dazu benutzt werden, Wohlstand ohne soziale Reformen, die die Situation der Armen substantiell verbessern, zu erzielen. In der entwicklungspolitischen Debatte wird dies als „Ressourcenfluch“ bezeichnet<sup>120</sup>. Ein einzelner, aber brisanter Punkt ist die Marktöffnung für den Export von Grundgütern, wie der in diesem Punkt im I-PRSP Bolivien angesprochen wird: Die Rechtsvorschriften werden aktualisiert, um den Wasserexport zu ermöglichen<sup>121</sup>. Damit wird der Verkauf von Wasserquellen an externe Unternehmen ermöglicht, was oft katastrophale Folgen für die einheimische Bevölkerung hat, die sich dann kein

---

<sup>115</sup> Bolivia (2000), Nr. 61.

<sup>116</sup> „Development Agenda“, Bolivia (2000), Nr. 64.

<sup>117</sup> Vgl. auch für das vorhergehende, Bolivia (2000), Nr. 67.

<sup>118</sup> Foreign Direct Investments: Ausländische Direktinvestitionen.

<sup>119</sup> Literatur zu Foreign Direct Investments. Vgl. etwa die strikten Vorgaben der OECD zu FDIs. Kalinova, B. / Palerm, A / Thomsen, S: (2010): OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 Update. OECD Working Papers on International Investment, 2010/03, OECD Publishing: <http://dx.doi.org/10.1787/5km91p02zj7g-en> (18.03.2020) oder auch Krüger, Ralf (2004): Wachstums- und Verteilungswirkungen ausländischer Direktinvestitionen in Entwicklungsländern. Münster (Projekte / Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für Weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, 14).

<sup>120</sup> Vgl. Collier, Paul (2008): Die unterste Milliarde. Warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann. München.

<sup>121</sup> „Legislation will be updated to permit water Exports.“ Bolivia (2000), Nr. 67.

sauberes Wasser mehr leisten kann<sup>122</sup>. Dennoch soll die Ressourcenförderung und Marktöffnung für die Agroindustrie, sowie die ausländischen Industrieunternehmen, die nichtmetallische Mineralien und Erdöl fördern, ausgeweitet werden. Mit den Ressourcen sollen also zunächst die Einkünfte der bolivianischen Volkswirtschaft erhöht werden. Im nächsten Abschnitt wird jedoch als Gegenpol klar formuliert, dass das Wachstum eine breitere Basis braucht, um mehr Gleichheit in der Gesellschaft (und damit Stabilität) erreichen zu können<sup>123</sup>. Dazu soll die Gründung von Kleinstunternehmen ermöglicht und gefördert werden, auch durch Schaffung einer – allerdings nicht näher ausgeführten - Rahmenordnung. Die Kleinstunternehmer sollen wettbewerbsfähig werden, auch durch die Stärkung der „productive, commercial, and service infrastructure“<sup>124</sup>. Dies soll durch Mikrokredite für breite Bevölkerungsteile geschafft werden<sup>125</sup>. Dazu soll auf die bereits aktiven Akteure zur Bereitstellung von klassischen Mikrokrediten und regulären Krediten an kleine Unternehmen, das nationale bolivianische Finanzinstitut (Nacional Financiera Boliviana NAFIBO) mit Sitz in La Paz und der Entwicklungsfonds für das Finanzsystem (Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero FONDESIF), zurückgegriffen werden. Hier ist anzumerken, dass diese Schaffung neuer Märkte für Bauern ohne entsprechende Weiterqualifizierung in ihrer Effektivität fraglich erscheint und auch als nicht nachhaltig angesehen werden muss. Statt staatlicher Förderung von Marktchancen soll zunächst einfacher Marktzugang Gewinne ermöglichen, die dann später etwa in Ausbildung der Kinder oder anderes investiert werden könnten. Dies scheint vor allem die Konkurrenz unter den schwächsten Teilnehmern des nationalen Marktes zu erhöhen, den Armen aber nicht langfristig zu helfen<sup>126</sup>. Allerdings wird im nächsten Abschnitt, der die Förderung der Fähigkeiten in der armen Bevölkerung behandelt<sup>127</sup>, das hohe Ziel der Schließung der Schere zwischen Armen und Reichen angestrebt. Bildung und Gesundheit, Wohnung, Trinkwasserversorgung und grundlegende Sanitärversorgung werden hier als zentrale Punkte ausgewiesen, allerdings bleibt das I-PRSP hier viel vager als in den wirtschaftlichen Vorgaben vorher. Im Bildungsbereich wird zwar formuliert, dass der Zugang zur Elementarbildung für alle verbessert werden muss, allerdings bleiben die Maßnahmen ziemlich unkonkret, wenn allein die Stärkung des Bildungsmanagements<sup>128</sup> explizit formuliert wird. Hier greift das

---

<sup>122</sup> Ein journalistischer, aber sehr eindrücklicher Bericht dazu ist die einschlägige Dokumentation: Jentzsch, Christian (2013): Film: „Wem gehört das Wasser?“. Deutschland 2013.

<sup>123</sup> Bolivia (2000), Nr. 68.

<sup>124</sup> Ebd. Nr.68(i).

<sup>125</sup> Bolivia (2000), Nr. 68 (iv).

<sup>126</sup> Demele (2013), S. 416.

<sup>127</sup> „B. Promoting Skills Development Among the Poor“, Bolivia (2000), vor Nr. 69.

<sup>128</sup> „Strengthening educational management“. Zwar wird auch die Qualitätsverbesserung in der Lehrerausbildung als wichtig erachtet, allerdings wird dies nicht ausgeführt. Bolivia (2000), Nr.75 (i).

Subsidiaritätsprinzip im negativen Sinne, denn alle Maßnahmen zur besseren Schulbildung sollen vor Ort und zum Teil von einzelnen Schulen in sogenannten „Nuclear Educational Projects“ entworfen werden, ohne dass Unterstützung der höheren Ebene angeboten wird. Konkrete Akteure werden anders als etwa bei den Mikrokrediten nicht explizit benannt. Hier drängt sich der Eindruck auf, soziale und bildungspolitische Maßnahmen würden als notwendig erachtet, aber die Details seien für das I-PRSP vernachlässigbar. Es scheint allerdings zur umfassenden Entwicklungsförderung nicht ausreichend, allein abstrakt politische Maßnahmen anzukündigen und Investitionsmöglichkeiten für andere zu eröffnen. Diese Politik scheint sich auch bezüglich des Gesundheitssystems im I-PRSP Boliviens durchzusetzen: Dort werden Maßnahmen zur besseren Gesundheitsversorgung, besonders zur Senkung der Sterblichkeit von Müttern und Neugeborenen, angekündigt, aber es werden keine konkreten Schritte oder Ansprechpartner bzw. verantwortliche Institutionen genannt. Dieser Befund gilt auch für Wohnung und Wasserversorgung<sup>129</sup>.

Partizipation soll nun effizienter werden, indem kommunale Gremien geschaffen werden, die wiederum gemeinsame Projekte festlegen sollen. Die Armen sollen besondere staatliche Unterstützung erhalten, um in diesen Gremien mitarbeiten zu können. Dies soll durch die Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen, die Unterstützung von Vermittlern, Förderung der lokalen Gemeinschaften in der Programmentwicklung und die Delegation öffentlicher Aufgaben geschehen. Hier scheint interessant, dass ausgerechnet hier der ökonomische Aspekt (Arme müssen Zeit haben sich zu engagieren, die sie nicht zum Broterwerb brauchen), nicht erwähnt wird. Die Vulnerabilität der Armen wird laut I-PRSP durch die Stärkung des Eigentumsrechtes, die Wertsteigerung des Eigentums durch infrastrukturellen Anschluss der Grundstücke und durch eine Justizreform reduziert<sup>130</sup>. Diskriminierungen, besonders von Frauen und indigenen Gruppen, sollen durch Gesetze und eine Bildungsreform, die zweisprachigen Unterricht und die besondere Förderung von Mädchen einschließt, verringert werden. Im Anschluss an diese konkreten Forderungen wird zum ersten Mal im I-PRSP Boliviens erwähnt, dass es für all diese Maßnahmen eines institutionellen Rahmens bedarf. Dieser soll durch eine Zusammenarbeit der drei Ebenen Zentralregierung, Präfekturen und Munizipien gestärkt werden<sup>131</sup>. Allerdings sollen die konkreten Maßnahmen dann von den Munizipien an im Wettbewerb stehende Unternehmen vergeben werden, was zwar wahrscheinlich dem US-amerikanischen Vorbild entspricht, aber im Bereich der Daseinsvorsorge und anderer Grundgüter

---

<sup>129</sup> Nur für ländliche Gegenden wird das Rural Basic Sanitation Program (PROSABAR) genannt, das die Wasser- und Abwasserversorgung in Dörfern mit weniger als 5000 Einwohnern organisieren soll. Bolivia (2000), Nr.75 (ii).

<sup>130</sup> Bolivia (2000), Nr. 81-85.

<sup>131</sup> Bolivia (2000), Nr.89.

problematisch erscheint<sup>132</sup>. Unternehmen sollen kein Mitspracherecht besitzen, sondern bloß Ausführende sein, was aber auch den Nachteil mit sich bringt, dass diese unbekannte Akteure bleiben, die weder eingebunden noch einer direkten Kontrolle zugänglich sind. Die Fortschritte der PRS sollen durch das nationale Statistikamt (INE Instituto Nacional Estadística) und die Unidad de Análisis de Política Sociales y Economicas (UDAPE) geleistet werden, die dann CONAPSO, CONAPE und dem Nationalen Dialog berichten<sup>133</sup>.

Die Finanzierung geschieht laut Planung durch Staatseinnahmen, Zugang zu externen Geldquellen und langfristige makroökonomische Stabilität, also Selbstfinanzierung (Tragfähigkeit)<sup>134</sup>. Die Staatseinnahmen sollen durch eine Verbesserung der Steuerverwaltung und dadurch steigende Einnahmen erhöht werden. Interessanterweise wird hier, anders als in Burundi<sup>135</sup>, nicht von einer VAT (Value Added TAX = Mehrwertsteuer) gesprochen, die soziale Ungerechtigkeiten hervorriefe, vielmehr wird von der Sicherstellung einer progressiven Steuer, Systemen zur Entdeckung von Steuerhinterziehung und dem Beenden von Sondertatbeständen gesprochen. Allerdings wird auch darauf verwiesen, dass soziale Dienstleistungen durch die Privatwirtschaft erbracht werden sollten, da dem Staat dazu die Mittel fehlten. Dies scheint allerdings der falsche Weg, denn die basale Daseinsvorsorge gehört zu den Kernaufgaben des Staates, aus meiner Sicht.

Zur Fremdfinanzierung soll ein Rahmenwerk „The New Relationship Framework Between the Government and the International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century“<sup>136</sup> umgesetzt werden. Auch für die Einbindung der zivilgesellschaftlichen Initiativen soll das Papier den Rahmen festlegen. Interessant ist, dass dieses Papier bereits 1999 von einer Konsultationsgruppe erarbeitet wurde<sup>137</sup>, also zu einer Zeit, als noch die Erweiterte Strukturanpassungsfazilität (ESAF) Geltung besaß und der PRSP-Prozess noch nicht begonnen hatte. Hier wird deutlich, dass die PRSPs zumindest in Bolivien keinen Bruch mit der vorherigen Politik der IFIs, die am Washingtoner Konsens orientiert war, vollziehen. Allerdings werden in diesem Papier, wie es im I-PRSP zitiert wird, Maßnahmen vorgeschrieben, die durchaus positiv zu werten sind: Ergebnisorientiertes Projektdesign und Supervision soll künftig prioritär betrieben werden; auch eine „decentralisation of international agencies for decisions to be taken in Bolivia“<sup>138</sup> scheint

---

<sup>132</sup> Vgl. Krieg um Wasser, Krieg um Gas. Kapitel 4.2.1 dieser Arbeit. Vor allem, da im Programm des Nationalen Dialogs, nur „government institutions, civil society, and the political parties“ eingebunden sein sollen. Bolivia (2000), Nr. 90 (vi).

<sup>133</sup> Bolivia (2000), Nr. 90 (vii). Hier werden konkrete Akteure benannt: CONAPSO: Consejo Nacional de Política Social, CONAPE: Consejo Nacional de Política Económica.

<sup>134</sup> Bolivia (2000), Nr. 91.

<sup>135</sup> Vgl. Burundi (2007), 2007, Nr. 505.

<sup>136</sup> Bolivia (2000), Nr. 94.

<sup>137</sup> Bolivia (2000), Nr. 94.

<sup>138</sup> Bolivia (2000), Nr. 95.



positiv, da es den Einfluss der ortskundigen Mitarbeiter der IFIs in den Ländern stärkt. Diese Rahmenordnung wird durch weitere Papiere ergänzt, die auch die internationale Einbindung der bolivianischen Entwicklungspolitik sicherstellen sollen, wie etwa durch UNDAF<sup>139</sup>. Im Gegenzug wurde Bolivien die Aufnahme in die erweiterte HIPC-Initiative in Aussicht gestellt, die dann auch vollzogen wurde. In dem Abschnitt des I-PRSPs bezüglich der Finanzierung wird zunächst eine subsidiäre(re) Struktur vorgeschlagen, die auch kleineren Einheiten<sup>140</sup> die Möglichkeit zur Einkommensgenerierung einräumt (etwa durch lokale Steuern). Die bisher entwickelte Strategie sollte bis zum Ende des Jahres 2002 1,625 Millionen US-Dollar kosten. Im Anschluss an diese Fragen der Finanzierung, die auch externe Geldgeber in den Blick nahm, werden weitere Möglichkeiten der Dezentralisierung genannt. Die bereits erwähnte, nach 1994 begonnene Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung soll fortgesetzt werden; zugleich sollen die Lebensverhältnisse im nationalen Fokus angeglichen und mehr Gleichheit erzeugt werden durch die besondere, kompensatorische Unterstützung von sehr armen, aber dünn besiedelten Gebieten<sup>141</sup>. Durch lokale Entwicklungs- und jährliche Operationalisierungspläne soll die Effizienz der sozialen Dienste gezielt gefördert werden<sup>142</sup>. In all diesen Bereichen sollen Surveys über die Entwicklung der Lebensqualität und die Entwicklung der Armut erstellt werden, sowohl auf nationaler wie auf regionaler Ebene<sup>143</sup>. Auch sollen möglichst viele Ergebnisse aus Departements und Kommunen gesammelt werden<sup>144</sup>. All diese Erhebungen sollen vom nationalen Statistikamt und UDAPE gebündelt werden und CONAPE und CONAPSO übermittelt werden<sup>145</sup>. Die Ergebnisse sollen auch den Akteuren der Zivilgesellschaft zugänglich gemacht werden<sup>146</sup>, was ein deutliches Zeichen ist, dass hier die schwächste Form der Partizipation (Information über Maßnahmen und Ergebnisse) gewählt wird<sup>147</sup>. Zum Abschluss des I-PRSPs wird ein Zeitplan für den Nationalen Dialog vorgestellt. Hier wird allerdings deutlich eingestanden, dass ein erster Versuch eines Nationalen Dialogs an mangelnder Institutionalisierung gescheitert ist<sup>148</sup>, weshalb ein wichtiger Punkt die Schaffung einer Steuerungsgruppe und eines Sekretariats sein soll, die dem Dialog einen institutionellen

---

<sup>139</sup> UNDAF: United Nations Development Assistance Framework Guidance. Vgl. <https://unsdg.un.org/resources/united-nations-development-assistance-framework-guidance> (15.07.2021).

<sup>140</sup> „subnational bodies“, Bolivia (2000), Nr. 98.

<sup>141</sup> Bolivia (2000), Nr. 105.

<sup>142</sup> Bolivia (2000), Nr. 106.

<sup>143</sup> Informationssysteme in den Ministerien für Bildung, Gesundheit und Wohnen sollen verbessert oder eingerichtet werden, um Transparenz zu schaffen. Auch soll das Finanzministerium seine Zahlen offenlegen. Vgl. Bolivia (2000), Nr. 108 (iii) und (v).

<sup>144</sup> Bolivia (2000), Nr. 108. (iv). Die Formulierung lautet ganz vorsichtig: „An attempt will be made to improve the information available in Departments and Municipalities.“

<sup>145</sup> Bolivia (2000), Nr. 109.

<sup>146</sup> Bolivia (2000), Nr. 109.

<sup>147</sup> Vgl. Sourcebook.

<sup>148</sup> Bolivia (2000), Nr. 112.

Rahmen geben sollen<sup>149</sup>. Zudem soll der Dialog erweitert werden, indem Oppositionsparteien und, besonders prominent erwähnt, auch die (katholische) Kirche einbezogen werden<sup>150</sup>. Auch soll der Dialog subsidiär erfolgen, was sinnvoll erscheint, um nationale Politik an konkrete Situationen rückzubinden. Ziel des nationalen Dialogs sollte sein, dass ab Mai 2000, also zeitlich sehr ambitioniert, die Vorbereitungen eines endgültigen PRSPs beginnen konnten<sup>151</sup>.

## **5.1.4 Das PRSP von Bolivien vom März 2001<sup>152</sup>**

Das PRSP wurde dann im März 2001 veröffentlicht und ist wie folgt gegliedert:

### **5.1.4.1 Gliederung<sup>153</sup>**

I. Einleitung

II. Strukturreformen, Wachstum und Armut

III. Armut in Bolivien

IV. Der Beitrag des nationalen Dialogs zur Armutsbekämpfungsstrategie

V. Die bolivianische Armutsbekämpfungsstrategie

VI. Der institutionelle Rahmen der Bolivianischen Armutsbekämpfungsstrategie

VI. Ressourcenverteilung und Finanzierungsmechanismen der Strategie

VIII. Ziele, Überprüfung und Evaluierung der Armutsbekämpfungsstrategie

IX. Der makroökonomische Kontext der Strategie

X. Die Internationale Zusammenarbeit im Kontext des PRSP.

Hieran ist bedeutsam, dass zum einen der Entstehungsprozess im nationalen Dialog erst nach einer ausführlichen Situationsanalyse dargestellt wird und zum anderen der makroökonomische Rahmen erst ziemlich am Ende der Strategie erfasst wird. Ebenso wird deutlich, dass dieser Rahmen als Prüfstein gesetzt wird, was an der Strategie umgesetzt werden kann, ohne die Stabilität zu gefährden. Im Folgenden werden die verschiedenen Schritte der Strategie mit dem Fokus auf Konditionalitäten nachvollzogen:

---

<sup>149</sup> Bolivia (2000), Nr. 114.

<sup>150</sup> Bolivia (2000), Nr. 113. Über die Rolle der Kirche in diesen Prozessen in Bolivien vgl. Tokarski (2006):

<sup>151</sup> Bolivia (2000), Nr. 114.

<sup>152</sup> Bolivia (2001): Poverty Reduction Strategy Paper. March 2001. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/NP/prsp/2001/bol/01/Index.htm> (21.07.2021). Im Spanischen heißt dieses Papier „Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza“ und wird entsprechend abgekürzt: EBRP. Vgl. Tokarski (2006), S. 203. Im Folgenden: Bolivia (2001).

<sup>153</sup> I. Introduction, II. Structural Reforms, Growth and Poverty, III. The Poor in Bolivia, IV. The Dialogue's Contribution to Bolivia's Poverty Reduction Strategy, V. The Bolivian Poverty Reduction Strategy, VI. Institutional Framework For the BPRS, VI. Resource Allocation and Financing Mechanisms of the BPRS, VIII. Goals, Monitoring and Evaluation of the BPRS, IX. Macroeconomic Context Of The Strategy, X. International Cooperation in the Context of the BPRS. Vgl. Bolivia (2001), S. 1f.

### 5.1.4.2 Einleitung und Analyse der Situation Boliviens

Bereits im Vorwort wird eingeräumt, dass die gravierenden Probleme Boliviens, Armut, Ungleichheit und soziale Ausgrenzung nicht gelöst sind<sup>154</sup>. Zugleich wird formuliert, dass die bisherige Zusammenarbeit mit den IFIs im Rahmen der SAP zusammen mit der Etablierung der Demokratie wichtig war, um ökonomische Stabilität zu erreichen<sup>155</sup>. Die Unruhen in April und September 2000 verdeutlichen für die Autoren des PRSPs Bolivia die Gefahren, denen die Demokratie in Bolivien unterworfen ist. Bemerkenswert ist, dass das PRSP die Lücke zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik schließen soll<sup>156</sup>, die in diesem PRSP auch klar benannt wird. Die Armutsreduzierungsstrategie wird national spezifisch als Bolivian Poverty Reduction Strategy (BPRS) benannt, was als Indiz für eine spezifisch den nationalen Gegebenheiten angepassten Strategie zu werten ist. In diesem Vorwort wird auch, anders etwa als im Falle Burundis, klar formuliert, dass Wachstum notwendig, aber nicht hinreichend ist und der Staat eine wichtige Rolle einnehmen muss:

4. The aim of the BPRS is to make strides in the design of economic policy, on the understanding that, **although growth is a prerequisite for overcoming poverty and reversing inequity, growth alone is not sufficient** - in and of itself to achieve that goal. The BPRS, therefore, is pressing for **deliberate and incisive action on the part of the State to tackle poverty and social exclusion**<sup>157</sup>.

Allerdings wird auch darauf verwiesen, dass der Staat nicht allein für ein Ende der Armut zuständig ist<sup>158</sup>, vor allem, da der Produktion (und Produktivitätssteigerungen) eine zentrale Rolle in der BPRS zugewiesen wird. Armutsbekämpfung wird als bürgerschaftliche Aufgabe gesehen, in der Bürger ihre Verantwortung wahrnehmen müssen, obwohl auch das politische System und die Institutionen der Gesellschaft eine wichtige Aufgabe haben. Kurz formuliert: Der Staat kann nicht alles verantworten, aber ohne staatliche Eingriffe, die in der Hochzeit des Washingtoner Konsenses überflüssig erschienen, wird die Armutsbekämpfung nicht zu erreichen sein.

Dennoch wird im Folgenden auf die Fortschritte in den letzten 15 Jahren vor 2001 verwiesen, was eine (vollständige) Abkehr von der SAP ausschließt. Zeitgleich werden der - im zweiten Anlauf (vgl. I-PRSP) - gelungene Nationale Dialog und das bereits 1994 verabschiedete Volksbeteiligungsgesetz (Ley de Participación Popular) als wichtige Punkte der Entwicklung

---

<sup>154</sup> Bolivia (2001), Preface Nr. 1.

<sup>155</sup> Bolivia (2001), Preface Nr. 2.

<sup>156</sup> Bolivia (2001), Preface Nr.5.

<sup>157</sup> Bolivia (2001), Preface Nr. 4 Online verfügbar unter:

<http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Country-Papers-and-JSAs/bolivaprsp.pdf> (04.04.2018).

Hervorhebungen C.K.

<sup>158</sup> Vgl. auch für das Folgende Bolivia (2001), Preface Nr. 56-61.

von Partizipation hervorgehoben. Trotz mancher Schwierigkeiten<sup>159</sup>. schuf das Gesetz eine Autonomie der Munizipien<sup>160</sup>, die auch im Nationalen Dialog wichtig wurde, da dieser forderte, zur Umgehung der Korruption, öffentliche Gelder, besonders die aus der Aufnahme ins HIPC II Programm freigewordenen, gleich an die Munizipien nach Armutsindikatoren zu verteilen, ohne dass die Zentralregierung Einfluss nimmt<sup>161</sup>. Auch hat dieses Gesetz zum ersten Mal die Organisationsformen der indigenen Bevölkerung als relevant für den Staatsaufbau anerkannt<sup>162</sup>. Die Notwendigkeit der dezentralen und subsidiär gestalteten Staatsorganisation wird auch im nationalen Dialog betont, der der Abfassung des PRSPs vorausging. Zugleich werden hier größere Transparenz und bessere Investitionen in das Sozialkapital angemahnt<sup>163</sup>. Um die bessere Verwendung zu erreichen, müssen die Akteure in den Munizipien befähigt werden, mehr Verantwortung zu übernehmen. Die wichtige Rolle des nationalen Dialogs, der die Ziele auch der BPRS festlegen soll, wird im Vorwort beständig wiederholt, ebenso wie die Verantwortung des Staates, klare Indikatoren für die Ergebnisse der Strategie zur Überwindung der Armut und der sozialen Exklusion anzugeben, an den sich dann auch der Nationale Dialog orientiert und den Erfolg bemisst.

Als Schlaglicht wird das Problem der Arbeitslosigkeit in den Städten im Vorwort konkret angesprochen. Allerdings wird hier auch darauf verwiesen, dass die Arbeitslosigkeit nicht einfach abzubauen ist, wenn der Staat nicht mehr der größte Arbeitgeber ist<sup>164</sup> (nachdem viele Staatsbetriebe im Rahmen der SAP privatisiert wurden). Dieser Zusammenhang der fehlenden Einflussmöglichkeiten des Staates auf einen schnellen (wenn auch langfristig nicht eindeutig effektiven) Abbau der Arbeitslosigkeit mit der Privatisierungspolitik der SAP wird jedoch

---

<sup>159</sup> Das Volksbeteiligungsgesetz scheint ziemlich wirkungslos geblieben zu sein, denn sonst wäre es wohl nicht zur Zuspitzung der Situation im Jahr 2000, auf die das PRSP ja selbst Bezug nimmt, gekommen. Dies lässt sich eventuell jedoch auch damit erklären, dass das Volksbeteiligungsgesetz die indigene Kultur und ihre Repräsentanten zwar erwähnte und anerkannte, ihnen jedoch keine wirkliche politische Macht zugestand, da nicht die indigenen Organisationen die Entscheidungen fällen, sondern dies nur den etablierten Parteien in den Gremien der „poder ejecutivo“, möglich war. So wird den Basis-Organisationen der Bevölkerung nur das Recht der Einsicht in die Finanzplanung, aber kein Budgetrecht eingeräumt: „Acceder a la información sobre los recursos y destinados a la Participación Popular.“ (Titulo I, Capitulo I, Artículo 7, Abschnitt e). Das Gesetz ist online verfügbar unter: [http://www.oas.org/juridico/spanish/blv\\_res16.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/blv_res16.pdf) (19.07.2021). Vgl. auch Ströbele-Gregor, Juliana (2000): Das Gesetz zur Volksbeteiligung und indianische Bewegung in Bolivien 1994-1997. In: Hengstenberg, Peter / Kohut, Karl / Maihold, Günter (Hgg.) (2000): Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Interessenvertretung und Regierbarkeit. Frankfurt a. M., S. 153-164, hier S. 155f.

<sup>160</sup> Vgl. Titulo I, Capitulo I, Artículo 2: Hier werden die territorialen Basisorganisationen anerkannt und die Rechte der Gobiernos Municipales gestärkt (besonders Abschnitt b). Online verfügbar unter: [http://www.oas.org/juridico/spanish/blv\\_res16.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/blv_res16.pdf) (19.07.2021).

<sup>161</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 11-15.

<sup>162</sup> Vgl. Ströbele-Gregor, Juliana (1999): Ley de Participación Popular y movimiento popular en Bolivia. In: Hengstenberg, Peter / Kohut, Karl / Maihold, Günter (Hgg.) (1999): Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad. Caracas, S. 133-146, hier S.134.

<sup>163</sup> Dazu gehört natürlich auch die Überwachung, ob die Gelder in den Munizipien gemäß der im Nationalen Dialog festgelegten Prioritäten verwandt werden. Vgl. Bolivia (2001), Nr. 11-16.

<sup>164</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 20.

nicht erwähnt. Das PRSP scheint bemüht, trotz vieler verbaler Änderungen, die SAP und den Washingtoner Konsens nicht grundsätzlich zu hinterfragen und nicht explizit zu kritisieren. Denn trotz der Ausführungen in NR. 4 des PRSPs wird jeder Fortschritt mit Einkommenszuwachs, basierend auf Wirtschaftswachstum parallelisiert<sup>165</sup>. Deshalb muss man im PRSP genau analysieren, inwieweit die hier erwähnte und beklagte Einseitigkeit der bisherigen Politik auch in verbesserten Maßnahmen des PRSP aufgegriffen wird. Zumindest theoretisch versucht das PRSP erstaunlich stark, sich von der SAP abzugrenzen, indem es betont, dass dort allein ökonomische Stabilität das Ziel war, was nun verändert werden soll<sup>166</sup>. Auch an anderen Stellen ist das PRSP sehr transparent, indem es etwa darauf hinweist, dass Uneinigkeit unter den Experten über die Entwicklung der Ungleichheit in Bolivien herrscht<sup>167</sup>. Auch werden schon in der Einleitung die Herausforderungen der Geschlechtergerechtigkeit, des Umweltschutzes, und ethischer Konflikte in der BPRS benannt<sup>168</sup>. Zum Schluss der Einleitung wird betont, dass die BPRS die Ergebnisse des Nationalen Dialogs<sup>169</sup> aufgreifen will<sup>170</sup>, dass die BPRS also auf Ergebnisse der Partizipation aufbaut.

In der genauen Analyse führt das PRSP zunächst auf, dass das Wirtschaftswachstum Boliviens seit Ende der 1980er Jahre überdurchschnittlich war (im Vergleich der Länder Lateinamerikas), dass der soziale Fortschritt jedoch unterdurchschnittlich blieb<sup>171</sup>. Die Fokussierung auf die Armutsbekämpfung und auch die geteilte Verantwortung von Regierung und Zivilgesellschaft wird nun betont. Interessanterweise wird die Verantwortung der IFIs nicht explizit gemacht<sup>172</sup>. Die BPRS weist laut PRSP vier strategische Komponenten auf:

„(a) enhanced employment and income opportunities; (b) building the productive capabilities of the poor; (c) enhanced security and protection; and (d) promotion of social integration and grassroots participation.”<sup>173</sup>.

Wie bereits erwähnt, wird hier die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten priorisiert, während Sicherheit im Land und soziale Integration etwas hintangestellt wirken. Die streng kapitalzentrierte Orientierung, die im PRSP für die Vergangenheit sogar explizit angesprochen

---

<sup>165</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 27-33, besonders 30.

<sup>166</sup> Bolivia (2001), Nr. 34. und 37.

<sup>167</sup> Vgl. Anmerkung 7 nach Nr. 33 in Bolivia (2001), March 2001. ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean der UN) und IDB (Inter- American Development Bank) widersprechen sich in diesem Punkt.

<sup>168</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 19.

<sup>169</sup> Erklärung der Beteiligten, etwa in Nr. 5. (Jubilee-Forum et al.).

<sup>170</sup> Vgl. Bolivia (2001), Preface, Nr 26. “The BPRS is an attempt to interpret the will, the priorities, the concerns, and the agreements that were the outcome of the participatory mechanisms which led to the holding of National Dialogue 2000.”

<sup>171</sup> Bolivia (2001), Nr. 2 und 4.

<sup>172</sup> Bolivia (2001), Nr. 6.

<sup>173</sup> Bolivia (2001), Nr. 9.

wird<sup>174</sup>, wird auch deutlich daran, dass neben dem unbestimmten Punkt der ländlichen Entwicklung besonders die Förderung von kleinen und Kleinstunternehmen als Priorität benannt wird<sup>175</sup>. Zugleich wird im PRSP betont, dass der institutionelle Rahmen besonders auf der kommunalen Ebene unterentwickelt geblieben ist, wenn auch erste Erfolge in der Priorisierung sozialer Dienstleistungen zu verzeichnen seien. Dies belegt das PRSP allerdings alleine durch die Tatsache, dass Bolivien an der ersten HIPC-Initiative<sup>176</sup> bereits 1997 teilnahm und infolgedessen eine gewisse Priorisierung vorgenommen haben muss.

Vgl. hierzu die Box aus dem PRSP:

**„Box 2.2**

**Bolivia and HIPC I**

*Bolivia reached the HIPC I decision point in 1997. In September 1998, the completion point of the initiative was reached when the financial targets, structural reforms, and social reforms established for the second phase of the initiative were achieved. [...]*

*Within the framework of the HIPC Initiative, Bolivia undertook policy commitments to be assessed on the basis of indicators which measure progress in terms of improved quality and coverage of health services, education, rural development, and other poverty alleviation policies.*

*Meeting of HIPC targets (in percent)[in several years]*

*Sector 97 98 99 (1)*

*Education 89 89 100*

*Health 86 86 100*

*Rural development 100 100 100*

*Total 89 89 100*<sup>177</sup>

Im Anschluss werden die Fortschritte der vergangenen Jahre in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wohnung und sanitäre Grundversorgung sowie „comprehensive childcare“ kursiv aufgeführt<sup>178</sup>. Soziale Probleme werden analysiert und ernüchtert negativ bilanziert. Die eigene Politik, sowohl der IFIs als auch der bolivianischen Regierung und Zivilgesellschaft werden kritisch hinterfragt. So wird betont, wie sehr man die Primarbildung für alle Menschen in Bolivien stärken wollte, auch mit der verbesserten Ausbildung der Lehrer, jedoch schließt der Absatz mit der deprimierenden Feststellung. „Despite the efforts to advance the Reform [des Bildungswesens], low quality levels are still observed“<sup>179</sup>. Im Bereich des

---

<sup>174</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 27.

<sup>175</sup> Bolivia (2001), Nr. 9.

<sup>176</sup> Die erste HIPC-Initiative ist eine auf Anregung der G 7 von IWF und Weltbank 1996 beschlossene Entschuldungskampagne für hoch verschuldete arme Länder. <https://www.bmz.de/de/service/glossar/H/hipc-initiative.html> (25.11.2020). Die zweite Initiative wurde auf Betreiben der Bundesregierung 1999 in Köln beschlossen und stellt eine Erweiterung der Schuldeninitiative dar. Der erweiterte Fokus zielt auf die Beteiligung von mehr Ländern, höhere Entlastung, schnellere Umsetzung und Verknüpfung mit der Armutsbekämpfung in den betroffenen Ländern. HIPC II sollte insgesamt auch zur Umsetzung der Millenniumsziele beitragen. <http://www.agenda21-treffpunkt.de/lexikon/HIPC.htm> (25.11.2020).

<sup>177</sup> Bolivia (2001), Nach Nr. 38. Dort wird UDAPE als Quelle angegeben.

<sup>178</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 39-55.

<sup>179</sup> Bolivia (2001), Nr. 42.

Gesundheitswesens werden ebenfalls die Erfolge der Vergangenheit angeführt<sup>180</sup>, aber auch das Hauptproblem beschrieben: es fehlt im Gesundheitsbereich an qualifiziertem Personal, besonders in den ländlichen Gebieten<sup>181</sup>. Was die Wohnsituation angeht, wird die schlechte Erfassung von Eigentumsrechten, das Fehlen eines belastbaren Grundbuchs und die mangelnde Transparenz des Wohnungsmarktes, auf dem sich unqualifizierte Menschen bewegen, beklagt<sup>182</sup>. Diese Problemanalyse ist deutlich besser und ausführlicher als im Falle Burundis, wie noch zu sehen sein wird.<sup>183</sup> Man kann hier also von einer Verschlechterung in der Arbeit der IFIs sprechen: Das erste PRSP Boliviens war in diesem Punkt qualitativ besser als das spätere in Burundi. Einen Erfolg verbucht das PRSP in der Trinkwasserversorgung des Landes. Sauberes Wasser steht nun 73% der Bevölkerung zur Verfügung<sup>184</sup>. Hier wird eine Konsolidierung, besonders auch der Finanzierung, dieses Projektes angestrebt.<sup>185</sup> In diesem Abschnitt wird offener als im PRSP Burundi herausgestellt, dass viele wünschenswerte Maßnahmen vor allem durch mangelnde Finanzierung bedroht sind<sup>186</sup>, zugleich werden jedoch auch andere Hindernisse benannt. Es wird folglich nicht alles von höherer finanzieller Unterstützung abhängig gemacht.

Die propagierte „Politik der Gleichheit“<sup>187</sup> bedarf einer sehr gründlichen Analyse. Im PRSP Bolivien wird Gleichheit konkret mit administrativer Dezentralisierung und größerer Beteiligung der Bevölkerung übersetzt, die zu einer Umverteilung der Ressourcen führen soll<sup>188</sup>. Dies erscheint mir ähnlich der Formulierung der „Angleichung der Lebensverhältnisse“ im deutschen Grundgesetz<sup>189</sup>. Hierzu wird im PRSP festgestellt, dass dies effizient nur dort erfolgen kann, wo die kommunalen Mitarbeiter gut ausgebildet sind<sup>190</sup>. An diesem Manko setzt unter anderem Kritik an diesem Konzept an: Tokarski beklagt darüber hinaus jedoch, dass durch die Municipien eine neue, parallele Administration geschaffen werde, auf die eher die Parteien als die zivilgesellschaftlichen Akteure Einflüsse hätten<sup>191</sup>. Dies wird im PRSP jedoch, wie die gesamte Dezentralisierung, als ein Schritt zur Modernisierung des Staates durch

---

<sup>180</sup> Etwa die Einführung einer nationalen Krankenversicherung für Mutter und Kind 1996. Bolivia (2001), Nr. 45.

<sup>181</sup> Bolivia (2001), Nr. 46-47. Anders als in Burundi, wo dieser Mangel einfach konstatiert wurde, wird er hier deutlich als Problem artikuliert. Auch die Methode, diesen Mangel einfach durch mehr Geld zu kompensieren, wird nicht erwähnt.

<sup>182</sup> Bolivia (2001), Nr. 50.

<sup>183</sup> Vgl. Kapitel 52.3 und 5.2.4

<sup>184</sup> Bolivia (2001), Nr. 51.

<sup>185</sup> Bolivia (2001), Nr. 53-54.

<sup>186</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 55.

<sup>187</sup> Abschnitt: „Policies for equity: administrative decentralization and popular participation.“, Bolivia (2001), Nr. 56-60.

<sup>188</sup> Bolivia (2001), Nr. 57.

<sup>189</sup> Vgl. GG Art. 72 Abs. 2.

<sup>190</sup> Bolivia (2001), Nr. 59.

<sup>191</sup> Vgl. Tokarski (2006), S. 99-108.

Effizienzsteigerung, Förderung der Gleichheit und breiterer Beteiligung angesehen<sup>192</sup>. Grundsätzlich ist Dezentralisierung zur Einbindung der Bevölkerung tatsächlich gut, selbst wenn dadurch auch die Gefahr der Korruption steigt<sup>193</sup>.

Bereits zu Zeiten der SAP in Bolivien gab es eigene Fonds, die soziale Härten dieser Politik ausgleichen sollten, die zum Zeitpunkt der PRSP-Abfassung gerade restrukturiert wurden, um Effizienzsteigerungen zu ermöglichen<sup>194</sup>. Zugleich wurde festgestellt, dass der Anteil staatlicher Mittel an sozialem Investment gesteigert werden konnte durch den Rückzug des Staates aus Unternehmen<sup>195</sup>, so dass die Notwendigkeit externer Finanzierung sozialpolitischer Maßnahmen bis Ende der 1990er Jahre sank<sup>196</sup>. Denn der Staat wurde sich laut Analyse des PRSPs<sup>197</sup> zunehmend seiner Verantwortung für den sozialen Bereich bewusst und übernahm zunehmend sowohl Investitionen als auch, noch deutlich wichtiger, laufende Kosten. Dabei wird erneut die Verlagerung der Verfügungsgewalt über öffentliche Investitionen auf die departementale und kommunalen Ebene deutlich<sup>198</sup>. Eine Steigerung – vor allem im Primarbildungs- und Gesundheitsbereich – stößt jedoch an Budgetgrenzen und muss deshalb durch steigende Einnahmen in der Zukunft ermöglicht werden. Hier wird ganz klar pekuniär argumentiert, während in diesem Zusammenhang im PRSP Burundi auf den nicht einfach zu überwindenden Mangel an gut ausgebildeten Fachkräften verwiesen wurde<sup>199</sup>.

In der Analyse der Armut<sup>200</sup> erfasst das PRSP sehr gut sowohl die grundsätzlich hohe Zahl armer Menschen in Bolivien als auch die Unterscheide zwischen urbaner und ländlicher Armut<sup>201</sup>. Die städtische Armut bindet sie an die fehlenden Arbeitsplätze<sup>202</sup>. Allerdings ergibt sich in der Bewertung dieser Situation im PRSP Bolivien ein uneinheitliches Bild, da es zunächst die Stärkung von Klein- und Kleinstunternehmen als Ausweg andeutet, dann jedoch einräumt, dass dieses Konzept oft an der schlechten Ausbildung der neuen Unternehmer

---

<sup>192</sup> Bolivia (2001), Nr.60. Die Etablierung von Parteien als Interessenvertreter gehört in der politikwissenschaftlichen Theorie eindeutig zur Modernität eines Staates.

<sup>193</sup> Zur Frage der Korruption vgl. Cremer, Georg (2008): Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik. Freiburg im Breisgau.

<sup>194</sup> Bolivia (2001), Nr. 61-64. Es gab den Emergency Social Fund (Fondo Social de Emergencia), den Rural Development Fund [Fondo de Desarrollo Campesino] für "supporting small-scale producer activities" (Nr.62) und den National Rural Development Fund, der für Investitionen in "productive infrastructure" (Ebd.) zuständig war. Diese sollten nun durch eine einzige Behörde organisiert und überwacht werden (Single Funding Directorate (Directorio Unico de Fondos) (Nr.64).

<sup>195</sup> Bolivia (2001), Nr.65.

<sup>196</sup> Von 54.4% 1990 auf 44, 3% 1999. Vgl. Table 2.1 in Bolivia (2001), nach Nr.66.

<sup>197</sup> Bolivia (2001), Nr.69.

<sup>198</sup> Vgl. Table 2.2 in Bolivia (2001), nach Nr.67. Allerdings hält das PRSP fest, dass die Sozialausgaben in Bolivien nach wie vor unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt liegen. Bolivia (2001), Nr. 71.

<sup>199</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 72

<sup>200</sup> Vgl. auch für das Folgende, Bolivia (2001), Nr. 73-120.

<sup>201</sup> Eine besonders arme Region ist das Hochland (altiplano). Bolivia (2001), Nr. 74.

<sup>202</sup> Auch für das Folgende Bolivia (2001), Nr. 94-98.



leidet<sup>203</sup>, so dass keine stabile Basis für einen Ausweg aus der Armut zu bestehen scheint. Völlig zutreffend wird die ländliche Armut zum Teil auf mangelnde Infrastruktur und auf schlecht agierende Zwischenhändler, aber auch auf die Abhängigkeit der Bauern von den klimatischen Bedingungen zurückgeführt<sup>204</sup>. Subsistenzwirtschaft wird hier jedoch als Zustand, der keinerlei Entwicklungspotential besitzt, angesehen und deshalb als zu vermeiden eingeschätzt. In dieser richtigen Analyse gerät jedoch aus dem Blick, dass Subsistenzwirtschaft Treibende meist zumindest ihre Grundbedürfnisse befriedigen können und somit auf einem Armutslevel leben, dass über dem der absoluten Armut liegt. Dennoch wird in der Analyse deutlich, dass die Armut auf dem Land mehr Menschen erfasst als in der Stadt. Dort entsteht auch vermehrt soziale Unzufriedenheit, die eigens erfasst wird<sup>205</sup>. Um die sozialen Spannungen, die laut PRSP Bolivia auch durch Einkommensungleichheiten, die durch sinkendes Wirtschaftswachstum beeinflusst werden<sup>206</sup>, aufzufangen, mahnt dass PRSP Reformen, vor allem im gesetzlichen Rahmen<sup>207</sup>, an. Als weitere Möglichkeit des Abbaus der sozialen Spannungen wird auch der im Jahr 2000 erneut begonnene Nationale Dialog angesehen, dessen Entstehungs- und Verlaufsprozess im PRSP ausführlich nachgezeichnet wird<sup>208</sup>, da er und seine Ergebnisse Grundlage der BPRS bilden sollen.

#### 5.1.4.3 Der Nationale Dialog

Im Nationalen Dialog 2000, der einen ersten, gescheiterten Dialogprozess fortsetzt (vgl. I-PRSP Bolivia)<sup>209</sup>, wurden drei Bereiche des Diskurses ausgemacht: es gab eine soziale, einen ökonomische und eine politische Agenda. Interessanterweise wurden diese Diskurse auch auf unterschiedlichen Ebenen geführt: der soziale im städtischen und regionalen Bereich unter Einbeziehung der Funktionsträger; der auf ökonomische Entwicklung zielende in spezifisch wirtschaftssektoralen Workshops und unter Einbeziehung der an den jeweiligen

---

<sup>203</sup> Bolivia (2001), Nr. 96, 98 und 101. In Nr. 98 wird deutlich gemacht, dass 70% der neuen Stellen zwischen 1985 und 1997 in kleinen und mittleren Betrieben entstanden, dass dort jedoch meist Ungelernte angestellt wurden.

<sup>204</sup> Bolivia (2001), Nr. 107-113. In 113 wird die zu starke Position der Zwischenhändler explizit thematisiert, die auf einen nicht funktionierenden Markt zurückgeführt wird. Aber auch die zureichende und ungleich verteilte Wasserversorgung in ländlichen Gebieten wird in diesem Abschnitt thematisiert.

<sup>205</sup> Bolivia (2001), Nr. 117-120. Hier ist bemerkenswert, dass auch die Einschränkungen im Kokaanbau und die Bekämpfung des Drogenschmuggels für sinkenden Wohlstand angeführt werden. Vgl. Nr. 118.

<sup>206</sup> Hier wird das Vertrauen auf den Trickle-Down-Effekt deutlich: Wenn es Wirtschaftswachstum steigt, steigt auch das Einkommen bei allen, so dass Ungleichheiten abgefedert werden, da auch die bei den Armen mehr Wohlstand entsteht, so die Theorie.

<sup>207</sup> Bolivia (2001), Nr. 120. Hier wird betont, dass die Gesetzte zur Agrarreform, das Umwelt(schutz)gesetz (Law on Environment) und das Wasserrecht reformiert werden müssten. Auch müssten die Armutsbekämpfungsprogramme schneller umgesetzt werden.

<sup>208</sup> Bolivia (2001), Nr. 121-208.

<sup>209</sup> Der Prozess scheiterte an der fehlenden Glaubwürdigkeit der Regierung und dem misslingenden Versuch, andere und verlässlichere Akteure einzubinden. Tokarski (2005), S.184.

Produktionsabläufen beteiligten (Rohstofflieferanten, Produzenten, Vermarkter). Ausschließlich der politische Diskurs wurde auf regionaler und nationaler politischer Ebene geführt<sup>210</sup>. Verbindendes Element aller drei Diskurse ist jedoch die Vorstellung, die Marktfähigkeit der Beteiligten sei das prioritäre Ziel aller BPRS: dazu soll der Staat die Infrastruktur verbessern, um auch im ländlichen Bereich Marktteilnahme zu ermöglichen. Auch Bildung und Gesundheit werden vor allem als Möglichkeiten zur Verbesserung des Humankapitals angesehen. Fragen der Menschenrechte werden bezeichnenderweise nur in einer Fußnote, angesprochen<sup>211</sup>, in der davon berichtet wird, dass in einem gewissen Partizipationsprozess (CONAMAQ), auch über Menschenrechte, die Rechte Indigener und die Notwendigkeit eines „adequate and fair Gender Law [...] applicable to indigenous women“<sup>212</sup> geredet wurde. Darüber hinaus ist auffällig, dass die Forderung von Marktzugängen und Marktfähigkeit immer als Konsens dargestellt werden, während kritische Anmerkungen, etwa zum Schutz der verletzlichen gesellschaftlichen Gruppen grundsätzlich eingeleitet werden mit der klaren Zuschreibung an Akteure der Zivilgesellschaft: die entsprechenden Nummern beginnen immer mit: „Civil society“<sup>213</sup>. Die sozialpolitische und die ökonomische Agenda werden als Inputs für einen Workshop angesehen, während die politische Agenda auf einem gesonderten Gipfel mit allen Entscheidungsträgern behandelt werden soll<sup>214</sup>. Allerdings wird neben anderen Beratungsgremien ein Seminar aus Sicht der Autoren des PRSPs ein wichtiges Instrument des Dialogs, das den Namen trägt „Die Regierung hört zu“<sup>215</sup>, die nach Tokarski jedoch erst aufgrund der Klagen aus der Zivilgesellschaft und dem Druck der internationalen EZ als eintägige Veranstaltung zustande kam<sup>216</sup>. Vorbereitende Workshops waren manchmal dem Problem unterworfen, dass es sprachliche Schwierigkeiten gab, da nicht alle Teilnehmer spanisch und gleichzeitig auch Quechua verstanden<sup>217</sup>. Hier sollten vermutlich die vorher ausführlich vorgestellten Themen der sozio-ökonomischen Workshops mit der Politik beraten werden. Dies könnte einerseits für dezentrale Organisation des Dialogs sprechen, offenbart aber zugleich ein Misstrauen gegen das Problembewusstsein der Politik. Dieses Seminar fand jedoch erst nach einer ersten Vorstellung der BPRS beim Präsidenten statt<sup>218</sup>. Folglich kann das Seminar keine Grundlagen für die Strategie mehr liefern, sondern nur der Beratung der vorgestellten

---

<sup>210</sup> Bolivia (2001), Nr.122.

<sup>211</sup> Bolivia (2001), Fn 27, S.49, gesetzt in Nr. 152.

<sup>212</sup> Ebd.

<sup>213</sup> U.a. Bolivia (2001), Nr. 147, Nr. 155, 157, 158 u.ö.

<sup>214</sup> Bolivia (2001), Nr. 126.

<sup>215</sup> Bolivia (2001), Nr. 180-199, Abschnitt IV D.

<sup>216</sup> Tokarski (2006), S. 203.

<sup>217</sup> Tokarski (2006), S. 194.

<sup>218</sup> Vgl. Bolivia (2001), Fn 28, S.57, gesetzt in Nr.212.

Strategie dienen. Hier wird also ausschließlich die vierte Dimension von Partizipation umgesetzt<sup>219</sup>.

Im Nationalen Dialog wurde zunächst identifiziert, wer zur ärmsten Bevölkerungsgruppe gehört: Die Landbevölkerung und vor allem die indigene Bevölkerung werden hier zunächst genannt. Darüber hinaus sind Arbeitslose, allein lebende Kinder, Ältere, Behinderte und Alleinerziehende (female heads of household<sup>220</sup>) in Bolivien (wie in weiten Teilen der Welt) am meisten von Armut betroffen. Besonders in Städten außerhalb des central corridors<sup>221</sup> gibt es ebenfalls Arme. Das PRSP analysiert: In Städten gibt es mehr Arme, aber die Armen auf dem Land sind ärmer<sup>222</sup>. Das Problem der Armut wird im nationalen Dialog wiederum eindeutig mit dem mangelnden Marktzugang begründet<sup>223</sup>. Dieser Mangel trifft nicht nur Produzenten, etwa von agrarischen Produkten, sondern auch die Armen, denen mangels Erwerbsarbeitsmöglichkeit keine Einkommensgenerierung möglich ist. Für Produzenten agrarischer Produkte, also für Bauern, ergeben sich darüber hinaus die Probleme, dass zum einen durch geschmuggelte, gespendete (!! ) und importierte (!) Produkte die Preise niedrig sind und zum anderen kein wirklicher Zugang zu Krediten<sup>224</sup>, etwa um die Produktion zu expandieren, zur Verfügung steht. Zwar wird in diesem Punkt auch die Rolle des Staates angefragt, allerdings bezieht sich diese bei den Kleinbauern allein auf technische Hilfe, wie etwa Straßenbau und Bewässerungssysteme<sup>225</sup>. Denn eine unzureichende Produktionsinfrastruktur, niedrige Produktivität und Unvollkommenheiten auf dem Markt für landwirtschaftliche Produkte werden als Ursachen ländlicher Armut angesehen<sup>226</sup>. Größere Produzenten fordern explizit die Förderung von Wirtschaftswachstum durch Senkung der Transaktionskosten, der Förderung der Koordination von Produktionsprozessen und – wiederum – erleichtertem Marktzugang<sup>227</sup>. Auch mangelnde Rechtssicherheit für Eigentum wird als Hemmschuh beklagt, während zugleich die Förderung des Humankapitals für den Markt, durch alternative Bildungssysteme (etwa in der Landwirtschaft) erhoben werden<sup>228</sup>. Ebenfalls wird eine Verbesserung der formalen Bildung im nationalen Dialog eingefordert. Von den zivilgesellschaftlichen Gruppen wird darüber hinaus eine bessere Gesundheitsversorgung angemahnt, da durch schlechte Wohnbedingungen

---

<sup>219</sup> Vgl die Stufen der Partizipation aus Kapitel 4.4.1 dieser Arbeit. Die Armen werden informiert, um dann bei der Erstellung eines Planes zur Bekanntmachung der Strategie mitzuwirken.

<sup>220</sup> Bolivia (2001), Nr.129.

<sup>221</sup> Der sogenannte central corridor umfasst die Departements von La Paz, Cochabamba und Santa Cruz. Vgl. Bolivia (2001), Fn. 16, S.36, gesetzt in Nr. 86.

<sup>222</sup> Bolivia (2001),, Nr. 128.

<sup>223</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 130-140.

<sup>224</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr.134.

<sup>225</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 137.

<sup>226</sup> “[I]mperfections in the market for agricultural [products]”. Bolivia (2001), Nr. 141.

<sup>227</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 138.

<sup>228</sup> Hier könnte eine marktgerechtere Ausbildung tatsächlich ein Ausweg sein.

die Gesundheitsgefährdung hoch ist<sup>229</sup>. Eine große Vulnerabilität ergibt sich außerdem durch Naturkatastrophen, Wassermangel, ungeklärte Eigentumsverhältnisse und Arbeitslosigkeit. Abhilfe sollen Gesetzesänderungen, auch im Umweltschutz, und eine Reform des Nationalen Institutes für agrarischen Wiederaufbau (INRA<sup>230</sup>) schaffen, durch den das Institut auch unabhängiger werden soll. Desgleichen werden Eigentumsrechtsreformen angemahnt. Zudem soll eine flächendeckende Kinderbetreuung, auch auf dem Land, etabliert werden<sup>231</sup>.

Auch wurde im Dialog die konstante Marginalisierung verarmter Bevölkerungsgruppen beklagt. Deren Beteiligung soll, so das Ergebnis des nationalen Dialogs, durch Dezentralisierung verbessert werden, da man durch mehr örtliche Beteiligungsmöglichkeiten hofft, besser auf lokale Bedarfe eingehen zu können. Außerdem sollen so ethnische Gruppen stärker berücksichtigt werden können<sup>232</sup>. Hier wird in der Bewertung zu thematisieren sein, ob Dezentralisierung, wiewohl dem Prinzip der Subsidiarität entsprechend, nicht auch zu mehr Korruption („Vetternwirtschaft“) führen kann, da die Akteure sich dann häufiger persönlich kennen<sup>233</sup>. Manche Mitwirkende am PRSP sehen dies offensichtlich ähnlich, denn Korruption, Zentralisierung und Bürokratie werden auch tatsächlich im PRSP als nächstes Problemfeld benannt. Besonders Korruption wird als Grund für die Ineffizienz des Staates auf allen Ebenen erfasst<sup>234</sup>. Somit beschreibt der nationale Dialog die Bekämpfung der Korruption als Vorbedingung für alle Maßnahmen zur Armutszureduzierung. Dabei herrscht im nationalen Dialog Konsens zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen und Regierungsvertretern, dass wirksame Korruptionsbekämpfung vor allem durch eine Justizreform gelingen kann<sup>235</sup>.

Konkrete Ergebnisse des Nationalen Dialogs waren sieben Bereiche, in denen die Situation verbessert werden sollte<sup>236</sup>: 1) Produktionsinfrastruktur 2) Produktionsförderung 3) Bildung, 4) Gesundheit, 5) Basissanitärwesen<sup>237</sup> 6) Land und Territorium und 7) Politik und Institutionen.

---

<sup>229</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 147f.

<sup>230</sup> INRA: Instituto Nacional de Reconstrucción Agrícola.

<sup>231</sup> Vgl. auch für das Vorherige, Bolivia (2001), Nr. 139-151.

<sup>232</sup> Bolivia (2001), Nr. 153.

<sup>233</sup> Festzuhalten ist jedoch die Forderung, dass die lokalen Gremien unter zu verbessernder Beteiligung aller Graswurzelorganisationen direkt gewählt und nicht in ihre Ämter eingesetzt werden sollen. Bolivia (2001), Nr. 154-156. Zugleich wird hier angemerkt, dass die Wahl der lokalen Regierungen notwendig, aber nicht hinreichend für wirkliche Beteiligung ist.

<sup>234</sup> Bolivia (2001), Nr. 158f. Es wird festgehalten, dass es Korruption auch an der Basis, in den Grassroot Organisations Territoriales de Base (OTBs) gibt.

<sup>235</sup> Bolivia (2001), Nr. 160.

<sup>236</sup> Bolivia (2001), Nr. 163.

<sup>237</sup> Diese Übersetzung für basic sanitation stammt aus einer Kurzübersicht über das PRSP Boliviens, die m.E. manchmal zu kurz greift, aber hilfreich ist für einen ersten Überblick.: Birk, Gudrun / Klauda, Felix (Übers.) 2001): Die bolivianische Strategie zur Armutsbekämpfung. Eine Zusammenfassung des offiziellen Dokuments der bolivianischen Regierung. In: Sevilla, Raffael / Benavides, Ariel (Hgg.) (2001): Bolivien. Das verkannte Land? Bad Honnef, S. 394-416, hier S. 397, Nr. 20.

In den ersten beiden Bereichen<sup>238</sup> soll eine Finanz-, Entwicklungs- und Förderungspolitik etabliert werden, die kleinen Produzenten nutzt; zugleich sollen dort ein Marketing aufgebaut und technische Hilfe geleistet werden. Zudem soll die Infrastruktur durch den Bau von Straßen und Bewässerungsanlagen verbessert werden. Im Bereich der Grundversorgung (Gesundheit, Bildung, Basissanitärwesen, Nr. 3, 4 und 5), soll die Situation durch erweiterte Infrastruktur und gestiftetes, d.h. nicht zu zahlendes, Material<sup>239</sup>, ausgebildetes Personal und den prioritären Einsatz öffentlicher Gelder in diesem Bereich<sup>240</sup> und den Auf- und Ausbau von Institutionen verbessert werden<sup>241</sup>.

Der Abbau von Bürokratie wurde nur vage formuliert, soll jedoch dadurch erleichtert werden, dass etwaige Zuflüsse aus HIPC II direkt den Municipien zugutekommen sollen<sup>242</sup>.

Soziale Kontrolle soll durch die Einbindung der katholischen Kirche erfolgen<sup>243</sup>. Die ökonomische Agenda orientiert sich mit acht Maßnahmen<sup>244</sup> am Ziel der Wettbewerbsfähigkeit, darunter Deregulierung, Arbeitsgesetzgebung und Steuerpolitik<sup>245</sup>: Nachhaltige Entwicklung soll auch durch Reformen in der Umweltschutzgesetzgebung gesichert werden. Alle diese, hier cursorisch aufgeführten Maßnahmen werden in der BPRS wieder aufgegriffen, so dass man hier wohl tatsächlich von einem Bottom-Up-Prozess sprechen kann, der dann allerdings durch seine Kleinteiligkeit auffällt. Von den bereits erwähnten Workshops gab es drei: Der erste beschäftigte sich mit Beschäftigungs- und Einkommenschancen (Opportunities), Sicherheit und Umwelt, der zweite mit der Förderung von Fähigkeiten (Capacities)<sup>246</sup>, Partizipation und Gender, während der dritte den Titel trug: „law on dialogue“<sup>247</sup>. Im ersten standen – wiederum – die Infrastruktur und die Notwendigkeit der Förderung von Kleinunternehmen und Mikrofinance neben technischer Hilfe, Straßenbau und Rechtssicherheit für Landbesitz im Vordergrund<sup>248</sup>. Im Fokus des zweiten Workshops standen konkret die Förderung alternativer

---

<sup>238</sup> Bolivia (2001), Nr. 164.

<sup>239</sup> Mögliche Stifter werden jedoch nicht genannt. Es wird hier vieles der Privatinitiative überlassen.

<sup>240</sup> Dies wäre ein Ausdruck der Vorrangigen Option für die Armen.

<sup>241</sup> Bolivia (2001), Nr. 165.

<sup>242</sup> Bolivia (2001), Nr. 166-168.

<sup>243</sup> Bolivia (2001), Nr. 169. Zur Rolle der Kirche vgl. ausführlich Tokarski (2006).

<sup>244</sup> „Development of production, more flexible financing for production, infrastructure, and public services, international economic relations, economic deregulation, tax administration and policy, labor legislation; and environment.“ Bolivia (2001), Nr. 170

<sup>245</sup> Investitionen sollen erleichtert, Kreditmöglichkeiten verbessert, nichttarifäre Handelshemmnisse abgebaut werden. die Infrastruktur soll ausgebaut werden. Die Steuerbehörden sollen effizienter werden. Auch sollen einige Steuern verändert werden, so die ICE (Impuesto al Consumo Específico). Bolivia (2001), Nr. 172-177.

<sup>246</sup> Diese englischen Begriffe lassen sich auch folgendermaßen abgrenzen: „Capacities“ sind grundlegende Handlungsmöglichkeiten der Menschen, basierend auf Grundversorgung, Ausbildungschancen und Gesundheitsfürsorge, während „Opportunities“ Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten darstellen: Wenn nicht anders angegeben, werden diese Begriffe im Folgenden so verstanden.

<sup>247</sup> Bolivia (2001), Nr. 180-199.

<sup>248</sup> Bolivia (2001), Nr. 183-189.

Bildung, präventiver Medizin und Trinkwasserversorgung, während Partizipation und Gender nur sehr allgemein erwähnt wurden<sup>249</sup>. Der dritte Workshop behandelte die Übertragung von Verantwortung auf niedrigere Ebenen, buchstabierte also das Ziel der Dezentralisierung aus<sup>250</sup>. Zusammenfassend<sup>251</sup> wird die Bedeutung des Nationalen Dialogs betont, denn es wird zutreffend bemerkt, dass der Staat nicht allein für Fortschritte sorgen kann, sondern eine Beteiligung der Bevölkerung und der zivilgesellschaftlichen Akteure unabdingbar sind. Folglich wäre eine Partizipation der ersten oder zweiten Dimension, also der aktiven Mitgestaltung durch staatliche Stellen und die Bevölkerung, wünschenswert. Wirtschaftswachstum wird – ebenso zutreffend – als zentral für Armutsbekämpfung angesehen. In diesem Zusammenhang wird allerdings kritisiert, dass schlechtes Humankapital ein Hindernis für Wachstum ist. Bildung und Gesundheit werden hier also wiederum lediglich als Beitrag zur Stärkung des Humankapitals und somit als Mittel zum Zweck angesehen. Die Vulnerabilität der Armen wird als Problem wahrgenommen; zugleich werden notwendige Dezentralisierung und größere Partizipation angemahnt. Die durchgeführten Workshops sollen dabei ein erster Schritt (gewesen) sein<sup>252</sup>. Diese vielschichtigen Ergebnisse des Nationalen Dialogs bilden die Grundlage der Armutsreduzierungsstrategie, die im Folgenden im PRSPs entwickelt wird.

#### 5.1.4.4 Die Bolivianische Poverty Reduction Strategy (BPRS)

Die Bolivianische Poverty Reduction Strategy basiert ganz auf der Sichtweise, Ziel der Entwicklungsbemühungen der IFIs müsse vorrangig der Marktzugang für alle Bolivianerinnen und Bolivianer sein:

„218. The objective of the BPRS is to reduce poverty and promote human development, placing emphasis on the neediest members of the population through improved access to markets, building capacities by providing basic public services, increasing social protection and security, and promoting citizen participation and integration within a context of growth with equity and rational use of natural resources.“<sup>253</sup>

Hier wird der Marktzugang bezeichnenderweise als erste Maßnahme, auch und besonders für die Armen angeführt. Dieses Credo scheint im gesamten PRSP durch: Auch Investitionen in Infrastruktur oder Bildung werden in der BPRS hauptsächlich unter dem Aspekt gesehen, dass die Bevölkerung marktfähig, im realen und im virtuellen Sinne wird. Angesichts dieser starken Betonung stellt sich die Frage, ob der Markt noch als Mittel oder doch eher als Ziel von Entwicklung verstanden wird. Unterdessen sind die Maßgaben für die konkreten Maßnahmen der

---

<sup>249</sup> Bolivia (2001), Nr. 190-194

<sup>250</sup> Bolivia (2001), Nr. 195-199.

<sup>251</sup> Bolivia (2001), Nr. 200-208.

<sup>252</sup> Bolivia (2001), Nr. 208.

<sup>253</sup> Bolivia (2001), Nr.218.

BPRS Dezentralisierung und Effizienz<sup>254</sup>. Dabei werden die Produktivitätssteigerung und die Förderung kleiner Unternehmer als ganz zentral angesehen:

„The need to give the Strategy more of a production oriented focus, particularly from the standpoint of small producers, was stressed.“<sup>255</sup>

Zugleich wird die Bedeutung von Institutionen und einem gesetzlichen Rahmen für die Armutsbekämpfung betont. Die Strategie soll sich auf vier einzelne Bereiche fokussieren und zugleich einige übergreifende Herausforderungen angehen<sup>256</sup>: 1) Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommensmöglichkeiten 2) Entwicklung der „Fähigkeiten“ (Capacities) der Menschen: hierzu gehören auch die Bereiche Bildung, Gesundheitswesen und Basissanitärwesen. 3) Verbesserung der Sicherheit für die Armen und 4) Förderung von sozialer Integration und Partizipation. Übergreifend werden vor allem Fragen der Gleichberechtigung zum Thema gemacht; so sollen indigene Gruppen und Frauen, sowie insgesamt die Bürger mehr (beteiligungs-)rechte erhalten, um gesellschaftliche Gleichstellung zu erreichen. Bedeutsam ist, dass hier die Armen besonders im Fokus stehen, nicht zuletzt dadurch, dass ihr Schutz und ihre Sicherheit einen eigenen Punkt der Strategie bilden.<sup>257</sup>

Der erste Punkt der Einkommensgenerierung soll allerdings vor allem durch Ausbau der Infrastruktur (u.a. Bewässerung) und der erleichterten Gründung von Klein- und Kleinstunternehmen erreicht werden<sup>258</sup>. Die Fähigkeiten dazu sollen durch grundlegende Bildung und Gesundheitsversorgung und Basissanitärwesen erlangt werden<sup>259</sup>. Dabei stehen die zu erreichende Wettbewerbsfähigkeit und Chancengleichheit im Fokus. Die Partizipation soll durch Inklusion der Armen in die Strategieentwicklung gelingen. Hier ist zu bemerken, dass die Partizipation in der BPRS, wie erwähnt, meist auf der dritten Stufe der Partizipation geschieht. Sie verbleibt auf der Ebene der Information der zivilgesellschaftlichen Akteure; diese werden nicht an der Erarbeitung der Strategie beteiligt. Dies legt jedoch der bolivianische Staat fest: Die IFIS fordern nur Konsultationen, legen jedoch nicht fest, wann und in welchem Umfang diese zu erfolgen haben<sup>260</sup>.

Zugleich werden explizite langfristige Ziele der BPRS formuliert:

„232. The long-term development of the BPRS will enable the population to attain satisfactory living standards, an economy of full integration in domestic and external markets, an institutional structure that is transparent,

---

<sup>254</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 210.

<sup>255</sup> Bolivia (2001), Nr. 214.

<sup>256</sup> Bolivia (2001), Nr. 220-224.

<sup>257</sup> Bolivia (2001), Nr. 218 und 222.

<sup>258</sup> Bolivia (2001), Nr. 226.

<sup>259</sup> Auch für das Folgende: Bolivia (2001), Nr. 227-231.

<sup>260</sup> Vgl. Spanger, Hans Joachim / Wolff, Jonas (2003): Armutsbekämpfung durch Demokratisierung? PRSP: Chancen und Widersprüche einer neuen entwicklungspolitischen Strategie. Frankfurt am Main (HSFK- Report 6/2003; S. IIf.

modern, stable, and provides equal rights, a democracy with a broad participatory base, and appropriate environmental management.”<sup>261</sup>

Diese Ziele sind aus ethischer Sicht zu begrüßen; interessant ist hier allerdings die Schwerpunktsetzung: Es scheint nicht zufällig, dass nach den besseren Lebensbedingungen die vollständige Marktintegration genannt wird und sowohl die Bürgerbeteiligung in der stabilen Demokratie und der Umweltschutz als letzte genannt werden.

Auch bei den strategischen Aktionen wird zunächst die Verbesserung der Einkommensmöglichkeiten genannt. Hierbei wird allerdings Bildung als langfristige Basis für (höheres) Einkommen nicht genannt, denn Bildung wird im PRSP unter den zu fördernden Capacities aufgeführt, nicht jedoch unter den einkommensgenerierenden Opportunities.

Insgesamt ist bezeichnend, dass die Einkommensgenerierung am Anfang steht und das größte Kapitel umfasst, nämlich die Abschnitte 234-332. Hier wird zunächst die Förderung ländlicher Entwicklung thematisiert. Der ländliche Raum soll durch Produktivitätsverbesserung (in der Landwirtschaft), was besonders den Ausbau der Infrastruktur beinhaltet, gefördert werden. Hierzu werden vor allem technische Maßnahmen angegeben, die wahrscheinlich durch Weltbankprojekte in Kooperation mit dem Nationalstaat finanziert werden sollen: Der direkte Marktzugang soll den oft überteuerten Zwischenhändlern ihren Handel erschweren<sup>262</sup>. Durch den Marktzugang will man auch die ökonomische Partizipationsmöglichkeiten verbessern.

Wichtig und richtig sind jedoch sowohl das Vorhaben, den Zugang zu Land und die rechtliche Absicherung von Landbesitz zu verbessern<sup>263</sup> als auch die Anregung, die landwirtschaftliche Produktion zu diversifizieren<sup>264</sup>. Auch die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, u.a. durch Senkung der Transaktionskosten scheint sinnvoll. Allerdings ist bei all diesen Schritten der technischen Hilfe vorausgesetzt, dass keine weitere Bildung vonnöten ist, denn diese, etwa zu neuen Sorten der Anbaupflanzen oder Reaktionen auf Klimaveränderungen, ist nicht vorgesehen und „eingepreist“.

Schwierig erscheint außerdem, die Vorstellung, durch die Gründung von Klein- und Kleinunternehmen der Arbeitslosigkeit zu begegnen. Denn leider sind im PRSP Bolivia keine Begleitmaßnahmen für diese Gründungen, wie etwa Schulungen oder Ausbildungszentren vorgesehen. Es erscheint wie erwähnt unter Bezug auf Demele unrealistisch, dass ungelernete Kräfte auf dem freien Markt eine ökonomische Nische finden<sup>265</sup>. Zudem sind die Unternehmer

---

<sup>261</sup> Bolivia (2001), Nr. 232.

<sup>262</sup> Dazu soll auch die Informationskette (Telekommunikationsnetze) verbessert werden, damit die Produzenten unmittelbar die Marktpreise für ihre Produkte erfahren können. Ebd.

<sup>263</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 261-263.

<sup>264</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 269-273.

<sup>265</sup> Vgl. Demele, (2013), S. 416.



und eventuellen Angestellten der Kleinbetriebe dann voraussichtlich auch nicht in das System der Sozialversicherungen eingebunden, was dazu führt, dass ihre Vulnerabilität erhalten bleibt.

Interessant scheint der Ausbau des Tourismus als innovative Idee, die Einkommensmöglichkeiten zu steigern, allerdings setzt man auch hier auf Kleinstunternehmer, was zu den angeführten Problemen führt. Deshalb ist auch der gesamte Abschnitt<sup>266</sup> über die die Förderung von Kleinst- und Kleinunternehmern kritisch zu sehen.

Ein weiteres Konzept zur Einkommensgenerierung, das im PRSP Bolivia aufgegriffen wird, sind Mikrokredite. Diese werden in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur grundsätzlich, also über die Verwendung in PRSPs hinaus, unterschiedlich bewertet: Lohmann<sup>267</sup> definiert zwei Schulen in der Bewertung von Mikrokrediten: die wirtschaftswissenschaftliche Schule, mit der Lohmann die neoklassische Wirtschaftstheorie umschreibt, und die „soziale“ Schule der Philanthropen: Für die wirtschaftliche Schule sind nach Lohmann die Rückzahlungsquoten entscheidend. Wie die Rückzahlung zustande kommt, scheint zweitrangig. In dieser Schule ist keine wirtschaftliche Hilfe des Staates erwünscht; zugleich werden NGOs als nicht ernstzunehmende Akteure der Branche betrachtet. Da die Rückzahlungsquote wichtig ist, werden Kredite nicht an die Ärmsten vergeben, sondern an Kleinstunternehmer, die wegen der sozialen Kontrolle<sup>268</sup> Sicherheit bei der Rückzahlung bieten. In der „sozialen“ Schule stehen die Auswirkungen der Kredite im Fokus<sup>269</sup>. Zentrales Anliegen ist das Wohlergehen der Kunden. Kredite werden bewusst an Bevölkerungsgruppen vergeben, bei denen die Rückzahlung ungewiss ist. Darüber hinaus werden besonders gesellschaftliche Randgruppen gefördert wie etwa ethnische oder religiöse Gruppen, die eine Minderheit in der jeweiligen Gesellschaft darstellen. Die zentralen Ziele dieser Verfechter der Mikrokredite sind die Armutsbekämpfung und die Verbesserung der Verwirklichungschancen der Menschen. Sie bewerten Mikrofinanzaktivitäten allein danach, ob diese den Menschen tatsächlich helfen. Um dies zu erreichen, werden auch Subventionen als gute Möglichkeit des Staates zur Unterstützung angesehen. Im PRSP Bolivien scheinen beide Schulen ihren Niederschlag zu finden, da einerseits die grundsätzlichen Probleme des fehlenden Zugangs zu Mikrofinanz<sup>270</sup> durch eine Verstärkung des Wettbewerbs auf dem Finanzmarkt behoben werden sollen, zum anderen jedoch die

---

<sup>266</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 274-287.

<sup>267</sup> Lohmann, Nike (2009): Mikrofinanz in Entwicklungsländern - Hilfe für die Armen? Eine normative Betrachtung. Münster. S.5-6.

<sup>268</sup> Mikrokredite werden oft an kleine soziale Gruppen vergeben.

<sup>269</sup> Vgl. Lohmann (2002), S.6.

<sup>270</sup> Mikrofinanz meint nicht nur eine Ausweitung der Mikrokredite, sondern die Entwicklung einer umfassenden Mikrofinanzindustrie, die etwa auch Spareinlagen und Fondstransfers umfasst.) Vgl. Bolivia (2001), Nr. 288. Zu einem umfassenden Mikrofinanzsystem gehören auch Versicherungsmöglichkeiten für Kleinstanleger.

Kreditaufnahme besonders für geringverdienende Frauen geschaffen werden sollen<sup>271</sup>. Auch ist interessant, dass diese Mikrofinanzinstitute nicht der generellen Bankenaufsicht unterliegen, sondern durch zwei spezielle Aufsichtsbehörden (FONDESIF<sup>272</sup> und NAFIBO<sup>273</sup>) überwacht und dirigiert werden sollen.<sup>274</sup> Hierbei soll jedoch die Verantwortung, wie in anderen Bereichen auch, bei den Munizipien liegen. Wichtig ist hier die Inkorporation des Mikrofinanzsektors in den regulären Markt, was wieder für die erste Schule der Mikrofinanzindustrie nach Lohmann<sup>275</sup> als Richtschnur spricht, zumal Unterstützung auch nur durch technische Hilfe und nicht durch Subventionen geleistet werden soll<sup>276</sup>. In Kooperation mit internationalen Partnern sollen Mikrokredite vor allem Klein- und Kleinstunternehmen dienen. Letzteres klingt zwar wie eine Verhinderung von Konsumkrediten, jedoch werden keine näheren Regularien dazu festgelegt<sup>277</sup>. Allein ein „Program for Human Resources Training in Mikrofinance Entities“<sup>278</sup> wird angekündigt, allerdings ebenfalls nicht näher ausgeführt. Indessen sollen durch staatliche Unterstützung weitere Einkommensmöglichkeiten geschaffen werden, durch die Bolivianer dann unter anderem Immobilien erwerben könnten, die wiederum als Sicherheit für Kredite, auch Mikrokredite genutzt werden könnten<sup>279</sup>. Eine staatliche Förderung der Kreditaufnahme kann manchen sicher helfen, wird jedoch die Ärmsten nicht unterstützen. Generell soll der Marktzugang durch technische Hilfe und besseren Informationsfluss erleichtert und gefördert werden<sup>280</sup>. Es würde den Rahmen sprengen, hier einzelne Maßnahmen zu erfassen. Festzuhalten ist, dass der Marktzugang als das Allheilmittel angesehen wird, das auch durch bessere Straßeninfrastruktur gefördert werden soll<sup>281</sup>. Auch die erwähnten Förderungen sollen vorrangig der Ermöglichung von Marktteilnahme dienen. Erst nach dieser ausführlichen Explikation der Einkommensmöglichkeiten wird auf die Capabilities eingegangen, die (eigentlich) notwendig sind, um nachhaltige

---

<sup>271</sup>Vgl. Bolivia (2001), Nr. 293.

<sup>272</sup> FONDESIF: Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y Apoyo al Sector Productivo. Vgl. <http://www.fondesif.gob.bo/> (07.12.2015).

<sup>273</sup> NAFIBO. Nacional Financiera Boliviana S.A.M. Vgl.

[http://www.alide.org.pe/Databank/DataBank2007/institutions\\_nafibo\\_res.htm](http://www.alide.org.pe/Databank/DataBank2007/institutions_nafibo_res.htm) (07.12.2015).

<sup>274</sup> Bolivia (2001), Nr. 295.

<sup>275</sup> Lohmann, Nike (2009): Mikrofinanz in Entwicklungsländern - Hilfe für die Armen?, München.

<sup>276</sup> Bolivia (2001), Nr. 299-301.

<sup>277</sup> Bolivia (2001), Nr. 299-301.

<sup>278</sup> Bolivia (2001), Nr. 301.

<sup>279</sup> Bolivia (2001), Nr. 328-335, besonders 331.

<sup>280</sup> Bolivia (2001), Nr. 302-316.

<sup>281</sup> Die Verbesserung der Straßen bildet einen eigenen Unterpunkt in m PRSP Boliviens. Vgl. Bolivia (2001), Nr. 317-327.

Einkommensmöglichkeiten nutzen zu können<sup>282</sup>. Unter „Capabilities“<sup>283</sup> wird hier der Zugang zu Bildung, Gesundheit Wohnung und sauberem Wasser verstanden. Diese werden vor allem instrumentell verstanden, um Marktteilnahme zu ermöglichen. Dass sie für ein Leben in Würde unabdingbar sind, gerät im PRSP Boliviens etwas aus dem Blick; auch wenn erwähnt wird, Capabilities verbesserten die Lebensbedingungen der Menschen grundsätzlich und allgemein und schafften Einkommensmöglichkeiten. Generell werden Verbesserungen in Bildungszugang und -qualität und eine Erweiterung der Gesundheitsversorgung bei steigender Qualität angestrebt<sup>284</sup>. Interessant ist, dass hier argumentiert wird, die Bevölkerung müsse von der Sinnhaftigkeit von Investitionen in die Sozialen Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheit erst noch überzeugt werden, bzw. sie müsse unmittelbar merken, dass sich diese Investitionen lohnen<sup>285</sup>. Zugleich wird die Schlüsselrolle von Bildung durchaus erkannt:

“336. Education makes it possible to satisfy the population’s basic needs while increasing its productivity. Similarly, education opens the door to the labor market and enhances opportunities for future distribution of income. From a broader perspective, it helps to promote participation and social equity and to ensure the sustainability of development trends.“<sup>286</sup>

Allerdings wird hier vor allem die Wirkung von Bildung zur Befriedigung der weitergehenden Bedürfnisse und zur Produktivitätssteigerung erwähnt. Grundsätzliche Vorteile werden erst im letzten Satz unter dem Hinweis auf die weitere Perspektive („broader perspective“) angeführt. Diese Wahrnehmung grundsätzlicher Aspekte menschlicher Entwicklung als bloßer Annex findet sich bei vielen Maßnahmen im Kapitel „Capabilities“. In diesen Zusammenhang gehört auch, dass der Lehrplan der Primarschulbildung, die seit 1994 acht Schuljahre umfasst, neben der Abstimmung mit dem Vorschulprogramm und der höheren Bildung, einseitig und verkürzt auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes abgestimmt werden soll<sup>287</sup>. Damit sollen auch kurzfristig Einkommensmöglichkeiten geschaffen werden, da im Bildungsbereich auch „work training“<sup>288</sup> erfolgen soll. Bemerkenswert ist allerdings, dass Stipendien für höhere

---

<sup>282</sup> Bolivia (2001), Nr. 333-404. Dies scheint kein Zufall, da das PRSP Boliviens den Eindruck erweckt, die Förderung von Bildung, Wohnung und Gesundheit sei nachgeordnet.

<sup>283</sup> Dieser Wortgebrauch ist vom Gebrauch durch Amartya Sen in seiner Entwicklungstheorie zu unterscheiden. Sens Begriff wird mit „Verwirklichungschancen“ übersetzt, während der Gebrauch hier im PRSP eher als „Grundversorgung“ zu verstehen ist. Auch wenn dieser Ausdruck hier gehäuft vorkommt, scheint es doch ein sprachliches Missverständnis zu sein, den in anderen Teilen des PRSOP Boliviens wird eindeutig von „Capacities“ gesprochen (Vgl. Bolivia (2001), Nr.227, 641 u.ö.). In den anderen PRSP-Dokumenten der anderen hier untersuchten Länder wird eindeutig von „Capacities“ gesprochen. Vgl. Sen, Amartya (2003): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München, Wien. Dort besonders S. 94-97 und das gesamte Kapitel 4“Armut als Mangel an Verwirklichungschancen“, S. 110-138. Zur Rezeption u.a. <http://www.armutszeugnisse.de/glossar/verwirklichungschancen.htm>, <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/a357-konzept-der-verwirklichungschancen.html> [http://www.iaw.edu/tl\\_files/dokumente/iaw\\_machbarkeitsstudie\\_2006.pdf](http://www.iaw.edu/tl_files/dokumente/iaw_machbarkeitsstudie_2006.pdf) (alle 15.04. 2021).

<sup>284</sup> Bolivia (2001), Nr. 335.

<sup>285</sup> Bolivia (2001), Nr.333.

<sup>286</sup> Bolivia (2001), Nr. 336.

<sup>287</sup> Bolivia (2001), Nr. 337-338 und Fn 40.

<sup>288</sup> Bolivia (2001), Nr. 338.

Bildungseinrichtungen ausschließlich der armen Bevölkerung zugutekommen sollen. Allerdings bleibt die Finanzierung schwammig.<sup>289</sup> Grundsätzlich soll es jedoch eine umfassende Bildungsreform geben, die neben der Überarbeitung des Lehrplans eine Reform der Lehrerbildung, die Ermächtigung der lokalen Behörden in Fragen der Bildung unter Beteiligung der örtlichen Gemeinschaft und eine stärkere Regulierung und Supervision über das Bildungswesen durch die Behörden umfassen soll<sup>290</sup>. In der Lehrplanreform soll vor allem die kulturelle Vielfalt Boliviens rezipiert werden, während die Lehrerbildung durch Weiterbildungsmöglichkeiten nach Dienstantritt ergänzt werden soll. Zugleich wird die Professionalisierung betont, was zu einem Ausscheiden ungelerner Lehrkräfte führen kann, das durch kostenintensive Neueinstellungen kompensiert werden soll. Grundsätzlich soll das Bildungssystem, wie auch andere Bereiche, dezentralisiert werden, so dass die Verantwortung in den Munizipien liegt, die darauf durch Unterstützungsprogramme des Bildungsministerium vorbereitet werden sollen. Die Schulbildung soll durch technische Ausbildungen für Erwachsene ergänzt werden, besonders auf dem Land und durch die Stärkung der staatlichen Technischulen Die universitäre Bildung soll zum einen durch einen neuen Fund finanziell besser ausgestattet und zum anderen durch eine stärkere Überwachung und Regulierung der Privatuniversitäten transparenter werden. Insgesamt ist die Entwicklung eines „Educational Quality Measurement System[s]“<sup>291</sup> vorgesehen, um die Bildungsqualität evaluieren zu können. Allerdings ist zu bemerken, dass im Bildungsbereich vieles erst angeschoben werden muss und die Maßnahmen durch die Formulierung „will be promoted“ oder „will be oriented“<sup>292</sup> immer wieder als zukünftig beschreiben werden, während es in der Einkommensgenerierung im vorherigen Abschnitt konkretere Formulierungen gab<sup>293</sup>.

Im Themenfeld der Gesundheitsversorgung<sup>294</sup> wird die Bedeutung der Gesundheit für die Armutsbekämpfung anerkannt, allerdings gleich wieder in Verbindung gebracht mit dem Erhalt des Humankapitals und der Produktivität<sup>295</sup>. Jedoch werden die Armen als besonders Einzubindende umschrieben, da ihr Risiko krank zu werden, erhöht sei<sup>296</sup> (etwa durch schlechte hygienische Lebensumstände oder gefährliche Arbeitsbedingungen). Bedeutsam erscheint

---

<sup>289</sup> Bolivia (2001), Nr. 339: “Subsidies in the public sector [of higher education] will be directed exclusively to the low-income population Promoting various policies to cover costs.” Es bleibt also leider offen, wie dies finanziert werden soll. Das relativiert den positiven Ansatz im Sinne der Option für die Armen wieder etwas.

<sup>290</sup> Auch für das Folgende: Bolivia (2001), Nr. 340-356.

<sup>291</sup> Bolivia (2001), Matrix 5.6 (nach Nr. 356; S.90).

<sup>292</sup> Bolivia (2001), Nr. 353-355

<sup>293</sup> Etwa, “priorities constitute the actions”, “efforts will be concentrated, oder “the State must provide”. Vgl. Bolivia (2001), Nr. 225-230.

<sup>294</sup> Bolivia (2001), Nr. 357-385.

<sup>295</sup> Bolivia (2001), Nr. 357.

<sup>296</sup> Ebd.

hier, dass das Gesundheitssystem insgesamt flexibler und „with fewer conditionalities“<sup>297</sup>, also mit weniger Vorgaben, gestaltet und reformiert werden soll. Zugleich ist festzuhalten, dass „due to decentralization“, also aufgrund der (ungeregelten) Dezentralisierung der Etat des Gesundheitsministeriums stark gekürzt wurde, die frei gewordene Mittel jedoch nicht den Municipien zur Verfügung gestellt wurden<sup>298</sup>. Dennoch werden als Prioritäten klar die Reduzierung der Mütter- und der Kindersterblichkeit und die Kontrolle endemischer Krankheiten benannt, die durch fünf Maßnahmen erreicht werden sollen, die für das gesamte Gesundheitssystem essentiell sind:

„(a) efficient management of human resources; (b) expansion of the health insurance system; (c) control of transmissible diseases and strengthening of the epidemiological surveillance system; (d) improvement of nutritional quality and status of the population; and (e) development of the cross-cultural approach in health.“<sup>299</sup>

Die Mittel zur Effizienzsteigerung sollen ein Gesetz zur Dezentralisierung (mit Mittelausgleich) auf Grundlage des Ergebnisses des nationalen Dialogs und eine Reform der Ausbildung in der „health career“ sein<sup>300</sup>. Zugleich sollen eine Basisgesundheitsversicherung für alle Bürger und eine spezielle für ältere Menschen eingerichtet und eine Liste grundlegender Gesundheitsversorgung für alle definiert werden<sup>301</sup>. Auch die Überwachung leicht übertragbarer Krankheiten soll verstärkt und bis auf das lokale Level hinunter ausgebaut werden<sup>302</sup>. Ein wichtiger Punkt ist die Gesundheitsvorsorge durch bessere Ernährungsmöglichkeiten und eine Ernährungserziehung, besonders auch für junge Mütter. Auch solle eine Versorgung mit sauberem Wasser und eine bessere medizinische Versorgung von Kleinkindern (bis zum Alter von fünf Jahren) vorbeugend wirken<sup>303</sup>. Bedeutend sind die Fokussierung auf eine kultursensible Behandlung<sup>304</sup> und der Ausbau des Versorgungsnetzes, auch durch die Bildung mobiler Ärzteteams. Dabei soll auch der Privatsektor bei einer gleichzeitigen Ertüchtigung der Institutionen einbezogen werden<sup>305</sup>. In diesem Bereich kann zwar anders als im Bereich der Bildung, auf konkretere Programme Bezug genommen werden, allerdings wird auch hier die Frage der Finanzierung und Umsetzung ausgeklammert.

Im Bereich der Verbesserung der allgemeinen Wohnsituation wird besonders die sanitäre Situation fokussiert. Es wird erkannt, dass diese wichtig ist für den Gesundheitszustand der Bevölkerung und die künftige Produktivität der Arbeitnehmer<sup>306</sup>. Darüber hinaus bleibt der

---

<sup>297</sup> Bolivia (2001), Nr. 358.

<sup>298</sup> Vgl. auch für das Vorhergehende Bolivia (2001), Box 5.8 (Nach Nr 358, S. 91).

<sup>299</sup> Bolivia (2001), Nr. 359.

<sup>300</sup> Bolivia (2001), Nr. 360-362.

<sup>301</sup> Bolivia (2001), Nr. 363-365.

<sup>302</sup> Bolivia (2001), Nr. 366-368.

<sup>303</sup> Bolivia (2001), Nr. 369-374.

<sup>304</sup> Das Programm zur kultursensiblen Behandlung heißt „Health with Identity.“ Bolivia (2001), Nr. 376.

<sup>305</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 375-384.

<sup>306</sup> „The population’s health status and the future productivity of workers“, Bolivia (2001), Nr. 385.

gesamte Abschnitt sehr unkonkret, vor allem bezüglich des Akteurs.<sup>307</sup> Mittel zum Zweck soll hier wiederum die Dezentralisation sein, um auch auf lokaler Ebene Strukturen und Verantwortlichkeiten zu schaffen. Konkretes fehlt.

Ein wichtiger Punkt in diesem Abschnitt ist die Finanzierung von Hausbau, die durch vereinfachten Zugang zu billigem Hauskrediten in den ländlichen Gebieten auf einem sekundären Kreditmarkt und einer Reform der Rahmenordnung erleichtert werden soll<sup>308</sup>. Daneben soll es Subventionen für den Hausbau geben, während das Katasterwesen ausgebaut wird, um leichter Eigentumsrechte klären und sichern zu können<sup>309</sup>. Wichtig scheint mir auch, dass es privatwirtschaftliche Agenturen geben soll, die passende Kredite vergeben können<sup>310</sup>. Hier wird also der Private Sektor wieder in Verantwortung gebracht. Auch wird die Stärkung des Immobilienmarktes als wichtiger Teil der Lösung der schlechten Wohnsituation angesehen<sup>311</sup>.

Der Schutz der Armen wird explizit thematisiert und fokussiert, wenn im nächsten Abschnitt aus den Ergebnissen des Nationalen Dialogs Arbeitsplatzgefährdung, Wassermangel und fehlende oder unsichere Eigentumsrechte als Risikofaktoren für ein Leben in Sicherheit angeführt werden<sup>312</sup>. Dieser Fokus ist bemerkenswert: Die Abschnitte 405-442 befassen sich mit besonders schutzbedürftigen Gruppen in Bolivien, wobei besonders die Älteren und die Kinder im Fokus stehen. Für letztere soll die Kinderbetreuung stark ausgebaut werden<sup>313</sup>, wenn diese auch wieder ökonomisch begründet wird: Investitionen in umfassende Kinderbetreuungsprogramme erscheinen angesichts der hohen sozialen Rendite, die die wirtschaftliche Entwicklung gewährleistet, gerechtfertigt<sup>314</sup>. Auch hier wird auf Dezentralisation als Mittel zur Verbesserung der Situation, gesetzt<sup>315</sup>, wobei eine umfassende Kinderfürsorge im Verständnis des PRSPs auch Bildung, Gesundheit und Ernährung umfasst<sup>316</sup>.

Hervorzuheben ist, dass in der ebenfalls in diesem Abschnitt zu findenden Passage über die Ernährungssicherung erstmals im gesamten PRSP eine Zusammenarbeit mit NGOs explizit

---

<sup>307</sup> Zwar werden Probleme angesprochen, etwa die schlechte Trinkwasserversorgung auf dem Land. Bezüglich einer Änderung der Situation wird jedoch ausschließlich angegeben, das „Ministry of Housing and Basic Sanitation“ (MVSb) trage die Verantwortung und koordiniere die Umsetzung des Vorhabens, die Infrastruktur und die Instandhaltung und Institutionalisierung der Versorgung zu verbessern, aber konkrete Aussagen finden sich nicht. Das Ziel wird formuliert als „expanding and improving the quality of basic sanitation services within the framework of the National Compensatory Policy (PNC), which reaffirms this standardizing and regulatory role [of the MVSb]“ Bolivia (2001), Nr. 387.

<sup>308</sup> Bolivia (2001), Nr.399.

<sup>309</sup> Vgl. Bolivia (2001), Box 5.11(nach Nr. 399, S.102) und Nr. 401.

<sup>310</sup> Bolivia (2001), Nr. 404.

<sup>311</sup> Bolivia (2001), Nr. 403.

<sup>312</sup> Bolivia (2001), Nr. 405.

<sup>313</sup> Bolivia (2001), Nr. 423-426.

<sup>314</sup> „Investment in comprehensive childcare programs is justified given the high social return that economic development ensures“. Bolivia (2001), Nr.425.

<sup>315</sup> Bolivia (2001), Nr.426.

<sup>316</sup> Bolivia (2001), Nr.424.

erwähnt wird: es sollen Regelungen gefunden werden, die die Einbeziehung von NGOs erleichtern und verbessern<sup>317</sup>.

Ein eigener Abschnitt widmet sich der Risikoprävention und der Entwicklung eines Programms, um mit Unglücken und Notfällen, umzugehen<sup>318</sup>. In diesem Zusammenhang wird der Straßenbau zum einen als Möglichkeit angesehen, schnelle und zeitliche befristete Arbeitsplätze zu schaffen, zum anderen aber die Auswirkungen nach Naturphänomenen im Zuge des Klimawandels durch die Schaffung von Infrastruktur zu verringern. Bedeutsam erscheint, dass hier, anders etwa als im vom Bürgerkrieg zerstörten Burundi<sup>319</sup>, die Überbrückungsfunktion dieser Art von Arbeitsplätzen erkannt wird. Dennoch werden sie als notwendig angesehen, um Ungelernten Verdienstmöglichkeiten zu schaffen<sup>320</sup>.

Ein wichtiger Punkt ist die Sicherung der Eigentumsrechte<sup>321</sup> sowohl für Boden als auch für Wasser und städtischen Besitz. Bezüglich des Bodens wird propagiert, neu zu verteilendes, bisher der Regierung gehörendes (staatliches Land) möge „vorzugsweise durch ihre ausschließliche Zuteilung zugunsten von Kleinbauerngemeinschaften, indigenen und eingeborenen Völkern und Gemeinschaften, die kein oder nur unzureichendes Land besitzen, und in Übereinstimmung mit der Fähigkeit zu größerer Landnutzung“<sup>322</sup> verteilt werden. Zugleich soll die Registrierung von Landbesitz vereinfacht werden<sup>323</sup>. In Bezug auf den Besitz von Wasserquellen und Wasserreservoirs wird eine Regulierung vorgeschlagen<sup>324</sup>, die in einem

---

<sup>317</sup> Bolivia (2001), Nr.420.

<sup>318</sup> Bolivia (2001), Nr. 427-431; Hier geht es zum einen darum, auf Wetterphänomene wie El Niño und La Niña vorbereitet zu sein, einen institutionellen Rahmen und eine zentrale Entscheidungsinstanz zu schaffen, die dann Handlungsanweisungen für das Verteidigungsministerium erarbeiten soll. Zum anderen geht es, wie oben angeführt, um schnelle Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Vgl. Bolivia (2001), Nr. 431. „Bei El Niño handelt es sich um ein Klimaphänomen im äquatorialen, pazifischen Raum. Während eines El Niños erwärmt sich der zentrale und östliche Pazifik und die Niederschlagsmengen in den angrenzenden Regionen ändern sich. Dies passiert durchschnittlich alle vier Jahre. Der Name El Niño, was auf Spanisch Christkind bedeutet, stammt von peruanischen Fischern, die in der Weihnachtszeit eine Erwärmung des sonst kalten Küstenwassers bemerkten. Da der Pazifik der größte Ozean unseres Planeten ist, hat eine Änderung der dortigen Wetterlage auch Konsequenzen über den pazifischen Raum hinaus. Da ein El Niño eine Änderung der üblichen Witterungsverhältnisse darstellt, richtet er regelmäßig große Schäden in Natur und Wirtschaft an.“ Quest, Christina (2010): El Niño, Regensburg, S. 3.

<sup>319</sup> Siehe Kapitel 5.2. dieser Arbeit.

<sup>320</sup> Vgl. Bolivia (2001), Box 5.12. Dort wird darauf hingewiesen, dass das Programm zur wirtschaftlichen Erholung (Economic Recovery Program (PRE)) auch die Implementierung eines intensiven Beschäftigungsprogramms (Intensive Employment Programs (PIE)) vorsieht. Dies soll durch in EL Alto, Cochabamba und La Paz in 6 bis 8 Monaten 40.000 Jobs schaffen. Als notwendige Geldmittel werden 20 Mio. US-Dollar angesehen, wovon 8 Mio. vom innerbolivianischen Telekommunikationsfond und 12 Mio. von externen Geldgebern beigetragen werden sollen, mutmaßlich den IFIS oder privaten Investoren. Verwaltet werden soll das Programm vom FNDR (Nationaler Fonds zur ländlichen (!) Entwicklung).

<sup>321</sup> Bolivia (2001), Nr. 432-442.

<sup>322</sup> „[P]referably by allocating them exclusively in favour of small farmer communities, indigenous and native peoples and communities that hold no land or insufficient land, and in accordance with the capacity for greater use of the land.“ Bolivia (2001), Nr.434.

<sup>323</sup> Bolivia (2001), Nr.435f.

<sup>324</sup> Bolivia (2001), Nr. 437-439.

Konsens mit der Zivilgesellschaft erarbeitet werden soll. Sie soll das primäre Besitzrecht des Staates anerkennen, jedoch den Indigenen, den Kleinbauern und Siedlern Nutzungsrechte einräumen. Dies scheint mir vorbildlich für eine tragfähige Ressourcenverwaltung zur Entwicklung des ländlichen Raums, auch da bei Konflikten auf bestehende Konfliktlösungsstrategien zurückgegriffen werden soll<sup>325</sup>.

Die Registrierung städtischen Besitzes soll es dem Staat ermöglichen, die Steuerbasis zu erweitern<sup>326</sup>, da dann die Erhebung von Grundsteuern verbessert möglich wird, was wiederum die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen erhöht. Allerdings fällt im Abschnitt zur Verbesserten Sicherheit und dem Schutz der Armen auf, das trotz der Propagierung der Dezentralisierung in allen Maßnahmen immer auch zentralstaatliche Verantwortungsträger benannt sind.<sup>327</sup>

Aus sozialetischer Sicht besonders bemerkenswert ist der folgende Abschnitt im PRSP, der die zu verbessernde soziale Partizipation und Integration zum Thema hat<sup>328</sup>. Hierbei sollen die Schwerpunkte in der Unterstützung und dem Training zivilgesellschaftlicher Organisationen, gestärkter Partizipation sowie einer Reduzierung ethnisch begründeter Ungleichheiten und Einschränkungen sein<sup>329</sup>. Dabei soll Armutsreduzierung durch die Förderung von Teilhabe, Organisation, Bürgerbeteiligung und sozialer Integration erreicht werden<sup>330</sup>, da auch das PRSP betont, dass soziale Exklusion<sup>331</sup> Armut schafft und verstärkt<sup>332</sup>, die verringert werden müsste. Dies bedeutet für das PRSP, den „armen Gemeinschaften die Macht zu geben, Entscheidungen zu treffen, ihnen zu helfen, sich zur Verteidigung ihrer Interessen zu organisieren, Unentschiedenheit transparent zu machen und über die Verwendung der Ressourcen Rechenschaft abzulegen. Gemäß der ECLAC<sup>333</sup> bedeutet die Verringerung der Ausgrenzung die Durchsetzung

---

<sup>325</sup> Vgl ebd. Hier soll der Ausbau der Bewässerungssysteme die bessere Nutzung des Wassers durch dessen Besitzer, die Landbevölkerung(!), erleichtern.

<sup>326</sup> Bolivia (2001), Nr. 442.

<sup>327</sup> Vgl. Bolivia (2001), Matrix 5.9 (nach Nr. 442, S.112).

<sup>328</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 442-456.

<sup>329</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 448-451 bzw.452-456. Hier fällt die Kürze dieses Punktes im PRSP auf.

<sup>330</sup> Bolivia (2001), Nr. 443. "In order to reduce poverty, policies are needed to promote participation, organization, citizenship and social integration based on the interests of the State and the poor. "Citizenship" wird hier unter Rückgriff auf die Schrift "Equity, Development, and Citizenship" der Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) der UN wie folgt verstanden: "The term citizenship is defined as 'a reciprocal commitment between government and individuals.' The former must respect individual autonomy, allow and promote participation in political life and provide, to the extent that development permits, opportunities for social well-being and productive employment. The latter must exercise their ability to exert pressure so that the government will fulfill those commitments but must in turn contribute by participating in public life, making contributions to enrich it." Bolivia (2001), Fn.61. Und ECLAC (2000): Equity, Development, and Citizenship, Santiago de Chile. Ich übersetze den Begriff hier mit Bürgerbeteiligung.

<sup>331</sup> Social Exclusion verstanden als "gender and ethnic discrimination, limiting the exercise of rights by citizens and leading to limited participation in collective decisions". Bolivia (2001), Box 5.13 (nach Nr.443, S.113).

<sup>332</sup> Bolivia (2001), Box 5.13 (nach Nr.443, S.113).

<sup>333</sup> ECLAC: Economic Commission for Latin America and the Caribbean of the UN / Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika und die Karibik.



und Gewährleistung der individuellen und politischen Rechte eines jeden Menschen, die Förderung der Wirksamkeit der wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Rechte der Menschen im Rahmen der Möglichkeiten der Gesellschaft sowie die Stärkung und Entwicklung der Fähigkeit der Gesellschaft, diese Herausforderungen selbst zu meistern, durch aktive Beteiligung aller Bereiche der Gesellschaft".<sup>334</sup> Die Ausweitung der Staatsbürgerschaft und somit der Bürgerbeteiligung wird hier als Ausweitung der Möglichkeiten<sup>335</sup> der Armen, an öffentlichen Entscheidungen mitzuwirken, ihre Rechte auszuüben und ihre sozialen politischen Möglichkeiten wahrzunehmen, um selbst ihre Armutprobleme zu lösen<sup>336</sup>. Zugleich wird der bolivianische Reichtum an Sozialkapital betont, das durch Misstrauen gegenüber dem Staat und innerhalb der Zivilgesellschaft und zunehmenden soziale Disparitäten nicht zur Entfaltung käme<sup>337</sup>.

Hier sollten die verschiedenen Maßnahmen, (sowohl „Opportunities“ als auch „Capacities“) als sich ergänzende Teil der (gemeinsamen) Politik verstanden werden, so dass PRSP<sup>338</sup>. Die Formulierung dieses Gebots verdeutlicht, dass diese Sichtweise bisher von den Beteiligten nicht eingenommen wird.

Diese Zusammenführung soll durch die angeführten politischen Aufgaben erreicht werden: Im ersten Bereich soll durch neue Gremien, besonders die mancomunidades, in denen mehrere Kommunen themenspezifisch zusammengeschlossen werden, die Zusammenarbeit der/ mit den Bürger/n gestärkt werden und die Planungsprozesse zu vereinfachen<sup>339</sup>. Zugleich soll es einen nationalen Rahmen zur Koordinierung und technischen Unterstützung dieser Gremien geben.

Ein eigenes Kapitel stellen die Bemühungen zum Abbau von Ungleichheiten und ethnischen Diskriminierungen dar: Die größere Gleichheit der Ethnien soll das Ziel der Politik sein. Dazu soll es zum einen regelmäßige Berichte über die Situation jeder einzelnen ethnischen Gruppe geben. Zum andern sollen die Indigenen darin trainiert werden, besser (effektiver) mit den natürlichen Ressourcen umzugehen<sup>340</sup>. Auch der Zugang zum Bildungssystem soll für alle

---

<sup>334</sup> „Giving poor communities the power to make decisions, helping them to organize in defense of their interests, transparency in decision-making and providing an accounting of the use of resources. According to ECLAC, reducing exclusion means enforcing and guaranteeing everyone’s individual and political rights, promoting the effectiveness of people’s economic, political, social and cultural rights to the extent of the society’s abilities, and strengthening and developing society’s ability to take up these challenges itself through active participation by all sectors in society“. Bolivia (2001), Box 5.13 (nach Nr.443, S.113).

<sup>335</sup> Dies ist eine starke Anlehnung an die Entwicklungstheorie von Sen, der von Verwirklichungschancen spricht. Vgl. Kapitel 2.2.2.4 dieser Arbeit.

<sup>336</sup> Bolivia (2001), Nr.444.

<sup>337</sup> Bolivia (2001), . March 2001; Nr.445.

<sup>338</sup> Bolivia (2001), Nr.446.

<sup>339</sup> Bolivia (2001),, Nr. 449 und FN 66 und 67 des PRSPs.

<sup>340</sup> Dies scheint sehr neokolonial, da die Indigenen zumindest oft propagieren, sie lebten mehr im Einklang mit der Natur als die Nachfahren der Europäer, auch wenn die Realität oft eine andere ist.

verbessert werden, um die Gleichheit zu erreichen. Hervorzuheben ist, dass in diesem Bereich Erfahrungen sowohl aus anderen Ländern wie El Salvador und Guatemala als auch anderer internationaler Organisationen wie UNDP, einbezogen werden sollen, was die Lernbereitschaft der IFIs verdeutlicht. Eine weitere, daraus folgende Maßnahme ist, dass unter der Verantwortung des Justizministeriums die Stelle eines Ombudsmanns eingerichtet und mit starken Kompetenzen ausgestattet werden soll, um die Beachtung der Menschenrechte zu fördern<sup>341</sup>: Dies bleibt jedoch etwas vage, da zu diesem Zwecke keine neuen Regularien vorgesehen sind, es sich also um bloße Absichtserklärungen handelt<sup>342</sup>. Dieser Abschnitt bildet jedoch den Übergang zu übergreifenden Themen, die für die Armutsbekämpfung wichtig sind und deshalb im PRSP behandelt werden.

#### 5.1.4.4.1 Cross Cutting Issues

Neben diesen einzelnen Bereichen in Abschnitt C des PRSPs Boliviens werden in Abschnitt D übergreifende Themenkreise angeführt, die einer Regelung bedürfen, um Armutsbekämpfung erfolgreich betreiben zu können: Der Umgang mit Ethnizität, Genderfragen, Umweltschutz und natürlichen Ressourcen.

In der Frage der Ethnizität will die BRSP die Indigenen unter Berücksichtigung ihrer Identität fördern in der Hoffnung, durch eine Steigerung des Lebensstandards und wirtschaftlichen Fortschritt sowohl Beteiligung als auch kulturelle Bestätigung zu erreichen<sup>343</sup>.

Der Fortschritt eines Landes und die Integration der Indigenen werden hier in einem Dreischritt erfasst: zuerst wirtschaftliche Entwicklung, dann soziale Sicherung und erst dann politische Integration. Dies erfasst wohl historisch korrekt die meisten Modernisierungsprozesse von Gesellschaften zu erfassen; allerdings scheinen hier eine Gleichzeitigkeit dieser Schritte notwendig oder zumindest ein 'Dreischritt im Schnelldurchlauf' geboten, um den Staat Bolivien nachhaltig voranzubringen. Dabei soll die Wettbewerbsfähigkeit der indigenen Bevölkerung gesteigert werden, vor allem durch die Unterstützung der Gründung von „culturally based micro-entreprises“<sup>344</sup>. Positiv ist hier zu bemerken, dass anerkannt wird, dass Indigene Kenntnisse auch jenseits von Ackerbau und Viehzucht besitzen, die gefördert und genutzt werden sollen, um Einkommensmöglichkeiten zu schaffen und Armut zu reduzieren<sup>345</sup>. Dabei sollen diese komparativen Vorteile beim Bau von Infrastruktur (auch Finanzierung) genutzt und

---

<sup>341</sup> Vgl. Bolivia (2001), Matrix 5.11. (nach Nr. 456).

<sup>342</sup> Vgl. ebd.

<sup>343</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr.460. Diese Ziele scheinen sich auf den ersten Blick etwas zu widersprechen bzw. eine kulturelle Modernisierung von außen zu fördern, die schwierig und ethisch bedenklich scheint.

<sup>344</sup> Bolivia (2001), Nr. 465.

<sup>345</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 460-465.

durch technische Hilfe und Training der Beschäftigten gestärkt werden. Die Wirtschaft in „Native Community Territories (TCOs)“ (und auch anderen kleineren bäuerlichen Genossenschaften) sollen regelmäßig auch auf ihren nachhaltigen Ansatz hin überprüft werden. Zugleich soll ihnen unter Stärkung der traditionellen Anbautechniken ermöglicht werden, Überschuss zu erwirtschaften und so (durch die Entstehung von Märkten) regionale Entwicklung zu fördern. Dazu sollen auch Kernstücke der Entwicklung identifiziert werden, die auf der Grundlage eines produktiven Wirtschaftssystems dann alle weiteren Bereiche des menschlichen Zusammenlebens fördern sollen<sup>346</sup>. Hier gibt es viele positive Ansätze, die jedoch den Weg zu sozio-ökonomisch nachhaltigem Fortschritt, wiederum allein in den Märkten sehen und folglich die ökonomische Produktivität absolut zu priorisieren. Im zweiten Bereich der Förderung der Indigenen, der sozialen Absicherung, sollen soziale Dienste (Bildung, Gesundheit, Grundversorgung) gleichberechtigt durch den (Zentral-)Staat und die indigenen Gemeinschaften verwaltet werden, um dadurch größere Beteiligung der Indigenen sicherzustellen und zugleich Hemmnisse sachgerecht beseitigen zu können. Erforderlich scheint hier zunächst auch eine Erfassung der aktuellen Situation, um auch Mängel exakter definieren zu können<sup>347</sup>. Im dritten Bereich, der politischen Institutionalisierung sollen die Möglichkeiten der Selbstverwaltung für die indigenen Gemeinschaften gestärkt werden. dabei sollen die Traditionen der partizipativen Demokratie und der solidarischen Verwaltung öffentlicher Güter, sofern in den indigenen Gemeinschaften vorhanden, gestärkt und in die nationale Gesetzgebung eingebunden werden<sup>348</sup>. Hier zeigt sich das PRSP Boliviens kulturell sensibel. Zugleich sollen die Rechtsberatung und auch die Einbindung in Planungs- und Entscheidungsprozesse auf allen Ebenen ausgebaut werden. Zudem soll das Sozialkapital<sup>349</sup> der indigenen Bevölkerung analysiert werden, um alle Einbindungsprozesse zu erleichtern<sup>350</sup>. Zugleich soll eine Konsolidierung der Dezentralisierung erfolgen, um die unteren Entscheidungsebenen zu stärken. Dabei werden allerdings ausschließlich zentrale Institutionen genannt, die dafür Verantwortung tragen<sup>351</sup>.

---

<sup>346</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 466-470, besonders 469.

<sup>347</sup> Bolivia (2001), Nr. 471-474. Hier sind besonders ein „Health with Identity“ (behutsame Gesundheitsversorgung mit kulturellen Rücksichten, etwa auf Geschlechterrollen) und ein „Bilingual Cross-Cultural Education Program“ als Innovationen zu nennen.

<sup>348</sup> Bolivia (2001), Nr. 475-477.

<sup>349</sup> Zur Definition und Bedeutung des Sozialkapitals vgl. auch: Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für Weltwirtschaft und Sozialethik der deutschen Bischofskonferenz (Hg.) (2000). Das soziale Kapital. Ein Baustein im Kampf gegen Armut von Gesellschaften. Bonn.

<sup>350</sup> Hierbei wird strikt ökonomisch argumentiert. Durch die Analyse sollen die Transaktionskosten gesenkt werden. Vgl. Bolivia (2001), Box 5.14., besonders zweiter Absatz.

<sup>351</sup> Ebd.

Auch im Bereich der Frauenförderung gibt es konkrete Maßnahmen. Hier wird die wünschenswerte Förderung zur Marktfähigkeit durch Bildung, Gesundheitsvorsorge etc. sogar mit dem Schwerpunkt auf den Armen (vgl. Vorrangige Option für die Armen) sehr gut angeführt<sup>352</sup>. Dies fehlte bisher im PRSP<sup>353</sup>.

Es wird genau analysiert, dass Frauen in allen Bereichen, die das PRSP aufführt (Capabilities, Opportunities, Participation), benachteiligt sind. Hier werden die Capabilities als erste genannt<sup>354</sup>, was mir die angemessene Reihenfolge zu sein scheint, jedoch im übrigen PRSP umgedreht wird. In den konkreten Maßnahmen werden aber dann auch die Einkommensmöglichkeiten wieder an erste Stelle gestellt. Zugleich wird in diesem Abschnitt jedoch deutlich, wieviel zur Frauenförderung noch getan werden muss, wenn formuliert wird „fully citizenship with gender equality must be created“<sup>355</sup>. Gleichberechtigung muss also nicht gefördert oder gestärkt, sondern geschaffen werden. Dies ist ein deutliches Zeichen zur Beschreibung der Situation.

Neben der globalen Herausforderung der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf scheint auch der Machismo als zu überwindendes Phänomen erfasst zu sein, wenn nicht nur rechtliche Einschränkungen zum Zugang auf den Arbeitsmarkt als zu lösendes Problem erfasst werden, sondern auch eine „democratization of domestic activities“<sup>356</sup> als wünschenswert erwähnt werden muss. Zugleich soll es eine besondere Unterstützung für MSEs<sup>357</sup>, die von Frauen geführt werden, geben<sup>358</sup>. Dabei soll durchaus das traditionelle Rollenbild erhalten bleiben<sup>359</sup> bei gleichzeitiger Stärkung der Teilhabe von Frauen durch besondere Förderung im Bildungs- und vor allem im Gesundheitswesen<sup>360</sup>. Auch eine Verbesserung der „legal existence“ von Frauen ist durch eine Verbesserung des Meldewesens und ein Geburtsregister geplant<sup>361</sup>.

Wie schwierig die Situation von Frauen in Bolivien ist, wird daran deutlich, dass im Abschnitt zur Förderung der Rechte von Frauen ausschließlich eine stärkere Beachtung und

---

<sup>352</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 482-496, besonders 491-496, Kapitel II in Gender equity: Generating capabilities and exercising citizenship among women,

<sup>353</sup> Die könnte als Hinweis gedeutet werden, dass es auf das Engagement beteiligter Gruppen ankommt, wie qualitativ und durchdacht die Konzepte sind. (Hervorhebung im Original.)

<sup>354</sup> Bolivia (2001), Nr.483.

<sup>355</sup> Bolivia (2001), Box 5.1, S.126. (Hervorhebung C.K.)

<sup>356</sup> Bolivia (2001), Nr. 488.

<sup>357</sup> MSEs: Medium and Small Enterprises.

<sup>358</sup> Bolivia (2001), Nr. 489-490.

<sup>359</sup> Rückgriff auf die traditionellen Tätigkeiten von Frauen in Kunsthandwerk und Kleingewerbe, bei Heilkunde und Ökotourismus. Bolivia (2001), Nr. 491. Hier ist eine Reflexion notwendig, ob eine Modernisierung „von außen“ geboten und hilfreich ist.

<sup>360</sup> Bolivia (2001), Nr.492-495.

<sup>361</sup> Bolivia (2001), Nr. 496.

Durchsetzung des Gesetzes gegen häusliche Gewalt angemahnt wird<sup>362</sup>. Eine wichtige Erkenntnis ist aber auch, dass im Abschnitt zur Frauenförderung insgesamt nur Programme und Kampagnen, aber keinerlei rechtliche Regelungen vorgesehen sind<sup>363</sup>. Damit wird dieses Vorhaben innerhalb der Vorgaben der BPRS doch geschwächt.

Auch im Abschnitt des Umweltschutzes wird interessanterweise kein Regulierungsinstrument vorgesehen, um die angestrebten Ziele der besseren Nutzung von Land und Wasser, der Förderung der naturnäheren Technik im Bergbau und in der Industrie, dem verbesserten Umgang und dem Schutz der Biodiversität und der nachhaltigen und gleichberechtigten Nutzung des Waldes zu überprüfen<sup>364</sup>. Dadurch bleibt es in diesem Bereich oft bei unkonkreten Absichtserklärungen. Allerdings wird eingeräumt, dass die Armen oft zugleich die am meisten Geschädigten durch und Verursacher von Umweltverschmutzung sind. Dies liegt vor allem an intensiver Landnutzung, Brandrodung, falscher Bewässerung und dem Fehlen eines funktionierenden Abwassersystems<sup>365</sup>. Der letzte Punkt führt auch dazu, dass besonders die arme Stadtbevölkerung von Umweltverschmutzung betroffen ist. Dies ist allerdings etwas, was nicht den Armen zum Vorwurf gemacht werden kann. Vielmehr kommt hier der Staat seiner Verantwortung für eine grundlegende Daseinsvorsorge nicht nach. Jedoch soll in der BPRS eine Politik des Umweltmanagements umgesetzt werden, in der das größte Problem Boliviens auf diesem Gebiet, die Trink- und Abwasserversorgung, durch Ausbau der Versorgung gelöst wird<sup>366</sup>. Auch hier soll die Verantwortung dezentralisiert werden<sup>367</sup>. Bezeichnend ist auch, dass im Umweltschutz auf eine Verstärkung des technischen Wandels gehofft wird<sup>368</sup>. Zum Schutz der Biodiversität und der Etablierung und Überwachung von Schutzzonen wird auf die Einbindung der Zivilgesellschaft gesetzt<sup>369</sup>. Dabei steht besonders der Wald im Fokus, der 48% der Landoberfläche ausmacht. Hier gibt es die Spannung der Etablierung ökologischer Waldnutzung bei gleichzeitigem freiem Zugang und vor allem freier Nutzung des Waldes<sup>370</sup>. Dies könnte ein Zugeständnis an die indigene Bevölkerung sein, macht jedoch die Umsetzung des Konzepts der veränderten Waldnutzung etwas schwammig. Konkret wird nur die

---

<sup>362</sup> Bolivia (2001), Nr. 497-498.

<sup>363</sup> Bolivia (2001), Matrix 5.13, nach Nr. 498, S.129.

<sup>364</sup> Bolivia (2001), Matrix 5.14, nach Nr. 520, S.135.

<sup>365</sup> Bolivia (2001), Box 5.16, nach Nr. 502, S.131. Interessant ist auch, dass Luftverschmutzung in Bolivien insgesamt laut PRSP (noch) kein Problem darstellt.

<sup>366</sup> Dazu soll auch eine Übersicht erstellt werden, die verdeutlicht, wo Investitionen in diesem Bereich besonders notwendig sind.

<sup>367</sup> Dies kommt in der Übersicht jedoch nicht zum Tragen, da dort vor allem nationale Institutionen als Verantwortungsträger aufgeführt sind. Generell wird immer nur auf die jeweils zuständige Generaldirektion (etwa für Waldmanagement) und das jeweilige Ministerium sowie die Nationale Behörde für Naturschutzgebiete (SER NAP) verwiesen. Vgl. Bolivia (2001), Matrix 5.14, nach Nr. 520, S.135.

<sup>368</sup> Bolivia (2001), Nr.510.

<sup>369</sup> Bolivia (2001), Nr. 514.

<sup>370</sup> Bolivia (2001), Nr. 517-520.

Etablierung eines Systems, das gegen Brandrodungen vorgeht, genannt<sup>371</sup>. Insgesamt stellt dieser Abschnitt eine gute Absichtserklärung dar, in dem es zu wenige klare Vorgaben und gesetzliche Regulierungen gibt. So wird die Berücksichtigung ökologischer Nachhaltigkeit für staatliches Handeln gefordert; ebenso wird die Wechselwirkung zwischen Umwelt und Situation der Bevölkerung thematisiert<sup>372</sup>. Aber diese guten Ansätze werden dann nur in unkonkreten Forderungen umgesetzt und führen nicht zu konkreten, auch legislativen Schritten.

Neben diesen einzelnen Aspekten wird in der BPRS zutreffend festgestellt, dass ein institutioneller Rahmen eine übergreifende Voraussetzung für das Gelingen der Armutsbekämpfung darstellt<sup>373</sup>. Zunächst wird die aus Sicht der Autoren der BPRS positive Wirkung der Reformen, die in den 1980er Jahren begonnen wurde, also der sogenannte Washingtoner Konsens, betont: hier wird er allerdings so gedeutet, dass der Staat sich aus direkten Wirtschaftsaktivitäten zurückzog, aber die Verantwortung für die Daseinsvorsorge behielt<sup>374</sup>. Dies ist nicht richtig, da der Washingtoner Konsens auch im Bereich der Daseinsvorsorge Privatisierungen vorsah<sup>375</sup>.

In der BPRS werden dann vier Bereiche als zentral für eine Verbesserung des institutionellen Rahmens hervorgehoben<sup>376</sup>:

- 1) eine Regulierungsinstanz für Kernbereiche der Wirtschaft (vor allem den Bereich der Bergwerke),
- 2) eine Justizreform, die die Rechtsicherheit garantiert,
- 3) die Verbesserung von Effizienz und Transparenz in der öffentlichen Verwaltung und
- 4) die Etablierung dezentralisierter öffentlicher Verwaltung, die Bürgerbeteiligung sichert.

In der Beschreibung des Regulierungssystems gibt es jedoch eine bemerkenswerte Aussage<sup>377</sup>: Zunächst werden verschiedene Aufsichtsbehörden, die in den 1990er Jahren geschaffen wurden, erwähnt und die Rolle des Staates als Rahmensetzer betont, um das Gemeinwohl im Blick zu behalten: „Die ordnungspolitische Rolle des Staates ist notwendig, um die Interessen der gesamten Bevölkerung zu schützen und den angemessenen Betrieb der Unternehmen zu

---

<sup>371</sup> Bolivia (2001), Nr. 520.

<sup>372</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr.500f. Interessant ist, dass diese Wechselwirkung auch von Papst Franziskus in seiner Enzyklika *Laudato si'* 14 Jahre nach diesem PRSP betont wird.

<sup>373</sup> Bolivia (2001), Nr. 523.

<sup>374</sup> Bolivia (2001), Nr. 524.

<sup>375</sup> Vgl. Kapitel 4.3.2.2 dieser Arbeit.

<sup>376</sup> Bolivia (2001), Nr. 526.

<sup>377</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 527-529.

gewährleisten, so dass sie in der Lage sind, Gewinne zu erwirtschaften, aber auch, ihre Kunden mit Qualitätsprodukten und fairen Preisen zu bedienen.“<sup>378</sup>

Die vorgesehene Rolle des Staates wird daran deutlich, dass neue Aufsichtsbehörden in den Bereichen Biodiversität, Wasserversorgung, Handel und Industrie eingerichtet werden sollen. Allerdings sollen diese nur sicherstellen, dass die Privatwirtschaft in eine „vollständig wettbewerbsfähige Umgebung“<sup>379</sup> agiert. Das Vertrauen auf den Markt scheint hier unbegrenzt zu sein.

Allerdings wird die Rechtsstaatlichkeit festgemacht am Aufbau einer von Patronage Systemen und Korruption losgelösten Justiz, die zugleich Zugang für alle Bolivianer bieten soll<sup>380</sup>. Erste Fortschritte hin zu einer unabhängigeren Justiz wurden durch die Schaffung mehrerer neuer Gerichte erreicht, wie die BPRS festhält<sup>381</sup>. Ziel einer Verwaltungsmodernisierung soll eine Kultur einer ergebnisorientierten öffentlichen Verwaltung<sup>382</sup> sein. Diese ist aber nur möglich bei „kontinuierlichem Engagement der verschiedenen Regierungsabteilungen, um eine nachhaltige Politik und die erwarteten Ergebnisse bei der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung zu erreichen“<sup>383</sup>. Die institutionellen Reformen sollen mehr soziale Kontrolle ermöglichen, wie es im zum Zeitpunkt des PRSPs erst im Entwurf vorliegenden Gesetz zum nationalen Dialog vorgesehen ist. Dieses Gesetz ist auch neben anderen eines der regulativen Instrumente, die in einer Übersicht über die institutionellen Reformen angeführt werden<sup>384</sup>. Hier werden also anders als in den Bereichen Umweltschutz und Gleichberechtigung konkret Normen erwähnt, die neue Regelungen absichern. Hier wird das Erwähnte also juristisch untermauert.

Das entscheidende Schlagwort des institutionellen Rahmens ist, wie schon an anderen Stellen der BPRS, Dezentralisierung<sup>385</sup>. Diese soll eine institutionelle Struktur mit klaren Zuständigkeiten und Transparenz schaffen. Auch sollen die öffentlichen Gelder effizient(er) verwaltet und verteilt werden (Allokation). Aus sozialetischer Sicht bemerkenswert ist, dass in der

---

<sup>378</sup> „[T]he State’s regulatory role is necessary to protect the interests of the population as a whole and to guarantee the appropriate operation of companies so that they are able to produce profits but also to serve their customers with quality products and fair prices.“ Bolivia (2001), Nr.527.

<sup>379</sup> „[F]ully competitive environment“, Bolivia (2001), Nr. 529.

<sup>380</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr.530-535.

<sup>381</sup> Erwähnt werden u.a. das Verfassungsgericht und die „merit based“ Auswahl der Mitglieder des Supreme Court. Vgl. Bolivia (2001), Nr.532.

<sup>382</sup> „culture of results-oriented public administration“ .Bolivia (2001), ., March 2001, Nr. 535.

<sup>383</sup>“[...] ongoing commitment from the various government divisions in order to become (sic! Es müsste “get” heißen: Dies ist eine von mehreren Belegstellen, dass Nichtmuttersprachler in Bezug auf Englisch am formalen Dokument mitarbeiteten.), sustainable policies and to achieve the anticipated results in the modernization of public administration“. Bolivia (2001), Nr. 537.

<sup>384</sup> Vgl. Bolivia (2001), Matrix 6.1, nach Nr. 628, S.159.

<sup>385</sup> Bolivia (2001), Nr. 538-546 als Einleitung, Dann Abschnitt VI, C, Nr. 547-

BPRS hier ausdrücklich auf das Subsidiaritätsprinzip<sup>386</sup> sowie implizit auf die Option für die Armen unter dem Gleichheitsgrundsatz Bezug genommen wird: „Die Prinzipien, auf denen die Anpassungspolitik der Dezentralisierung basieren wird [...]: Gleichheit durch eine Verteilung der Ressourcen, die Elemente der Gleichheit von Gruppen einschließt, so dass die öffentlichen Mittel zugunsten der ärmsten Mitglieder der Gesellschaft gezielt eingesetzt werden“<sup>387</sup>. Das Subsidiaritätsprinzip soll die Zuständigkeiten klar regeln und auch sicherstellen, dass die Korrelation zwischen Jurisdiktion und verfügbaren Ressourcen funktioniert, d.h. dass die Kommunen auch materiell, also vor allem finanziell, die Fähigkeit erhalten, Entscheidungen zu treffen und umzusetzen<sup>388</sup>. Dies impliziert auch den Transfer von Humankapital im Bildungs- und Gesundheitsbereich auf die kommunale Ebene. Dabei soll, besonders in der Stadt, eine gleichmäßige Verteilung sichergestellt werden. Zugleich sollen auf dem Land größere Verwaltungseinheiten geschaffen werden. Kommunen, die weniger als 5000 Einwohner haben und sich keiner größeren Einheit anschließen, werden in Zukunft keine Mittel mehr erhalten<sup>389</sup>. Hier wird also konkreter Druck ausgeübt, um eine Verwaltungsreform, bzw. eine Reform des institutionellen Rahmens, voranzubringen<sup>390</sup>. Im Rahmen der Verwaltungsreform sollen klare Regeln für das Finanzverhalten auf der lokalen Ebene aufgestellt werden, um das makroökonomische Gleichgewicht auf nationaler Ebene abzusichern und zu verhindern, dass nationale Bemühungen in dieser Richtung durch lokale Ausgaben torpediert werden<sup>391</sup>. Die Verteilung der Mittel aus der HIPC-II- Initiative erfolgt aufgrund einer im Dialog 2000 entwickelten Formel, wobei im PRSP unklar bleibt, wie die verschiedenen armen Gruppen definiert werden<sup>392</sup>: Dennoch sollen 70% der Mittel nach Armutsindikatoren verteilt werden, während die übrigen 30% gleichmäßig allen neun Distrikten Boliviens zugewiesen werden sollen.

---

<sup>386</sup> Bolivia (2001), Nr. 547, Abschnitt a).

<sup>387</sup> „The principles on which the decentralization adjustment policies will be based [...]: Equity, through a distribution of resources that incorporates elements of interpersonal equity, so that public resources will be targeted for the benefit of the poorest members of society.“ Bolivia (2001), Nr. 545, Abschnitt b). wiederholt in Nr.547, Abschnitt b).

<sup>388</sup> Vgl. auch für das Folgende, Bolivia (2001), Nr. 549-556.

<sup>389</sup> Bolivia (2001), Nr.554.

<sup>390</sup> Mit diesem Schritt wird auch entgegen der verkündeten Politik der Dezentralisierung gehandelt.

<sup>391</sup> Bolivia (2001), Nr.557-558. Eine Zertifizierung des Finanzgebarens ist für die Kommunen unabdingbar, um Kredite der National Regional Development Fund erhalten zu können. Zur effektiven und effizienten Umsetzung werden neue Capacities im Finanzministerium als notwendig erachtet.

<sup>392</sup> Als Arme werden explizit angeführt: Moderate Poor, Indigent Poor, Marginal Poor. Der hierbei genutzte Armutsindikator ist der Ansatz der nichterreichten Versorgung mit Grundgütern, der sicherstellen soll, dass auch auf der kommunalen Ebene die ärmsten Bevölkerungsgruppen besonders gefördert werden, womit wieder ein Bezug zu den Ergebnissen des nationalen Dialogs hergestellt wird, auch in dem der Anteil der Eigenbeteiligung für arme Kommunen niedrig gehalten wird. Maßstab der Verteilung sind hier die relativen Preise, in deren Berechnung mögliche Subventionen für soziale Projekte eingerechnet werden. Der Grad der Co-Finanzierung/Subvention von sozialen Projekten wird von der Armutsrate und der möglichen Bezuschussung von Projekten auf der nächsthöheren Ebene der mancomunidades abhängig gemacht. Dadurch soll auch die ärmsten Kommunen mit niedriger Eigenbeteiligung (counterpart percentage) zu Geld gelangen können. Die Höhe der Eigenbeteiligungen wird alle 3 Jahre neu festgelegt. Vgl. Bolivia (2001), Nr. 559f und Nr.647- 649, inclusive Fn 81 und 82.



So ist es auch im Gesetz vorgesehen, das die Ergebnisse des Nationalen Dialogs verbindlich machen soll, aber zum Zeitpunkt des PRSPs noch nicht verabschiedet ist<sup>393</sup>. Auch werden kleinere Kommunen (ab 5000 Einwohnern) besonders gefördert, indem sie doppelt so viel Geld aus dem Schuldenerlass HIPC II erhalten wie in der geltenden Verteilung, die seit dem Partizipationsgesetz von 1994 in Kraft war<sup>394</sup>. Während mittlere Kommunen ebenfalls mehr Geld erhalten, wird von großen Kommunen mehr Eigenleistung erwartet, da sie eine breitere Steuerbasis haben und somit durch eigene Anstrengungen mehr Geld einnehmen könnten. Diese Verteilung soll die 1994 vorgenommene Verteilung, die Kommunen mit großer Bevölkerungsdichte bevorzugte, kompensieren. Dies scheint ein Beleg für mögliche Umstrukturierungen in der Politik, die von den IFIS vorgegeben wird, zu sein und verdeutlicht auch, dass alle Maßnahmen zur Armutsbekämpfung eine Vorgeschichte haben.

Nun soll das meiste Geld den Regionen zur Verfügung gestellt werden, die die meisten Armen und eine verstreut lebende Bevölkerung haben, da dort die Kosten für soziale Dienste besonders teuer sind. Vor allem soll das Geld gezielt für die Maßnahmen, die im Nationalen Dialog festgelegt wurden, verwandt werden und darf „under no circumstances“<sup>395</sup> für das Tagesgeschäft verwandt werden. Zugleich sollen die Kommunen gestärkt werden, um sie langfristig zur autonomen Geldverwaltung zu befähigen. Dazu soll auch ein Finanzmarkt für Kommunalkredite geschaffen werden, auf dem besonders Kommunen mit schwierigem Zugang zu herkömmlichen Krediten mit Unterstützung des National Rural Development Fund (FNDR), Geld aufnehmen können. Nach einer Konsolidierungsphase soll dieser Markt für Kommunal-kredite dann für andere Akteure geöffnet werden. Die speziellen Kredite für arme Kommunen sollen also keine dauerhafte Einrichtung sein, diesen aber zunächst den Einstieg in den Finanzmarkt erleichtern.

Zur Koordinierung der verschiedenen Fonds wird eine Aufsichtsbehörde (DUF)<sup>396</sup> geschaffen, die drauf achten soll, dass die Vorgaben aus dem nationalen Dialog umgesetzt werden<sup>397</sup>. Neben der Verbesserung dieser Förderprogramme soll es auch insgesamt eine dreigliedrige Strukturreform in den staatlichen Institutionen geben, sowohl im Bereich der Zentralregierung, wie auch auf der Ebene der Präfekturen und in den Kommunalregierungen<sup>398</sup>. Vor allem

---

<sup>393</sup> Bolivia (2001) Table 6.1, nach Nr.562.

<sup>394</sup> Vgl., auch für das Folgende, Bolivia (2001), Nr. 564-578.

<sup>395</sup> Bolivia (2001), Nr. 568.

<sup>396</sup> Des National Regional Development Funds, des National Rural Development Fund (FNDR) und des National Productive and Social Investment Fund (FPS). DUF: Single Funding Directorate, spanisch: Directorio Único De Fondos, Vgl. [http://www.mirabolivia.com/webpage.php?id\\_webpage=1346](http://www.mirabolivia.com/webpage.php?id_webpage=1346) (04.12.2020).

<sup>397</sup> Bolivia (2001), Box 6.1, nach Nr. 578, S.148. Besonders der FPS hat dazu wichtige Änderungen vorzunehmen.

<sup>398</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr.579-606.

sollen die Aufgaben zwischen diesen drei Ebenen klarer getrennt und definiert werden. Die Präfekturen bilden hier die mittlere und damit die verbindende Ebene. Hier greift wiederum das Subsidiaritätsprinzip, in dem verdeutlicht wird, dass die Zentralregierung nur die Aufgaben übernimmt, die „aus Gründen der wirtschaftlichen Effizienz (Größenvorteile und externe Effekte) von seiner Regierungsebene gehandhabt werden müssen“.<sup>399</sup> Bemerkenswert ist allerdings auch, dass die mittlere Ebene nachdrücklich an das Überwältigungsverbot, das dem Subsidiaritätsprinzip inhärent ist, verwiesen wird und ihr jede Einmischung in die Kommunalebene untersagt ist<sup>400</sup>, vor allem auch in finanzieller Hinsicht. Damit werden die Präfekturen allerdings zu einer reinen Ausführungsebene der Zentralregierung, obwohl sie laut BPRS wichtige Sozialaufgaben wahrnehmen sollen:

„586. Based on its characteristics, the prefecture must, within the limits established by the State, handle non-recurring departmental programs in the areas of social welfare, comprehensive childcare, agricultural development, citizen safety, promotion of productive development, promotion of tourism, promotion of sports, promotion of culture, environmental and natural disaster management.“<sup>401</sup>

Da sie jedoch keine besonderen Finanzmittel erhalten, bleiben als autonome Akteure die Zentralregierung und die Kommunalregierungen. An anderer Stelle im PRSP wird allerdings betont, dass die Rolle der Präfekturen durch eine Verfassungsänderung gestärkt werden soll, in dem sie klare Zuständigkeiten und eine soziale (öffentliche/gesellschaftliche) Kontrolle durch den Kreistag (Departmental Council) erhalten, der seinerseits zu einer effektiven Interessenvertretung entwickelt werden soll, unter anderem durch die Einbindung von Repräsentanten der Zivilgesellschaft als ‚Kontrollorgan‘<sup>402</sup>. Die Munizipalregierungen, also die kommunalen Verantwortungsträger, werden verpflichtet, einen Großteil des ihnen zur Verfügung stehenden Geldes (70 Mio. US-Dollar von 90 Mio. US-Dollar) für Investitionen einzusetzen, die im Nationalen Dialog festgelegt wurden<sup>403</sup>.

Zusammengefasst wird die Dezentralisierungspolitik in einer Übersicht<sup>404</sup>, der man entnehmen kann, dass alle drei Ebenen Jurisdiktionsrechte und Verfügungsgewalt über die notwendigen finanziellen Ressourcen haben soll. Trotz des angeführten Zitates aus Nr. 586 steht in der Übersicht, dass „Human resources in education and health“<sup>405</sup> durch die lokale Ebene, verwaltet werden. Etwas unklar bleiben die Aussagen, wie mit Schwierigkeiten in der Umsetzung umgegangen werden soll, denn dort ist nur davon die Rede, dass mehr Effizienz in der

---

<sup>399</sup> „For reasons of economic efficiency (economies of scale and externalities) must be handled by his level of government“. Bolivia (2001), Nr.581.

<sup>400</sup> Bolivia (2001), Nr.587.

<sup>401</sup> Bolivia (2001), Nr.586.

<sup>402</sup> Bolivia (2001), Nr.603.

<sup>403</sup> Bolivia (2001), Nr.590.

<sup>404</sup> Bolivia (2001), Box 6.2, nach Nr. 593, S.151.

<sup>405</sup> Bolivia (2001), Box 6.2, nach Nr. 593, S.151.

Partizipation marginalisierter Gruppen gefördert werden wird, ohne dies konkret auszuformulieren. Konkreter werden zum einen Maßnahmen zur Überwachung der finanziellen Verantwortlichkeit der lokalen Ebenen benannt und zum anderen die Rollen der verschiedenen Investment- und Development Funds in der dezentralen Organisation beschrieben.

Die institutionelle Reform soll neben den strukturellen Ebenen inhaltlich vor allem drei Bereiche durch neue Institutionen stärken: Den Bereich der Staatseinnahmen (Steuern), den Bereich des Investitionsmanagements, um die Vorgaben der Strategie umzusetzen, und den Bereich der Informationsbeschaffung zur angemessenen Evaluierung der Politik<sup>406</sup>. Gerade im Bereich der Staatseinnahmen wird angeführt<sup>407</sup>, dass es zwar Steuerreformen gab, dass dennoch die tatsächliche Steuereinzahlung noch zu optimieren ist. Dazu soll auch ein unabhängiges Gremium zur Überwachung des Zolls geschaffen werden. Denn die Erhöhung der Staatseinnahmen ist virulent, um die BPRS langfristig von externer Finanzierung unabhängig umsetzen zu können. Im Bereich der Investitionsverwaltung sollen sowohl die Arbeitsbedingungen als auch die Rechenschaftspflicht verbessert werden, wozu für die nationale Ebene spezielle Zuständigkeiten schon im PRSP benannt werden<sup>408</sup>. Hier soll größere Partizipation der Zivilgesellschaft ermöglicht werden, auch wie erwähnt durch Einbindung in die Department Councils.

Im Bereich der Evaluierung soll besonders das Nationale Statistikamt (INE) ausgebaut und durch Einbindung der Zivilgesellschaft gestärkt werden<sup>409</sup>.

Das Ziel dieser Reformen soll ein gut organisiertes Institutionengefüge sein, das durch Anreize und Kontrollmechanismen eine hohe Effizienz bei der Umsetzung der BPRS sichert<sup>410</sup>. Hier wird wieder das Dilemma aller Entwicklungszusammenarbeit deutlich: funktionierende Institutionen sind (Vor-)bedingung und Ziel der Entwicklung gleichermaßen<sup>411</sup>. PRSP und nationaler Dialog 2000 betonen die Notwendigkeit von zivilgesellschaftlicher Kontrolle der Institutionen, um die angemessene Mittelverwendung und die rechtzeitige Umsetzung von Plänen und Programmen gemäß den Vorgaben des nationalen Dialogs sicherzustellen<sup>412</sup>. Zentrale Akteure dieser Kontrolle sind zum einen die im Rahmen des Gesetzes zur öffentlichen

---

<sup>406</sup> Bolivia (2001), Nr. 595.

<sup>407</sup> Auch für das folgende: Bolivia (2001), Nr. 596-598.

<sup>408</sup> SNC (National Roads Service / Servicio Nacional de Carreteras) und die Investment Funds FPS und FDNR. Das SNC soll durch eine neue Aufsichtsbehörde mit ergebnisorientierten Programmen gestärkt werden. Vgl. Bolivia (2001), Nr.599.

<sup>409</sup> INE: Instituto Nacional de Estadística. Bolivia (2001), Nr.604 und besonders 605.

<sup>410</sup> Bolivia (2001), Nr.606.

<sup>411</sup> Dieses Dilemma wird, gerade im Bezug auf die Institutionen, auch in der Diskussion um *Good Governance* deutlich. Vgl. zum Beispiel Ahrens, Joachim (2011): *Good governance in the 21st century. Conflict, institutional change, and development in the era of globalization*. Cheltenham. (New thinking in political economy) oder Smith, Brian C. (2007): *Good governance and development*. Basingstoke.

<sup>412</sup> Bolivia (2001), Nr.607-617.

Partizipation nach 1994 geschaffenen Kontrollkomitees auf der lokalen Ebene sowie die katholische Kirche. Letztere wird als Zentralinstanz der Zivilgesellschaft von NGOs und Regierung gleichermaßen anerkannt und soll deshalb die gesellschaftlichen Kräfte zusammenführen und die Kontrolle der Politik begleiten<sup>413</sup>. Wichtig scheint hier auch, dass das PRSP ausdrücklich formuliert, dass zivilgesellschaftliche Kontrolle als Ausübung eines Bürgerrechtes verstanden werden muss, weshalb die BPRS auch dazu ermutigt, in allen Bereichen und auf allen Ebenen Formen der Partizipation und Kontrolle zu gründen<sup>414</sup>. Diese Kontrollgremien sollen berechtigt sein, jederzeit Vertreter der Institutionen, die mit der Umsetzung der BPRS betraut sind<sup>415</sup>, zu treffen und zu befragen. Umgekehrt sollen diese Institutionen auch immer Vertreter der Zivilgesellschaft in ihre Beratungen einbeziehen. Damit soll die Zivilgesellschaft eine gute Kontrollfunktion über die Planung, Finanzierung und Umsetzung der BPRS erhalten und somit selbst Anreize zur Verbesserung der Armutsreduzierungsstrategie setzen<sup>416</sup>.

In dieser Umsetzung stellt sich auch das Problem der Korruption, das in einem eigenen Abschnitt behandelt wird<sup>417</sup>. Korruption wird hier definiert als „die unangemessene Nutzung einer Position oder Funktion für nicht-offizielle Zwecke“<sup>418</sup>. Die Dringlichkeit des Problems wird daran deutlich, dass 1997 Bolivien als das Land galt mit der zweithöchsten Korruptionsrate in der Welt, was bereits 1999, also vor dem PRSP, zur Erstellung eines „National Integrity Plans“ führte<sup>419</sup>. Dieser sieht eine Marktliberalisierung und das Aufbrechen von Staatsmonopolen ebenso als Mittel gegen Korruption an wie die Stärkung der Unabhängigkeit vieler Institutionen wie der Zentralbank. Dennoch muss nach dem PRSP der Kampf beschleunigt werden. Interessanterweise wird hier die Dezentralisierung nicht als Problem angesehen, obwohl persönliche Bekanntschaft meines Erachtens das Risiko der Korruption steigert, trotz der Schaffung von Kontrollgremien und -ämtern wie dem des Rechnungsprüfers des nationalen Rechnungshofes<sup>420</sup>. Als Maßnahmen werden hier vor allem Gesetzesänderungen, die die Unabhängigkeit der Justiz fördern und die öffentliche Verwaltung besser gegen Korruption absichern sollen, vorgesehen. Zentral scheinen auch zwei angestrebte Verfassungsänderungen: Zum einen soll das Monopol der politischen Parteien zur Bildung der lokalen Regierungen aufgebrochen werden, vermutlich um die soziale Kontrolle zu erhöhen, und zum anderen soll

---

<sup>413</sup> Bolivia (2001), Nr. 608 und 613.

<sup>414</sup> Bolivia (2001), Nr. 610 und 612.

<sup>415</sup> Etwa DUF, FPS oder auch die Leiter des INE. Vgl. Bolivia (2001), Nr.614.

<sup>416</sup> Bolivia (2001), Nr. 617.

<sup>417</sup> Vgl. auch für das Folgende, Bolivia (2001), Nr. 618-628.

<sup>418</sup> „[T]he inappropriate use of a position or function for non-official purposes“. Bolivia (2001), Nr 618.

<sup>419</sup> Bolivia (2001), Nr. 619f.

<sup>420</sup> Bolivia (2001), Nr. 623. Die englische Amtsbezeichnung ist „comptroller general.“

die parlamentarische Immunität begrenzt werden, um korrupte Politiker schneller strafrechtlich belangen zu können<sup>421</sup>.

Wie bereits erwähnt, fällt auf, dass die institutionellen Reformen, anders als andere Politikbereiche, insgesamt durch eine Vielzahl gesetzlicher Neureglungen konkretisiert wird, bis hin zu diesen Verfassungsänderungen. Auch sind alle Ebenen der bolivianischen Politik, mit einem gewissen Schwerpunkt auf der nationalen Ebene als Verantwortliche vertreten. Bemerkenswert ist, dass auch hier keinerlei Kontrollinstanz durch die IFIs angegeben wird<sup>422</sup>.

#### 5.1.4.4.2 Mittelzuweisung und Finanzierung der BPRS

Neben den institutionellen Reformen werden auch die veränderte Mittelverteilung und die Finanzierung der Maßnahmen der BPRS im PRSP dargelegt<sup>423</sup>. Dabei sollen die Kriterien für die Mittelverteilung Effizienz, Gleichheit (Equity), Beteiligung und Transparenz sein<sup>424</sup>. Grundsätzlich wird in drei Bereichen über die Verteilung der Gelder bzw. der Ressourcen entschieden: Verwendung der Gelder, die dem Staat durch die Entschuldungskampagne HIPC II-Initiative zur Verfügung gestellt werden, sowie Gelder zu einer Kompensations- d.h. Ausgleichspolitik, die vom DUF verwaltet werden<sup>425</sup>. Darüber hinaus gibt es staatliche Investitionsprogramme, für deren Verteilung ebenfalls Kriterien eingeführt werden<sup>426</sup>. Die Umsetzung der Zuweisung soll die oben angeführten Vorstellungen der Dezentralisierung verstärken. Dies kommt darin zum Ausdruck, dass das Geld des DUF die Kompensationspolitik stützen und die Einnahmen aus HIPC II verstärkt den ärmsten Kommunen zufließen sollen. Eine Herausforderung ist die Sicherstellung der Nachhaltigkeit des Investments, da viele Investitionen von außerhalb kommen, deshalb oft einmalig sind und folglich aus sich heraus eine Langzeitwirkung haben müssen (Bau und Instandhaltung einer Straße z.B.). Gerade im sozialen Bereich werden die laufenden Kosten zwar inländisch finanziert, Investitionen werden aber durch ausländische Geldgeber, zu denen eben auch die IFIs zählen, finanziert<sup>427</sup>. Deshalb ist die Langzeitwirkung zentral, da (immer noch) Instandhaltungskosten meist durch inländische Mittel aufgebracht werden müssen. Hier scheint auch das PRSP kein Umdenken zu bewirken, auch wenn es durch „[t]he New framework of relationships between the Government and Bolivia’s International Cooperation Partners“<sup>428</sup>. erleichtert werden soll, die ausländischen

---

<sup>421</sup> Bolivia (2001), Nr. 627.

<sup>422</sup> Vgl. auch für das Vorhergehende Bolivia (2001), Matrix 6.1 nach Nr. 628, S. 159.

<sup>423</sup> Bolivia (2001), Nr. 629-677.

<sup>424</sup> Bolivia (2001), Nr. 629ff, auch für das Folgende.

<sup>425</sup> Bolivia (2001), Nr. 645- 653.

<sup>426</sup> Bolivia (2001), Nr. 654-658.

<sup>427</sup> Bolivia (2001), Nr. 634.

<sup>428</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 634-635.

Finanzierungen umzuleiten und neu zuzuweisen. Bezüglich der erheblichen Gelzuweisungen an Bolivien im Rahmen der BPRS und der HIPC II-Initiative soll es ein ergebnisorientiertes Management und eine Evaluierung auf allen Ebenen geben, um die Wirkungen der Geldmittel zu erhöhen und besser zu erfassen. Bei der Budgetplanung sollen aktuelle Projekte als Begründung dienen und keine historisch gewachsenen Ansprüche<sup>429</sup>. Zugleich soll die Geldvergabe, die über mehrere Jahre und in mehreren Raten erfolgen soll, rationalisiert werden, was hier eine nachvollziehbare Mittelverwendung bedeutet. Dies impliziert eine Zielformulierung, eine Benennung der Schritte bzw. der strategischen Aktionen, eine Wirkungsanalyse, eine Problemanalyse in den einzelnen Projekten und eine Offenheit für Veränderungen in der Geldzuweisung<sup>430</sup>. Damit soll diese effizienter werden<sup>431</sup>. Mindestens 82% der zunächst finanzierten Projekte müssen im engeren Sinne mit den Zielen zur Schaffung von Opportunities und Capacities übereinstimmen<sup>432</sup>. Der FIS wird Projekte der Grundversorgung mitfinanzieren, während der FNDR nur Kreditlinien garantiert und keine direkten Zuschüsse gewährt<sup>433</sup>. Gelder aus der HIPC II-Initiative sollen dezentral und nach dem Armutskriterium, d.gh. besonders an die ärmsten Gruppen der Bevölkerung vergeben werden<sup>434</sup>. Projekte, die durch das DUF nach dem Gleichheitsgrundsatz gefördert werden sollen, müssen, eigentlich selbstverständlich, mit den Prioritäten der BPRS (Schaffung von Einkommensmöglichkeiten, Marktzugang, Sozialkapital<sup>435</sup>) vereinbar sein. Wie bereits oben bemerkt, soll auch Transparenz für alle Zuwendungen an die Kommunen und Gemeinschaften durch die Zentralregierung, die Präfekturen und externe Geldgeber erhöht werden, um auch mögliche Verwerfungen zu bemerken und sie dann abzustellen. Dies impliziert wiederum die bereits erwähnte Flexibilität auch der externen Geldgeber, um Mittel schneller umleiten zu können, wenn es dafür gute Gründe gibt. Auch soll die Dezentralisierung durch Übergang der Verwaltung der Gelder vom FPS schrittweise auf die lokale Ebene gefördert werden.

Öffentliche Investitionen sollen wiederum nach den Prioritäten zugewiesen werden. Auch hier ist eine Vereinbarung mit externen Geldgebern über Umschichtungen sowie den notwendigen

---

<sup>429</sup> Bolivia (2001), Nr. 637. Dort ist formuliert, dass „historical execution“ als Kriterium unberücksichtigt bleiben soll.

<sup>430</sup> Bolivia (2001), Nr. 640.

<sup>431</sup> Entscheidendes Gremium für die Geldvergabe ist wiederum der DUF, der alle Investitions- und Entwicklungsfonds koordiniert, die wiederum durch Kredite und Mitfinanzierung auf der lokalen Ebene eingesetzt werden sollen. Bolivia (2001), Nr. 642.

<sup>432</sup> Bolivia (2001), Nr. 641.

<sup>433</sup> Bolivia (2001), Nr. 643.

<sup>434</sup> Wie erwähnt müssen die Mittel des DUF zu 70% nach den Armutsindikatoren und die anderen 30% nach dem Gleichheitsgrundsatz vergeben werden.

<sup>435</sup> Ausführlicher erfasst es das PRSP in diesem Abschnitt: Road Infrastructure, Rural Development, Microenterprise and Microfinance, Land Access and Tenure, Education, Health, Basic Services, Comprehensive Childcare, and gender and ethnic programs“. Vgl. Bolivia (2001), Nr. 654.

Eigenanteil<sup>436</sup> zu erreichen. Auch muss bei jeder Programmplanung und besonders bei externen Zuwendungen ihre Übereinstimmung mit der BPRS und auch ihr konkreter Beitrag zur Armutsreduzierung nachgewiesen werden<sup>437</sup>.

Das Thema der externen Zuwendungen ist auch bedeutsam im Abschnitt über die Finanzierung der BPRS<sup>438</sup>. Der Finanzbedarf wurde zunächst durch Berechnungen und Projektionen des Finanzministeriums und der Zentralbank, wiederum basierend auf der BPRS und ihren Schwerpunkten, ermittelt. Dabei wurde deutlich, dass es, trotz einer nur vagen Schätzung<sup>439</sup>, einen hohen Geldbedarf gibt, um die angestrebten Ziele der Armutsreduzierung zu erreichen. Hier wird auch die Notwendigkeit betont, den privaten Sektor als Geldgeber einzubinden, hier vor allem im Bereich der Infrastruktur<sup>440</sup>. Bei der Finanzierung müssen sowohl die Reformbemühungen bestehender Infrastrukturmaßnahmen und Institutionen (sowohl im Straßenbau als auch institutionell) als auch neue Projekte berücksichtigt werden. Dabei ist die Nachhaltigkeit des Investments für auswärtige und einheimische Geldgeber zentral. Es ist offensichtlich, dass die Ausgaben in der Zukunft etwas unwägbar sind und nur die „natürliche“ Kostenzunahme einkalkuliert werden kann<sup>441</sup>. Diesen Unsicherheiten sollen durch steigende Steuereinnahmen und der größeren Flexibilität in der Verwendung ausländischer Gelder begegnet werden<sup>442</sup>. Bei den Prioritäten wird immer zuerst die Infrastruktur benannt, sodann die Förderung von Unternehmen und erst dann Basisversorgung in Bildung und Gesundheit und sanitärem Bereich (Trink- und Abwassersysteme)<sup>443</sup>. Insgesamt werden die makroökonomischen Rahmenbedingungen, die im PRSP nicht zur Diskussion gestellt werden, zur Ermittlung des Finanzbedarfs in der BPRS immer berücksichtigt werden<sup>444</sup>, bei gleichzeitiger Förderung der privaten Investitionen durch Konzessionsvergaben. Die Sozialausgaben sind in den Ausgabenbereich der Capacities aufgenommen. Dabei ist interessant, dass deutlich weniger in diesen Bereich investiert wird als in die Schaffung von Marktzugang, dass die laufenden Kosten im

---

<sup>436</sup> Das PRSP beklagt hier, dass externe Geldzuweisungen oft daran scheitern, dass der geforderte Eigenanteil nicht erbracht werden kann. Vgl. Bolivia (2001), Nr. 656.

<sup>437</sup> Bolivia (2001), Nr. 657f.

<sup>438</sup> Bolivia (2001), Nr.659-677.

<sup>439</sup> Oft fehlen die Daten.

<sup>440</sup> Bolivia (2001), Nr.662. Vgl. Burundi, wo besonders im Konzept des ersten PRSP der Privatsektor vor allem im Gesundheits- und Bildungsbereich eingebunden sein soll. Siehe Kapitel 52.4 dieser Arbeit.

<sup>441</sup> Bolivia (2001), Nr.667.

<sup>442</sup> Ebd.

<sup>443</sup> Bolivia (2001), Nr.668.

<sup>444</sup> Insgesamt sollten bis 2006 7.360 Mio. US-Dollar für die BPRS aufgebracht werden, wobei in dieser Rechnung nur öffentliches Investment für strategische Punkte des Programms (mit der angeführten Reihung und wohl auch Priorisierung, vgl. mangelnde Konkretion der sozialen Grundversorgung) und spezifische Ziele der technischen Infrastruktur einfließen. Interessant ist, dass 5,192 Mio. US-dollar in Investitionen zur Implementierung der BPRS ausgegeben werden sollen und 1,769 Mio. für eine nachhaltige Sicherung der Maßnahmen. Hierbei sind ausländische Gelder zur institutionellen Reform und Ausgaben aus HIPC II nicht berücksichtigt.

sozial-(politischen) Bereich aber deutlich höher sind<sup>445</sup>. Demgegenüber fast zu vernachlässigen sind die bereitgestellten Gelder für alle anderen Bereiche der BPRS, also Schutz und Sicherheit, soziale Partizipation, Querschnittsthemen (Gender und Ethnizität), Institutionen und HIPC-II-Hilfe<sup>446</sup>. Ausländische Gelder sollen dabei grundsätzlich nur zur Anschubfinanzierung dienen, „für festgelegte Zeiträume, bis Bolivien die einheimischen Ressourcen schrittweise erhöhen kann“<sup>447</sup>: Zum Beginn der BPRS, in der Zeitspanne 2001-2006, machen einheimische Gelder 52,2% der Ausgaben aus, während der ausländische Beitrag 47,8% der Ausgaben der BPRS abdeckt<sup>448</sup>. Falls weitere Gelder notwendig sind, darf diese zusätzliche Finanzierung den makroökonomischen Rahmen nicht beeinträchtigen<sup>449</sup>, so dass diese abhängig sind von höheren Steuereinnahmen, besseren Kreditmöglichkeiten Boliviens am internationalen Kapitalmarkt, oder einer stärkeren Einbindung der Privatwirtschaft. Gegebenenfalls müssen Projekte auch vertagt werden, wenn ihr Beitrag zur Armutsreduzierung eher gering einzuschätzen ist. Dies bedeutet eine Relativierung der nicht unmittelbar ökonomisches Wachstum generierenden Projekte und stellt m.E. die Gesundheit- und Bildungspolitik in Frage, da dort schnell mit nicht hinreichenden Geldmitteln zu argumentieren ist, vor allem da der Ertrag erst nach einer gewissen Laufzeit sichtbar wird.

Die Überwachung der Umsetzung und Evaluierung der BPRS sind das nächste wichtige Thema des PRSPs Boliviens<sup>450</sup>. Fortschritt wird dabei durch das Erreichen der Ziele gemessen, das wiederum einerseits abhängt von Wirtschaftswachstum, dem Grad des Voranschreitens bei der Implementierung der Politiken der Strategie und der möglichen Finanzierung. Andererseits ist die Umsetzung auch abhängig von der Möglichkeit staatlicher Stellen, Ressourcen gemäß den in der Strategie gesetzten Prioritäten zu mobilisieren<sup>451</sup>. Zur Erfassung sollen Indikatoren auf allen Ebenen eingeführt werden, um die gesellschaftliche Kontrolle und das ergebnisorientierte Management zur Überwachung des Fortschritts in der Armutsbekämpfung zu verbessern.

Indikatoren und Ziele sollen sowohl den Erfolg der Strategie nachweisen als auch Wirkungen und Resultate der Politik nachvollziehen lassen. Ziele sind als langfristige Ergebnisse auf der nationalen Ebene zu verstehen, die als Richtlinien für die Umsetzung auf den unteren Ebenen

---

<sup>445</sup> Vgl. Bolivia (2001), Table 74. nach Nr.673, S.170.

<sup>446</sup> Ebd.

<sup>447</sup> Bolivia (2001), Nr. 674.

<sup>448</sup> Interessant ist, dass die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten 50,2% der der einheimischen Gelder ausmachen, während die Förderung der Capacities, also auch der Sozialen Grundversorgung nur 43,2% darstellen. Ebd.

<sup>449</sup> Auch für das Folgende Bolivia (2001), Nr.677.

<sup>450</sup> Bolivia (2001), Nr.678-779.

<sup>451</sup> Auch für das Folgende Bolivia (2001), Nr.678-683.



dienen. Die Indikatoren sollen in den drei Rubriken (langfristige) Wirkung, (kurzfristiges) Ergebnis und Zwischenresultat (Impact, Output und Intermediate) erfasst werden, die allerdings in einem inneren Zusammenhang stehen. Impact-Indikatoren erfassen Veränderungen in den Dimensionen von Armut und sind eher mittel- bis langfristig zu erfassen. Hier werden auch exogene Faktoren mit in der Armutsreduzierung (etwa höherer Weltmarktpreis für ein Exportprodukt) erfasst. Outcome-Indikatoren sollen kurzfristigere Veränderungen erfassen, intermediäre Faktoren sind sehr kurzfristig und dienen der begleitenden Überwachung der konkreten Aktionspläne. Dabei sollen sowohl die Bereitstellung von Dienstleistungen, besonders im sozialen Bereich, wie auch deren Nutzung erfasst werden. Ein selbstgewähltes Beispiel mag den Zusammenhang dieser drei Ebenen verdeutlichen: Wenn als Impact die Erhöhung der Lebenserwartung formuliert wird, kann als ein möglicher Output die Verringerung der Kindersterblichkeit definiert werden, dem dann wiederum als intermediate Indikatoren bessere Hygienebedingungen, der breitere Zugang zu sauberem Wasser, oder eine bessere Mutter-Kind-Betreuung zugeordnet werden. Hier wird deutlich, wie sehr diese Ebenen aufeinander aufbauen<sup>452</sup>.

Als langfristiger Impact ist eine Steigerung des Wohlstands (Well-Being) der armen Bevölkerung von 2001 bis 2006 vorgesehen. Dieser soll durch ein höheres durchschnittliches Familieneinkommen, einen höheren Bildungsgrad und einer verbesserten gesundheitlichen Situation feststellbar sein<sup>453</sup>. Der gesamtgesellschaftliche Impact soll auf der Grundlage des Wirtschaftswachstums und dem Grad der Urbanisierung eine Senkung der Einkommensarmut feststellen. Bolivien soll die durchschnittliche Armutsquote Lateinamerikas erreichen, da es bisher überproportional viele Arme in Bolivien gibt<sup>454</sup>. Allerdings bleibt bezüglich der Armutsquote festzuhalten, dass Armut trotz der Erfassung von Lebenserwartung doch wieder sehr stark am Kriterium der Einkommensarmut festgemacht wird und der HDI nicht wirklich in Anwendung gebracht wird. Vielmehr wird auch der Bereich Bildung und Gesundheit rein instrumentell gesehen, um eine höhere Arbeitsmarktfähigkeit zu erreichen. Dies scheint einem umfassenden Begriff von Entwicklung des ganzen Menschen nicht zu entsprechen. Vor allem soll diese Politik dazu führen, dass Sozialprogramme konsolidiert werden und mehr Menschen in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Dies ist zwar in der Tat langfristig wichtig, aber hier scheint Bildung doch sehr verzweckt zu werden. Allerdings wird als Ziel, das scheinbar automatisch durch die BPRS erreicht wird<sup>455</sup>, formuliert, dass die Zahl der Menschen, die acht

---

<sup>452</sup> Dies wird auch in Graph 8.1. im PRSP Boliviens dargestellt.

<sup>453</sup> Bolivia (2001), Nr.683.

<sup>454</sup> Bolivia (2001), Nr. 687.

<sup>455</sup> Hier wird, wie in diesem ganzen Abschnitt, nicht formuliert „should“ oder „will be promoted“, sondern allein „will improve, will increase“ etc. Vgl. Bolivia (2001), Nr. 690f.

oder mehr Jahre auf die Schule gehen, gesteigert werden soll. Auch die durchschnittliche Lebenserwartung soll erhöht werden, von 62 Jahren 1998 auf 69 Jahre im Jahre 2015<sup>456</sup>, durch Verringerung von Kinder- und Müttersterblichkeit und verbesserte Kontrolle übertragbarer Krankheiten<sup>457</sup>. Im Folgenden werden die Indikatoren jeweils kleinteiliger beschrieben, wobei Zugang zu sauberem Wasser, bessere Hygiene und bessere Gesundheitsvorsorge als zentral für geringere Kinder- und Müttersterblichkeit und somit höhere durchschnittliche Lebenserwartung angesehen werden. Auch die Auswirkung eines verbesserten Bildungssystems (weniger Schulabbrecher, mehr Akademiker) wird als klares Ziel vorgegeben, ohne genauer darzulegen, wie diese Steigerung erreicht werden soll<sup>458</sup>. Die kleinteiligsten Indikatoren, die intermediate Indikatoren, werden in vier Komponenten erfasst, die den strategischen Aktionen der BPRS entsprechen und deren Effektivität dann durch Output und indirekt auch langfristigen Impact kontrolliert werden sollen: 1. Ausweitung der Beschäftigung und Einkommensmöglichkeiten, 2. Entwicklung von Produktivfähigkeiten (Capacities) 3. Steigerung von Sicherheit und Schutz und 4. Steigerung von Partizipation und sozialer Integration<sup>459</sup>. Die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten fußt wieder auf den drei Schritten ländliche Entwicklung, Straßenbau und Mikrokredite. Im Bereich der ländlichen Entwicklung ist ausschließlich an Infrastrukturmaßnahmen gedacht<sup>460</sup>, die die Agrarproduktion steigern sollen.<sup>461</sup> Hier wird also angebotsorientierte Wirtschaftspolitik favorisiert. Als Risiken zur Zielerreichung werden ausschließlich Klimaveränderungen und mangelnde Kreditmöglichkeiten angenommen. Im Straßenbau soll der Anteil der asphaltierten Straßen deutlich gesteigert werden, wobei auch dies von den Finanzierungsmöglichkeiten, die durch Ausschreibungsverfahren für private Investoren gesteigert werden sollen, abhängig gemacht wird. Eine Stärkung der Straßenbaubehörde wird ausschließlich als notwendige positive Unterstützungsmaßnahme angenommen<sup>462</sup>. Da der Straßenbau jedoch auch von der Kompensationspolitik und den lokalen Initiativen abhängt, kann das PRSP hier keine quantitativen Ziele vorgeben<sup>463</sup>. Ein weiterer Aspekt der

---

<sup>456</sup> Dies scheint tatsächlich erreicht worden zu sein: die Website [index mundi](http://www.indexmundi.com/bolivia/life_expectancy_at_birth.html) gibt die Lebenserwartung in Bolivien für 2015 mit 68,55 Jahren an. Vgl. [http://www.indexmundi.com/bolivia/life\\_expectancy\\_at\\_birth.html](http://www.indexmundi.com/bolivia/life_expectancy_at_birth.html) (03.12.2020).

<sup>457</sup> Bolivia (2001), Nr. 691.

<sup>458</sup> Bolivia (2001), Nr. 694.

<sup>459</sup> Bolivia (2001), Nr. 695 sowie 697-704, 705-708, 709-710, 711-713. An der Länge der jeweiligen Ausführungen kann man m.E. auch eine gewisse Wertung ablesen.

<sup>460</sup> Besonders Ausbau der Bewässerungssysteme und der Elektrifizierung und Mikrokredite. Vgl. Bolivia (2001), Nr. 700f.

<sup>461</sup> Vgl. Bolivia (2001), Table 8.3, nach Nr. 700, S. 179.

<sup>462</sup> So soll die Zahl der bewässerten Hektar von 250 im Jahr 2000 auf 302 im Jahr 2006 gesteigert werden Bolivia (2001), Nr. 702.

<sup>463</sup> Bolivia (2001), Nr. 703.

ländlichen Entwicklung ist bezeichnenderweise der Ausbau des Netzes der Bankfilialen, die Mikrokredite vergeben.<sup>464</sup>

Es ist auch sehr signifikant, dass Bildung im zweiten Bereich der Entwicklung von Produktionskapazitäten subsumiert wird<sup>465</sup>.

Bei allen Ausgaben im Gesundheitsbereich wird darauf hingewiesen, dass die Krankenversicherungen die kulturellen Bräuche der Bevölkerung berücksichtigen sollen, ohne dies näher zu spezifizieren. Allein hier wird auch wieder der Finanzierungsvorbehalt bezüglich einer besseren Gesundheitsversorgung angeführt<sup>466</sup>. Im dritten Bereich - Schutz und Sicherheit - wird neben der Absicherung der Versorgung der Älteren und der Kinderbetreuung<sup>467</sup> vor allem die Rechtssicherheit bei Fragen des Eigentums an Land erörtert<sup>468</sup>. Im Bereich der Steigerung der Partizipation und der sozialen Integration bleiben die Ziele insgesamt unbestimmt: Allein eine Institutionalisierung des Nationalen Dialogs, dessen Gremien nun alle drei Jahre zusammentreten sollen, wird im PRSP festgelegt<sup>469</sup>.

Die Integration der indigenen Bevölkerung soll auch vor allem über die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten, etwa durch Gründung von Klein(st)unternehmen und Steigerung der Capacities durch verbesserten Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen erreicht werden. Interessant ist, dass die kulturell orientierten Kleinstunternehmen, vorrangig Kunsthandwerk, zunächst einen geschützten Bereich in der Wirtschaft erhalten sollen, bis sie 2004 dem Vizeminister für Kleinstunternehmen unterstellt werden<sup>470</sup>. Auch die Erfolgsquote bei der Gleichberechtigung der Geschlechter wird zunächst am Anteil von Unternehmerinnen in den Kleinstunternehmen festgemacht, bevor die Schulbildung und die Gesundheitsversorgung genannt werden<sup>471</sup>. Es wird zwar verlangt, der Zugang zur Basisgesundheitsversorgung für Frauen solle von 14% im Jahr 2000 auf 95% im Jahr 2006 gesteigert werden. Aber auch hier bleibt offen, wie dies geschehen soll; es wird allein darauf verwiesen, dass das Gesundheitsministerium die exakten Zahlen festlegen wird. Ein wichtiger Schritt zur Herstellung von mehr Rechtssicherheit für Frauen, der nicht erwogen wird, wäre die Ausstattung von Frauen mit Ausweispapieren.

---

<sup>464</sup> Bolivia (2001), Table 8.5, nach Nr. 704, S.180. Hier wird als Messgröße die Zahl der Munizipien mit mehr als 5000 Einwohnern angegeben, in denen eine Bank physisch präsent ist. Der Anteil der Munizipien mit Bankniederlassung soll von 2000 bis 2006 von 56% auf 85% gesteigert werden

<sup>465</sup> Hier sollte bis 2006 erreicht werden, dass 95% der Gebiete eine Grundschule besitzen und 15% des öffentlichen Haushaltes bzw. 77% des Bildungshaushaltes für Schulen ausgegeben werden. Bolivia (2001), Table 8.6, nach Nr. 706, S.181.

<sup>466</sup> Bolivia (2001), Nr. 708.

<sup>467</sup> In diesen beiden Bereichen bleibt es bei dieser unbestimmten Aussage. Vgl. Bolivia (2001), Nr. 709.

<sup>468</sup> Bolivia (2001), Nr. 710.

<sup>469</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 711-713.

<sup>470</sup> Vgl. Bolivia (2001), Table 8.9, nach Nr.714, S.184.

<sup>471</sup> Bolivia (2001), Table 8.10 nach Nr. 715, S.185.

Im Umweltschutz werden allein bei der Steigerung der Zahl der lokalen Wasserquellen konkretere Angaben gemacht; weitgehend wird hier auf die Notwendigkeit, einen institutionellen Rahmen zu entwickeln, verwiesen<sup>472</sup>.

Überwachung und Auswertung (Monitoring and Evaluation) der BPRS sollen den Fortschritt, die Erfolge und Misserfolge in der Armutsbekämpfung nachvollziehbar machen<sup>473</sup>. Auch der Grad der Implementierung der Strategie soll festgehalten werden. Dadurch sollen auch Änderungen in der Strategie möglich werden, um sich so der ‚idealen‘ Mittelverteilung zum Erreichen der Ziele der BPRS anzunähern. Auch Schwachstellen sollen so identifiziert werden. Dieses Monitoring (durch die Geldgeber bzw. die IFIs und die Regierung soll durch eine zivilgesellschaftliche Kontrolle ergänzt werden, die auf Transparenz in der Mittelverteilung, klare, auch gemeinsame Zuständigkeiten bei der Zielerreichung achten soll. Durch Partizipation der Zivilgesellschaft soll sowohl der objektive Wert sozialer Dienste als auch die diesen Diensten entgegengebrachte Wertschätzung in der Bevölkerung ermittelt werden<sup>474</sup>. Dies scheint wichtig, um Entwicklungsprojekte nicht über die Köpfe der Betroffenen hinweg zu planen. In der Evaluierung soll festgestellt werden, inwieweit Veränderungen in den Armutssituationen auf Maßnahmen der BPRS zurückzuführen sind und nicht von externen Faktoren beeinflusst wurden (wie etwa gestiegenen Weltmarktpreisen für Rohstoffe o. ä.). Darüber hinaus wird festgelegt, die Evaluierung vor allem auf die vier Kernprogramme der BPRS und ihre angestrebten Wirkungen zu konzentrieren. Diese vier Kernprogramme sind ein grundlegender Straßenbau- und Transport-Plan, eine Bildungsreform, eine Grundkrankenversicherung und ein Kinderbetreuungsprogramm<sup>475</sup>. Interessanterweise wird hier der Straßenbau an erster Stelle genannt, was tatsächlich eine Priorisierung bedeuten soll. Die Förderung der Capacities soll zur Steigerung der Einkommensmöglichkeiten beitragen, jedoch am steigenden Zugang zu und verbesserter Qualität von Dienstleistungen gemessen werden<sup>476</sup>. Bemerkenswert ist die hier angeführte besondere Förderung für Kinder, die umfassend die Bereiche Gesundheit, Ernährung und Bildung beinhalten soll. Allerdings scheint es für diese Dienste wegen mangelnder Institutionalisierung keine langfristige Finanzierung zu geben<sup>477</sup>. Bezeichnend ist, dass die Wirkung allein an den Einkommensmöglichkeiten und der Entwicklung des Humankapitals,

---

<sup>472</sup> Bolivia (2001), Table 8.11, nach Nr. 716, S.186. und Nr. 717.

<sup>473</sup> Vgl., auch für das Folgende, Bolivia (2001), Nr. 718-722.

<sup>474</sup> Bolivia (2001), Nr.723.

<sup>475</sup> „Master Transport Plan, Educational Reform, Basic Health Insurance and Childcare Program.“ Bolivia (2001), Nr.726.

<sup>476</sup> Bolivia (2001), Nr.728.

<sup>477</sup> Bolivia (2001), Nr. 729.

das hier richtigerweise so bezeichnet wird, gemessen werden soll<sup>478</sup>. Die gesamte Evaluierung soll durch Stichproben auf Ebene der Haushalte erfolgen<sup>479</sup>.

Bezüglich des Monitorings wird festgehalten, dass man damit zwar nicht den Erfolg der BPRS exakt messen kann, aber doch die Faktoren sieht, die wichtig sind. In dieser Begleitung und Überwachung sollen die Akteure, die Ziele, die technischen Voraussetzungen erfasst und möglichst umfassende Informationen gesammelt werden. Darüber sollen regelmäßige Berichte vorbereitet werden und die Ergebnisse bekanntgemacht werden, um ein Feedback und eine bessere Entscheidungsfindung für die Zukunft zu erreichen<sup>480</sup>. Die Zuständigkeit soll bei den jeweiligen Ministerien liegen, wobei auf der Ebene der Präfekturen das Erfassungssystem verbessert werden soll. Hier werden auch die neun Präfekten direkt eingebunden, die mit dem Staatspräsidenten Vereinbarungen treffen sollen. Gemäß der allgemeinen Politik soll auch die Evaluierung dezentral erfolgen, wobei für die Kommunen noch ein System entwickelt werden muss<sup>481</sup>. Die Ziele und Indikatoren werden von den Institutionen zusammen mit der Zivilgesellschaft entwickelt. Wichtig sind hier vor allem municipale (kommunale) und indigenzentrierte Entwicklungspläne. Zur Einschätzung von Erfolg oder Misserfolg soll eine Mindestanforderung festgelegt werden, um mit vermuteten Flexibilitäten umgehen zu können. Unterschiede sollen durch diese Grundlinie weniger relevant werden. Grundlegend wird allerdings eine Stärkung aller Informationssysteme und Haushaltsbefragungen sein. Um verlässliche Informationen zu erhalten, sollen verschiedene Erfassungssysteme auf den unterschiedlichen Ebenen entwickelt oder verstärkt werden<sup>482</sup>. Diese Daten sollen dann auf allen Ebenen zur Reflexion und etwaigen Kurskorrektur genutzt werden, um die BPRS dadurch zu stärken. Aus der Evaluierung wird dann ein Aktionsplan gewonnen, der die nächsten Schritte vorgibt<sup>483</sup>. Ziel ist die Etablierung eines institutionellen Gefüges, das am Konzept der Good Governance, also der guten Regierungsführung, orientiert ist. Zudem ist die Finanzierung der BPRS eine strukturelle Frage, die durch neue Steuergesetze und ein ausgeglicheneres Steuersystem sowie durch internationale Abkommen, die unmittelbar auf die Prioritäten der BPRS ausgerichtet sind, sichergestellt werden soll. In den sektoralen Projekten werden wiederum die grundlegenden Themen nachhaltige Schaffung von Chancen, Förderung von Fähigkeiten,

---

<sup>478</sup> Bolivia (2001), 730f.

<sup>479</sup> Bolivia (2001), Nr. 732.

<sup>480</sup> Bolivia (2001), Nr. 738 und Graph 82. Nach Nr. 738, S.189.

<sup>481</sup> Vgl. auch für das Vorhergehende Bolivia (2001), Nr.740f. UDAPE und INE bereiten jährliche Berichte unter der Federführung des Vizeministers für Partizipation vor, die der Zivilgesellschaft bekannt gemacht werden sollen. Dabei sollen auch externe Forschungsinstitute eingebunden sein, um die verbreiteten Informationen auch verständlich zu präsentieren.

<sup>482</sup> Zu den Details vgl. Bolivia (2001), Nr.748.

<sup>483</sup> Vgl. auch für das Folgende Bolivia (2001), Nr. 757-769.

Schutz, Partizipation, Gendergerechtigkeit, Umweltschutz und Förderung indigener Völker<sup>484</sup> genannt. Deren Ausgestaltung wurde oben schon eindeutig dargelegt. Neu scheint mir nur, dass im Bereich der Partizipation dezidiert Beratergremien genannt werden, um die Partizipation der Bevölkerung zu erhöhen. Wichtig scheint noch, dass der konkrete Aktionsplan Teil der BPRS ist und sowohl institutionelle Verantwortlichkeiten erwähnt als auch konkrete Aktionen für die Jahre bis 2003 und darüber hinaus erfassen soll<sup>485</sup>. Hier scheint ein langfristiges Denken Raum zu greifen. Allerdings werden nach den Erklärungen zur Fortschrittsmessung auch noch die Restriktionen in der Umsetzung der BPRS angeführt. Besonders wichtig scheint hier der makroökonomische Rahmen zu sein, der innerhalb der BPRS nicht zur Diskussion gestellt wird, sondern nur als „Context of the Strategy“<sup>486</sup> benannt wird. Walther und Hentschel weisen schon darauf hin, dass dieser nicht gestört werden darf<sup>487</sup>. Dies bedeutet, dass alle Maßnahmen zur Armutsbekämpfung das ökonomische Wachstum nicht behindern dürfen. Umverteilungsmechanismen und aktive Sozialpolitik zur besonderen Förderung der Armen scheinen also nur in engbegrenzten Räumen zulässig zu sein<sup>488</sup>, nämlich in dem Rahmen, in dem sie durch Einnahmen aus der HIPC II-Initiative finanziert werden können<sup>489</sup>. Die staatlichen Einkünfte sollen durch eine Reform und Erhöhung der Zollgebühren und eine Steuerreform steigen. Geldpolitik soll allein auf Preisstabilität im Sinne des Monetarismus Milton Friedmans ausgelegt, was staatliche antizyklische Investitionen nach der Theorie Keynes‘ verhindert<sup>490</sup>. Eine nachhaltig ausgeglichene Zahlungsbilanz soll durch mehr Exporte, ausländische Direktinvestitionen im Bergbau und eine gute staatliche Ausgabenpolitik erreicht werden. Dadurch soll die Neuverschuldung unter 5% BIP gedrückt werden<sup>491</sup>. Zudem sollen HIPC

---

<sup>484</sup> „Viability of opportunities, capacities, protection, participation, gender, the environment, and indigenous people.“ Vgl, auch für das Folgende Bolivia (2001), Nr. 765.

<sup>485</sup> Vgl, auch für das Vorhergehende Bolivia (2001), Nr.765-769.

<sup>486</sup> Bolivia (2001), S.194. dies ist auch die Überschrift über das 9. Kapitel des PRSP: “Macroeconomic Context of the Strategy“, das ausführlich den Rahmender Armutsbekämpfung umschreibt. Vgl. Bolivia (2001), Nr. 770-827.

<sup>487</sup> Walther, Miriam /. Hentschel Christine (2002): Armutsstrategiepapiere (PRSP) - Neuanfang in der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank? Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung in den PRSPS von Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda. Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung- World Economy, Ecology and Development (WEED). Berlin. Online verfügbar unter <http://www.weed-online.org/publikationen/17706.html>.

<sup>488</sup> Umverteilungspolitik schränkt nach der neoklassischen und wirtschaftsliberalen Ökonomie das Gesamtwachstum einer nationalen Ökonomie ein, da das Geld nicht zur Innovation und Investition genutzt werden kann, sondern in der Sozialpolitik ausgegeben wird. Ungleichheit ist aus Sicht dieser Wirtschaftstheorie jedoch gerecht. Ignoriert wird hier oft, dass auch Sozialpolitik zum einen Investitionen bedeutet, zumindest in Humankapital und dass zum andern und noch wichtiger, Entwicklung auch sozialen Fortschritt beinhalten muss. Vgl. Rogall, Hoger (2013): Volkswirtschaftslehre für Sozialwissenschaftler. Einführung in eine zukunftsfähige Wirtschaftslehre, Wiesbaden, S. 73-81 und 368f.

<sup>489</sup> Bolivia (2001), Nr.776.

<sup>490</sup> Bolivia (2001), Nr.778. Preisstabilität, d.h. geringe Inflation sollte nicht unterschätzt werden, da sie gerade für die arme Bevölkerung zentral ist. Allerdings verhindert sie staatliche Investitionen und scheint insofern notwendig, aber nicht hinreichend.

<sup>491</sup> Bolivia (2001), Nr. 780-788.

I und II die Verschuldung Boliviens erleichtern und die sogenannte Schuldentragfähigkeit<sup>492</sup> sichern.

Um dies zu erreichen und somit auch Geld für Investitionen zu haben, wird jedoch ein Wirtschaftswachstum von zunächst 4 und später 5,5 Prozent vorausgesetzt; gesteigert werden könnte dies noch durch den Verkauf von Gas an Brasilien, da der Erdgaspreis (zum damaligen Zeitpunkt) anzog. Hier wird also verstärkt auf Rohstoffhandel als zentralen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung gesetzt. Dies scheint problematisch, da es eine Weiterentwicklung der heimischen Industrie und Wirtschaft insgesamt nicht vorsieht. Außerdem scheint es problematisch, dass Armutsbekämpfung allein am Wirtschaftswachstum hängen soll, durch das dann Arbeitsplätze entstehen sollen. Dazu sollen eben makroökonomische Stabilität und Rechtssicherheit dienen. Sozialpolitische Maßnahmen werden nicht vorgesehen. Vielmehr wird das Wirtschaftswachstum allein durch makroökonomische Politik, die Investitionen gesteigert. Dies soll der Beitrag der BPRS zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und einer „dynamischen“ Modernisierung der Wirtschaft leisten<sup>493</sup>. Gerade der letzte Punkt scheint jedoch der Annahme des stärkeren Wirtschaftswachstums durch Rohstoffhandel zu widersprechen. Im Bereich der makroökonomischen Politik wird jedoch zunächst affirmativ darauf hingewiesen, dass im bolivianischen Investitionsrecht ausländische und inländische Investitionen gleichgestellt sind und es keine Beschränkungen bezüglich ausländischer Gewinnabschöpfung gibt<sup>494</sup>, was das Problem der Wettbewerbsfähigkeit der bolivianischen Wirtschaft verschärft: Diese Punkte, besonders die unregelte Gewinnabschöpfung, stellen allerdings ein Problem dar, da dadurch die Gefahr erhöht wird, dass die Menschen vor Ort nichts von den Investitionen haben und sogar an der Entfaltung eigener Wirtschaftstätigkeit etwa durch – vermutlich ineffizienteren, aber möglichen Ressourcenabbau, gehindert sein könnten<sup>495</sup>. Ergänzend werden hier einfachere Steuergesetze vorgeschlagen, um Investitionen zu erleichtern. Öffentliche Investitionen sollen allein den Rahmen für privatwirtschaftliche Investitionen schaffen (etwa durch Investitionen in Infrastruktur). Der Beitrag der BPRS wird wiederum allein in der Förderung der Infrastruktur (Straßen, Bewässerung etc.) und der Gründung von Kleinstunternehmen, auch durch Gesetzesvereinfachungen und bessere Kreditmöglichkeiten, gesehen<sup>496</sup>. Beides

---

<sup>492</sup> Schuldentragfähigkeit meint die Einschätzung der Geldgeber, dass ein Land seine Verschuldung durch die Fähigkeit, der Raten- und Zinszahlung nachzukommen, tragen kann. Diese Einschätzung ist wichtig, um Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen zu können. [Dies war ein Streitpunkt in der Eurokrise Griechenlands]. Vgl. Fourrier, Karin / Schneider, Ann Kathrin (2003): Das Konzept der Schuldentragfähigkeit. Berlin Online unter: <https://www.weed-online.org/publikationen/21790.html> (19.07.2021).

<sup>493</sup> Bolivia (2001), Nr. 788.

<sup>494</sup> Bolivia (2001), Nr. 790f.

<sup>495</sup> Natürlich ist eine modernisierte Industrie, gerade im Bergbau, gut und sinnvoll. Dazu wird man auch ausländische (Direkt)investitionen brauchen. Dennoch sollte die Gewinnabschöpfung reguliert werden.

<sup>496</sup> Auch für das Folgende Bolivia (2001), Nr.792-799.

verbirgt sich hinter dem Konzept der ländlichen Entwicklung. Allerdings sollen bei dem Aufbau der Infrastruktur vor allem heimische Unternehmen eingebunden werden, was dann nach Meinung des PRSPs eine Fokussierung der BPRS auf Branchen mit hohem Arbeitskräftebedarf bedeutet. Dies scheint allerdings, ähnlich wie in Burundi, neben einigen anspruchsvollen Stellen vor allem Jobs in einfacher körperlicher Arbeit zu sein, was sicher kein nachhaltiges Konzept einer Entwicklung des lokalen Arbeitsmarktes bedeutet. Dies soll erst durch langfristige Verbesserung der Capacities erfolgen<sup>497</sup>. Fraglich scheint hier das Bewusstsein in der BPRS, dass beide Entwicklungen (Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte und Ausbildung Begabter) parallel erfolgen sollten. Zugleich wird die gesundheitliche und edukative Grundversorgung fast ausschließlich als Mittel zum Zweck der Arbeitsmarktfähigkeit angesehen<sup>498</sup>. Grundlegende Aspekte von Bildung und Gesundheit bleiben unerwähnt.

Im Bereich der „Dynamisierung“ der Wirtschaft wird auf eine Modernisierung der Landwirtschaft und den Ressourcenabbau und -handel gesetzt<sup>499</sup>. Diese Wirtschaftszweige sollen dann weitergehende Effekte, wiederum auf den Ausbau der Infrastruktur haben, auch im Bereich der Telekommunikation, sobald deren Markt frei gegeben ist. Handwerk und Landwirtschaft werden weiterhin als treibende Kräfte der wirtschaftlichen Entwicklung angesehen. Dabei wird eine Überwindung der Profitabilitätslücke zwischen modernen und traditionellen Produktionsmethoden angestrebt<sup>500</sup>.

Zugleich wird nochmal hervorgehoben, dass das Ziel der niedrigen Inflation für alle Maßnahmen und Programme verbindlich bleibt<sup>501</sup>. Unterdessen soll zum einen die Wettbewerbsfähigkeit durch nominelle Abwertung gesteigert werden und zum andern die Solvenz durch den Aufbau von Devisenreserven gestärkt werden. Auch wird eine starke Exportorientierung daran deutlich, dass die Exporte deutlicher steigen sollen als die Importe; so soll eine ausgeglichene Zahlungsbilanz erreicht werden. Insgesamt soll sich die Finanzsituation des Staates und der bolivianischen Volkswirtschaft durch diese Maßnahmen bis 2015 gut entwickeln. Gerade die Exportorientierung scheint jedoch als Strategie für alle Länder fraglich. Bezüglich der

---

<sup>497</sup> Bolivia (2001), Nr. 799.

<sup>498</sup> Ebd.

<sup>499</sup> Auch für das Folgende Bolivia (2001), Nr.800-804.

<sup>500</sup> Im Bereich der ökonomischen Kennzahlen werden im PRSP das Pro-Kopf-BIP, der Konsum pro Kopf sowie die Verschuldung für die Zeit der Implementierung der BPRS bis 2015 prognostiziert<sup>500</sup>: so soll das BIP kumulativ bis 2015 um 59,7% steigen, was eine bedeutende Wohlstandssteigerung impliziert und sich vor allem auch in der Konsumrate der Haushalte, die jährlich durchschnittlich um 2,5% steigen soll, ausdrückt. Zeitgleich soll die staatliche Verschuldung, obwohl der Pensionsfonds noch umgestaltet werden muss, sinken. Das Defizit der öffentlichen Haushalte soll von 3,7% 2000 bis 2007 auf 1,8% sinken und sich ab 2008 bei 1,3% stabilisieren. Bis 2008 soll auch die interne und externe Finanzierung der Politik reduziert werden und weniger als das Defizit betragen. Die Finanzierung soll dann durch die Erlöse von HIPC I und II bzw. die erneute Möglichkeit der Teilnahme am regulären Finanzmarkt erfolgen. Auch für das Folgende Bolivia (2001), Nr. 810-819.

<sup>501</sup> Auch für das Folgende Bolivia (2001), Nr. 810-819.



Sparvorgaben sollen sowohl die volkswirtschaftlichen (national) als auch die staatlichen Einsparungen bis 2015 kontinuierlich zunehmen. Gerade staatlicherseits soll das durch eine Reduzierung der Ausgaben erfolgen. Dies macht den oben angeführten Finanzierungsvorbehalt bei sozialpolitischen Projekten so kritisch. Zugleich sollen die private Sparquote und die private Investitionsrate unverändert bleiben, da sie ins Konzept passen bzw. Grundlage der Projektionen vorher waren.

Bei allen Projektionen bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung Boliviens wird die besondere Vulnerabilität der Ökonomie, vor allem im Agrarbereich, einkalkuliert<sup>502</sup>. Dies beruht auf der Erfahrung der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts, in dem allein dreimal das Phänomen „El Niño“<sup>503</sup> die Agrarproduktion schädigte (1992, 1995 und 1998). Externe Schocks (etwa fallende Weltmarktpreise) und eben solche Naturphänomene haben einen negativen Einfluss auf das Pro-Kopf-Einkommen, was wiederum die Armut steigert. Interessanterweise wird auch der Kampf gegen den Kokaanbau als hinderlich für landwirtschaftliche Aktivität eingestuft; dies verdeutlicht, dass das wirtschaftliche Wachstum als Wert gesetzt wird, ohne die Rahmenbedingungen einzubeziehen. Aber auch die Terms of Trade<sup>504</sup> haben sich zuungunsten Boliviens entwickelt, so dass die BPRS eine Liberalisierung des Welthandels anstrebt bzw. anmahnt, um bolivianische Produkte dort (besser) platzieren zu können. Dies erst nach der Forderung nach einer Steigerung der Exporte zu erörtern, scheint etwas kurzfristig im PRSP. Allerdings wird hier die Schlüsselrolle der WTO für eine gerechte Weltmarktpartizipation und damit Entwicklung im Sinne der IFIs implizit deutlich. Bemerkenswert ist allerdings, dass im PRSP wahrgenommen wird, dass unter externen Schocks vor allem die Armen leiden, weil dann die staatlichen Ausgaben in der Sozialpolitik sinken (müssen)<sup>505</sup>. Dies wird jedoch dazu führen, dass die Zahl der Armen und der Grad der Armut zunächst zunehmen und dann langsamer als ursprünglich geplant sinken wird<sup>506</sup>. Um soziale Unruhen zu vermeiden, die durch sinkendes Einkommen in der Folge der weltwirtschaftlichen Vulnerabilität Boliviens drohen, müssen Steuererleichterungen und Anpassungen in der Zahlungsbilanz erfolgen<sup>507</sup>. Diese sollen zugleich den Startpunkt für ein neuerliches, schwierigeres

---

<sup>502</sup> Auch für das Folgende Bolivia (2001), Nr. 820-827.

<sup>503</sup> Quest, (2010), S. 3.

<sup>504</sup> Die Terms of Trade sind die Tauschbedingungen im internationalen Handel, gegeben durch die relativen Preise der handelbaren Güter. Die Terms of Trade werden im zweidimensionalen Fall meist als das Verhältnis zwischen dem Preis des exportierten und dem Preis des importierten Gutes angegeben. Weerth, Carsten (2018): Art. Terms of Trade. In: Gabler Wirtschaftslexikon online. Online verfügbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/terms-trade-48931/version-272177> (11.12.2020)

<sup>505</sup> Diese Einsicht erscheint allerdings etwas spät, nachdem man vorher Wachstum als gesetzt annahm und alle Sozialpolitik damit finanzieren wollte.

<sup>506</sup> Bolivia (2001), Nr.825.

<sup>507</sup> Auch für das Folgende Bolivia (2001), Nr. 826.

Wirtschaftswachstum bilden. Die schlimmsten Folgen des Abschwungs sollen durch ein soziales Netz aufgefangen werden, das durch steigende Rohstoffexporte, die durch niedrigere Preise ermöglicht werden sollen, ermöglicht und extern finanziert werden soll. Zugleich soll ein besonderes Arbeitsbeschaffungsprogramm initiiert (PIE, Intensive Employment Program) und ebenfalls extern finanziert werden. Bemerkenswert an diesem sinnvollen Plan ist, dass die IFIs nicht explizit als externe Finanzierer genannt werden<sup>508</sup>. Insgesamt macht die Strategie hier den Eindruck, einseitig auf Wirtschaftswachstum zu setzen und keine alternative Strategie zu besitzen, wenn diese schwächer ausfällt als prognostiziert. Dann will man mit niedrigeren Steuern das Wachstum anschieben, was jedoch wiederum zu einer Schwächung des Staates führt.

Im letzten Kapitel des PRSPs Boliviens wird die Perspektive insofern geweitet, als die internationale Kooperation im Kontext der BPRS thematisiert wird<sup>509</sup>. Dabei wird nach grundsätzlichen Erläuterungen zunächst die Ausweitung der konditionierten Kredite thematisiert<sup>510</sup>. Im Anschluss werden die Wandlungen und Herausforderungen in den internationalen Beziehungen Boliviens dargestellt<sup>511</sup>. Abschließend werden Anregungen und Forderungen für eine Marktliberalisierung formuliert<sup>512</sup>. Zunächst ist festzuhalten, dass Bolivien mit der OECD und ihren Mitgliedsländern auf ganz unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlichen Bereichen kooperiert, von dem Kampf gegen den Drogenhandel über Strukturreformen und Umschulungen, bis zu technischer Hilfe und der Förderung von ausländischen Direktinvestitionen (FDIs)<sup>513</sup>. Die Investitionen und ihre nachhaltige Sicherung sind aus Sicht der IFIs der Schlüssel zur Armutsbekämpfung. Damit wird auch der Rückzug des Staates auf die Nachwächterfunktion der Sicherung des Rechtsstaates, die in verschiedenen Kapiteln des PRSPs Boliviens zutage tritt, erklärbar. Wie im Anschluss dargelegt wird, muss im Rahmen der Entwicklungshilfe die Effektivität der Auszahlung verbessert werden, um Projekte und Programme zur Armutsreduzierung zeitnäher implementieren zu können. Zugleich, und dies ist einer der wenigen Punkte, an dem die IFIs in Verantwortung genommen werden, muss die Auszahlung der Mittel flexibilisiert werden, um veränderten Sachlagen besser gerecht werden zu können<sup>514</sup>. Das langfristige Ziel bleibt, dass Bolivien von Entwicklungshilfe unabhängig wird<sup>515</sup>. Dazu muss die BPRS jedoch erfolgreich umgesetzt werden. Für dieses Ziel braucht Bolivien in den

---

<sup>508</sup> Bolivia (2001), Nr. 827.

<sup>509</sup> Bolivia (2001), Nr. 828-877, besonders auch 834.

<sup>510</sup> Bolivia (2001), Nr. 835-845.

<sup>511</sup> Bolivia (2001), Nr. 846-851.

<sup>512</sup> Bolivia (2001), Nr. 852-877.

<sup>513</sup> Bolivia (2001), Nr. 829.

<sup>514</sup> Bolivia (2001), Nr. 832.

<sup>515</sup> Bolivia (2001), Nr. 833.

nächsten Jahren externe Finanzierung<sup>516</sup>. Dazu müssen neben den Mitteln aus HIPC I und II unter Führung der Weltbank weitere konzessionäre Kredite zugänglich gemacht werden<sup>517</sup>. Diese zusätzlichen Gelder sollen dann in Fonds angelegt werden, die der Armutsbekämpfung oder der Abfederung externer Schocks dienen sollen. Eine vorzeitige „Graduation“<sup>518</sup> Boliviens, also eine Entlassung aus dem Hilfsempfänger-Status, würde die Möglichkeiten der Armutsbekämpfung stark reduzieren. Eine weitere Kooperation mit den bedingten Kreditlinien der IFIs, besonders der Weltbank, kann jedoch die Nachhaltigkeit der Maßnahmen und der Investitionen zusätzlich absichern auf Grundlage des PRSPs. Auch würde eine Ausweitung der Kredite eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen Exporten und Auslandsverschuldung bewirken<sup>519</sup>, was wiederum eine makroökonomische Stabilisierung Boliviens durch eine ausgeglichene Zahlungsbilanz bedeutete. Grundsätzlich würde die Armutsbekämpfung durch die Ausweitung der konzessionären Kredite nachhaltig erleichtert, so das PRSP. Hier scheint fraglich, inwieweit nach HIPC I und II eine steigende Kreditaufnahme wirklich zielführend sein kann. Andererseits übernehmen die IFIs hier Verantwortung für die weitere Entwicklung des Landes und machen damit deutlich, dass ihre Arbeit nicht mit der Erstellung des PRSPs bzw. dessen Akzeptanz durch die Entscheidungsorgane, also die Executive Boards der IFIs, und der Kreditvergabe getan ist. Allerdings verändert sich das Verhältnis zwischen IFIs und der bolivianischen Regierung, wie im Absatz über den neuen Rahmen der internationalen Beziehungen Boliviens verdeutlicht wird. Zwar wird angeführt, dass Bolivien noch nicht hinreichend in der Lage sei, die gewährte Hilfe effektiv zu nutzen, aber dennoch wird die Letztverantwortung des Landes in der Definition von Entwicklungszielen und -prioritäten betont<sup>520</sup>. Dies wird im PRSP allerdings hauptsächlich durch die Zuweisung der Zuständigkeiten an bolivianische Ministerien praktisch umgesetzt<sup>521</sup>. Dennoch wird die gemeinsame Verantwortung für Finanzierung und Umsetzung der Programme betont, auch wenn dies hauptsächlich als das Vermeiden von Reibungsverlusten in der Umsetzung interpretiert wird.

Neben diesen Maßnahmen zur Umsetzung wird am Schluss des PRSPs Boliviens nochmal die Notwendigkeit eine Weltmarktliberalisierung angesprochen. Nach Meinung des PRSPs ist die Lösung der wirtschaftlichen Probleme Boliviens vor allem in einer Öffnung der Märkte für bolivianische Produkte zu sehen. Dadurch soll die Handelsbilanz ausgeglichen werden. Bemerkenswert ist jedoch, dass hier wiederum der Rohstoffhandel, wobei Erdgas neben

---

<sup>516</sup> Auch für das Folgende Bolivia (2001), Nr. 837-845 inklusive der Graphiken, die vieles verdeutlichen.

<sup>517</sup> Dafür stehen eben nach Ratifizierung des PRSPs PRGFs und PRCS grundsätzlich bereit.

<sup>518</sup> Bolivia (2001), Nr.839.

<sup>519</sup> Bolivia (2001), Graph 10.3.

<sup>520</sup> Bolivia (2001), Nr. 848 und 850.

<sup>521</sup> Beispiel aus den Übersichten.

Mineralien hier sogar als traditionelles Exportgut verstanden wird<sup>522</sup>, einen wichtigen Beitrag leisten soll. Dies ist meines Erachtens kritisch zu sehen, da es Bolivien zwar Deviseneinnahmen ermöglicht, jedoch keine Anreize zum Aufbau einer heimischen Industrie setzt<sup>523</sup>. Dennoch wäre eine Öffnung der Märkte auch in den Industrieländern ein hilfreiches Instrument zur Armutsbekämpfung, vorausgesetzt, die bolivianische Wirtschaft erweist sich als wettbewerbsfähig<sup>524</sup>. Marktöffnung und Freihandelsabkommen werden hier als alternativer Weg der Entwicklung propagiert. Dies kann berechtigt sein, allerdings wird die Wettbewerbsfähigkeit nicht problematisiert<sup>525</sup>. Intern wird nochmal die gemeinsame Verantwortung von Staat und Gesellschaft für eine erfolgreiche Entwicklung betont, um staatlichen Paternalismus zu verhindern. Das gesamte Sozialkapital Boliviens soll in die BPRS eingebunden werden, was die Bedeutung des Nationalen Dialogs 2000 nochmals unterstreicht. Dadurch soll die Beteiligung erhöht und so die Qualität der Demokratie erhöht werden<sup>526</sup>. In der BPRS und im nationalen Dialog soll jedoch auf die auch institutionellen Gegebenheiten, die vorgefunden werden, Rücksicht genommen werden. Dies wird u.a. daran deutlich, dass die katholische Kirche im nationalen Dialog als zentraler Akteur auftritt, da sie als Teil der Zivilgesellschaft hohes Ansehen in Bolivien besitzt. Allerdings ist zu bemerken, dass die Kirche mit dem Foro Jubileo<sup>527</sup> noch ein paralleles Dialogforum einrichtete, in dem auch Gruppen vertreten sind, die am offiziellen Dialog nicht teilnehmen<sup>528</sup>. Dennoch scheint der Wille zur Einbeziehung der Kirche ein Beleg für eine kulturelle Anpassung der Armutssenkungsstrategien zu sein<sup>529</sup>. Bezüglich der Mittelvergabe, wie sie im nationalen Dialog und in der BPRS zum Tragen kommt, wird die Wichtigkeit von Good Governance und Effizienz, gerade auf der Ebene der Kommunen betont. Die kommunalen Strukturen werden hier als die zentralen Akteure angesehen, in denen allerdings die Verwendung der Gelder gemäß der Prioritäten der BPRS, die besonders Arme und Frauen im Fokus hat, sichergestellt sein muss<sup>530</sup>. Um dies zu sichern, muss ein Empowerment der Verantwortlichen vor Ort erfolgen. Allerdings bleibt wieder unklar, wie das, abgesehen von einzelnen Kursen für Amtsträger, langfristig sichergestellt werden soll, da, wie oben angeführt, Vorgaben für Bildung unpräzise bleiben. Dennoch könnten

---

<sup>522</sup> Bolivia (2001), Nr. 853

<sup>523</sup> Eine solche Politik ist eben Ausdruck des sogenannten Ressourcenfluchs, den ich auch in Kapitel 4 ausführlich thematisiere.

<sup>524</sup> Diese Problematik offener Märkte wird hier, anders als etwa im I-PRSP Indonesiens, gar nicht näher ausgeführt. Vgl. Bolivia (2001), Nr. 855 und Indonesia (2003a) (2003), S.4f.

<sup>525</sup> Bolivia (2001), Nr. 856.

<sup>526</sup> Bolivia (2001), Nr. 857-860.

<sup>527</sup> Siehe ausführlich dazu Tokarski (2006), S.168-184.

<sup>528</sup> Vgl. Walther / Hentschel (2002), S. 46.

<sup>529</sup> Dies findet sich auch in den anderen Beispielländern, etwa durch die Einbindung der Ubushingantahe, der Ältestenräte, in Burundi. Vgl.

<sup>530</sup> Bolivia (2001), Nr. 867.

solchermaßen gestärkte Menschen dann auch mehr Verantwortung übernehmen<sup>531</sup>, da sie Problem erkennen und eigenständig Lösungen entwickeln können, was wiederum die Umsetzung der Strategie erleichtert. Diese Stärkung der kommunalen Ebene erleichtert abermals die soziale Kontrolle der Verantwortlichen bezüglich der Umsetzung der Strategie. Gleichzeitig müssen die Verpflichtungen des Staates bezüglich der BPRS auch öffentlich bekannt sein, um anhand auch von klaren Indikatoren Erfolge in der Armutsbekämpfung erfassen zu können. Abschließend wird bemerkt, dass die BPRS einen generellen Pfad vorschlägt, um soziale Exklusion zu überwinden und Armut zu bekämpfen. Zugleich wird eingestanden, dass die Strategie jederzeit offen sein muss für Verbesserungen, auch in der Umsetzung<sup>532</sup>. Und ganz am Schluss des PRSPs wird eingeräumt, dass die BPRS ihre Grenzen hat, etwa in der Partizipation, wenn die Ergebnisse des Nationalen Dialogs aus Sicht des Staates interpretiert werden. Dennoch soll die BPRS die Möglichkeiten bieten, Öffentlichkeit und Staat zusammen zu bringen. Hier muss die intensive sozialetische Bewertung ansetzen.

### **5.1.5 Zusammenfassung und erste Bewertung des PRSPs Boliviens**

Das PRSP Boliviens ist das erste Papier für eine Strategie zur Armutsreduzierung, das im Rahmen der Neuausrichtung der Politik der Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) im Nachgang der Aufgabe des Washingtoner Konsenses veröffentlicht wurde. Als Ausdruck dieses Übergangs findet sich im PRSP die besonders Betonung des Marktzugangs und der Dezentralisierung als Ziele der Politik und Maßstab für alle Maßnahmen und Konditionalitäten. Die makroökonomische Stabilität inklusive aller damit verbundenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Neoklassik<sup>533</sup>, wie Privatisierung, Deregulierung und anderes wird nicht in den Diskurs einbezogen, sondern stillschweigend als grundlegend für Entwicklung<sup>534</sup> vorausgesetzt.

Im PRSP Boliviens werden keine konkreten sozialpolitischen Maßnahmen<sup>535</sup> verlangt oder angekündigt; es werden einige gute Absichten geäußert, aber keine Schritte benannt, deren Finanzierung schon gesichert wäre und die deshalb konkret werden können. Als Ausnahmen seien erwähnt, dass es gute Ansätze gibt im Bereich der Wasserversorgung und im Bereich der besonderen Frauenförderung.

---

<sup>531</sup> Auch für das Folgende Bolivia (2001), Nr. 873.

<sup>532</sup> Bolivia (2001), Nr. 876.

<sup>533</sup> Zur ökonomischen Neoklassik vgl. Rogall (2013), S. 73-84.

<sup>534</sup> Das ist ein ökonomisch verengter Begriff von Entwicklung, der diese auf Wirtschaftswachstum reduziert. Dies entspricht nicht dem in Kapitel 2 elaborierten Begriff von Entwicklung, der grundlegend in dieser Arbeit ist.

<sup>535</sup> Vgl. Walther / Hentschel (2002)

Insgesamt scheint das PRSP jedoch folgerichtig bemüht, trotz vieler verbaler Änderungen, die SAP<sup>536</sup> und den Washingtoner Konsens nicht grundsätzlich zu hinterfragen und nicht explizit zu kritisieren. Denn auch im PRSP wird jeder Fortschritt mit Einkommenszuwachs, basierend auf Wirtschaftswachstum, parallelisiert. Deshalb muss man im PRSP genau analysieren, inwieweit die hier erwähnte und beklagte Einseitigkeit der bisherigen Politik auch in verbesserten Maßnahmen des PRSP aufgegriffen wird. An manchen Stellen in den PRSP-Dokumenten Boliviens versucht das PRSP sich zumindest in der Theorie, stark von der SAP abzugrenzen, indem es betont, dass dort allein ökonomische Stabilität das Ziel war, was nun verändert werden soll.

Dennoch lautet das entscheidende Schlagwort der Reform des institutionellen Rahmens Dezentralisierung. Diese soll eine institutionelle Struktur mit klaren Zuständigkeiten und Transparenz schaffen. Auch sollen die öffentlichen Gelder effizient(er) verwaltet und verteilt werden, in ökonomischer Sprache soll die Allokation verbessert werden. Aus sozialemethischer Sicht bemerkenswert ist, dass in der BPRS hier ausdrücklich auf das Subsidiaritätsprinzip sowie implizit auf die Option für die Armen unter dem Gleichheitsgrundsatz Bezug genommen wird: „The principles on which the decentralization adjustment policies will be based [...]: Equity<sup>537</sup>, through a distribution of resources that incorporates elements of interpersonal equity, so that public resources will be targeted for the benefit of the poorest members of society.“ Das Subsidiaritätsprinzip soll die Zuständigkeiten klar regeln und auch sicherstellen, dass die Korrelation zwischen Jurisdiktion und verfügbaren Ressourcen funktioniert, d.h. dass die Municipien auch materiell, also vor allem finanziell, die Fähigkeit erhalten, Entscheidungen zu treffen und umzusetzen<sup>538</sup>. Allerdings wird dies in den Dokumenten nur implizit erkennbar. Konkrete Kompetenz- und Mittelabgabe auf untere Ebenen findet in der PRSP-Strategie Boliviens nicht statt.

Ein Beitrag zur Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips und der Option für die Armen ist die folgende Maßgabe des PRSPs: Kleinere Kommunen werden besonders gefördert, indem sie doppelt so viel Geld aus dem Schuldenerlass HIPC II erhalten wie in der geltenden Verteilung, die seit dem Partizipationsgesetz von 1994 in Kraft war. Während mittlere Kommunen ebenfalls mehr Geld erhalten, wird von großen Kommunen mehr Eigenleistung erwartet, da sie

---

<sup>536</sup> SAP ist die Abkürzung für die Strukturanpassungspolitik, die in den IFIs seit den 1980er Jahren verfolgt wurde.

<sup>537</sup> In allen hier untersuchten Dokumenten der IFIs ist der Gebrauch der Begriffe Equity = Gleichheit und Equality = Gleichwertigkeit und Gleichberechtigung nicht immer trennscharf. Hier ist jedoch eindeutig Gleichheit gemeint. Diese Unklarheiten an vielen Stellen führe ich auf die Tatsache zurück, dass die Mitarbeiter der IFIs und die Autoren der Dokumente insgesamt nicht immer Muttersprachler des Englischen sind.

<sup>538</sup> Dazu müssten jedoch auch finanzielle Mittel umgeleitet werden, was nicht erfolgt. Darauf wird im Weiteren im Abschnitt zur Politik der sozialen Dienstleistungen noch eingegangen.

eine breitere Steuerbasis haben und somit durch eigene Anstrengungen mehr Geld einnehmen könnten. Diese Verteilung soll die 1994 vorgenommene Verteilung, die Kommunen mit großer Bevölkerungsdichte bevorzugte, kompensieren. Dies scheint ein Beleg für mögliche Umstrukturierungen in der Politik zu sein, die von den IFIS vorgegeben wird, und verdeutlicht auch, dass alle Maßnahmen zur Armutsbekämpfung eine Vorgeschichte haben.

Als neues wichtiges politisches Instrument für die Erarbeitung der Ziele der BPRS und ihre Umsetzung wurde der Nationale Dialog eingerichtet, den die Regierungen Boliviens bereits vor der Präsidentschaft von Evo Morales, die von 2006 bis 2018 währte, initiierte.

Im Nationalen Dialog gab es eine soziale, eine ökonomische und eine politische Agenda.

Verbindendes Element aller drei Diskurse ist allerdings wiederum die Vorstellung, die Marktfähigkeit der Beteiligten sei das prioritäre Ziel aller BPRS: dazu soll der Staat die Infrastruktur verbessern, um auch im ländlichen Bereich Marktteilnahme zu ermöglichen. Auch Bildung und Gesundheit werden, sofern sie im Nationalen Dialog überhaupt erwähnt werden, vor allem als Möglichkeiten zur Verbesserung des Humankapitals angesehen. Fragen der Menschenrechte werden bezeichnenderweise in der PRSP-Strategie nur in einer Fußnote angesprochen, in der davon berichtet wird, dass in einem gesonderten Partizipationsprozess auch über die Rezeption der Menschenrechte, die Rechte Indigener und die Notwendigkeit eines „adequate and fair Gender Law [...] applicable to indigenous women“ in Bolivien gesprochen wurde. Auch wurde im Dialog die konstante Marginalisierung verarmter Bevölkerungsgruppen beklagt. Deren Beteiligung soll, so das Ergebnis des Nationalen Dialogs, durch Dezentralisierung verbessert werden, da man durch mehr örtliche Beteiligungsmöglichkeiten hofft, besser auf lokale Bedarfe eingehen zu können. Auch sollen so ethnische Gruppen stärker berücksichtigt werden können. Bei der Einbindung der Indigenen wird die ökonomische Stabilität und Unabhängigkeit als zentraler Zielpunkt, vor sozialer Absicherung (auch im Bildungs- und Gesundheitswesen) und politischer Integration betont. Hier wird m.E. nicht gesehen, dass eine gewisse Bildung Grundvoraussetzung ist, damit bei einer Stärkung des Marktzugangs nicht vorrangig Jobs für Ungelernte im informellen Sektor, die meist prekär sind, entstehen. Bezüglich der Dezentralisierung wird in der Gesamtbewertung zu diskutieren sein, ob diese, wiewohl dem Prinzip der Subsidiarität entsprechend, nicht auch zu mehr Korruption („Vetternwirtschaft“) führen kann, da die Akteure sich dann häufiger persönlich kennen. Durch Dezentralisierung können aus meiner Sicht allenfalls die Reichweite und Auswirkung von Korruption beschränkt werden<sup>539</sup>. Ein Zusammenhang dieser Themen wird offenbar auch von einigen

---

<sup>539</sup> Zur Dezentralisierung in der Entwicklungszusammenarbeit siehe auch: Metzger, Ulrich (2011): Dezentralisierung in Entwicklungsländern: Finanzielle Dezentralisierung und Sustainable Human Development. Würzburg.

Autoren der PRPS-Strategie gesehen, denn Korruption, Zentralisierung und Bürokratie werden auch tatsächlich im PRSP als nächstes Problemfeld benannt. Besonders Korruption wird als Grund für die Ineffizienz des Staates auf allen Ebenen erfasst. Somit beschreibt der nationale Dialog die Bekämpfung der Korruption als Vorbedingung für alle Maßnahmen zur Armutsreduzierung. Dabei herrscht im Nationalen Dialog Konsens zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen und Regierungsvertretern, dass wirksame Korruptionsbekämpfung vor allem durch eine Justizreform gelingen kann.

Konkrete Ergebnisse des Nationalen Dialogs waren sieben Bereiche, in denen die Situation verbessert werden sollte: 1) Produktionsinfrastruktur 2) Produktionsförderung 3) Bildung, 4) Gesundheit, 5) Basissanitärwesen 6) Land und Territorium 7) Politik und Institutionen. Die Reihung ist hier schon im Sinne einer Priorisierung gemeint, dies wird auch aus allen (weiteren) Dokumenten in der Kooperation zwischen IFIs und Bolivien deutlich. Dennoch führte der Nationale Dialog laut PRSP zu einer Priorisierung der Gesundheitsfürsorge, die jedoch auf einer deklaratorischen Ebene verbleibt und allenfalls durch zivilgesellschaftliches Engagement umgesetzt werden soll: So soll im Bereich der Grundversorgung (Gesundheit, Bildung, Basissanitärwesen, Nr. 3, 4 und 5), die Situation durch erweiterte Infrastruktur und gestiftetes Material, ausgebildetes Personal, den vorsichtigen Auf- und Ausbau von Institutionen und den prioritären Einsatz öffentlicher Gelder in diesem Bereich als Ausdruck der Vorrangigen Option für die Armen verbessert werden. Der Hinweis auf gestiftetes Material macht deutlich, dass der Staat hier dazu angehalten wird, in diesen Bereich nicht zu viel zu investieren. Zwar werden starke, effiziente und effektive Institutionen als unabdingbar eingefordert und Institutionalisierung als Aufgabe in allen Bereichen beschrieben, allerdings finden sich in den Bereichen der sozialen Dienstleistungen, wie Bildung und Gesundheit, immer nur unkonkrete Formulierungen zur Institutionalisierung, indem etwa bestimmten Ministerien die Zuständigkeit für bestimmte Aufgaben zugewiesen wird.

In diese Richtung deutet auch der gesamte Abschnitt über die Förderung von Kleinst- und Kleinunternehmern, der kritisch zu sehen ist, da diese nahezu ausschließlich aus vereinfachter Kreditaufnahme und besser baulicher Infrastruktur besteht. Dies ist wegen mangelnder sozialer Absicherung und fehlenden Qualifizierungsmöglichkeiten problematisch.

Die Finanzierung der Entwicklungshilfe funktioniert immer noch mit ausländischer Anschubfinanzierung und inländischer Finanzierung der Instandhaltungskosten, allerdings soll hier die Politik geändert werden durch „The New Framework of Relationships between the Government and Bolivia’s International Cooperation Partners“<sup>540</sup>, durch das auch der private Sektor,

---

<sup>540</sup> Vgl. Bolivia (2001), Nr. 634-635.



also die Privatwirtschaft, in die Finanzierung der BPRS eingebunden werden soll<sup>541</sup>. Bei den Prioritäten wird immer zuerst die Infrastruktur benannt, sodann die Förderung von Unternehmen und erst dann Basisversorgung in Bildung und Gesundheit und sanitärem Bereich (Trink- und Abwassersysteme)<sup>542</sup>. Dies scheint wiederum eine Wertung zu beinhalten, da die letzteren Bereiche im PRSP auch wesentlich unkonkreter gefasst werden, als die (Straßen-)Infrastruktur und die Förderung von kleinen Unternehmen. Die Möglichkeit, Projekte zu verschieben, wenn sie im Moment nicht zu finanzieren sind, bedeutet eine Relativierung der nicht unmittelbar ökonomisches Wachstum generierenden Projekte und stellt m.E. die Gesundheit- und Bildungspolitik in Frage, da dort schnell mit nicht hinreichenden Geldmitteln zu argumentieren ist, vor allem weil in diesem Bereich der Ertrag erst nach einer gewissen Laufzeit sichtbar wird. Dies scheint die einseitige makroökonomische Gewichtung der BPRS zu verstärken. Natürlich sollte das Land nach dem Erlass der Schulden durch die HIPC II-Initiative nicht erneut Schulden anhäufen, dennoch scheint dies für sozialpolitische Maßnahmen, besonders, da sie im PRSP an vielen Stellen unkonkret bleiben, gefährdend zu wirken. Dies scheint auch keine nachhaltige Entwicklungspolitik zu sein, da Projekte, deren Erträge erst in einigen Jahren absehbar sind, schnell als jetzt nicht finanzierbar, weil nicht unmittelbar sich selbst tragend, abqualifiziert werden könnten.

Auch nach Abschluss des Nationalen Dialogs soll durch Partizipation der Zivilgesellschaft sowohl der objektive Wert sozialer Dienste als auch die diesen Diensten entgegengebrachte Wertschätzung in der Bevölkerung ermittelt werden<sup>543</sup>. Dies scheint wichtig, um Entwicklungsprojekte nicht über die Köpfe der Betroffenen hinweg zu planen. Allerdings wird der makroökonomische Rahmen als Prüfstein gesetzt, was an der Strategie umgesetzt werden kann, ohne die Stabilität zu gefährden. Auch wird Armut im gesamten PRSP-Prozesses Boliviens trotz der Erfassung von Lebenserwartung doch wieder sehr stark am Kriterium der Einkommensarmut festgemacht. Folglich wird der Marktzugang bezeichnenderweise als erste Maßnahme, auch und besonders für die Armen, angeführt. Dieses Credo scheint im gesamten PRSP durch: Auch Investitionen in Infrastruktur oder Bildung werden in der BPRS hauptsächlich unter dem Aspekt gesehen, dass die Bevölkerung marktfähig, im realen und im virtuellen Sinne wird. Zugleich sind die Maßgaben für die konkreten Maßnahmen der BPRS an jeder Stelle Dezentralisierung und Effizienz. Generell wird in der BPRS angebotsorientierte Wirtschaftspolitik favorisiert<sup>544</sup>. Der Marktzugang wird als das Allheilmittel angesehen, das vor

---

<sup>541</sup> Bolivia (2001), Nr.662.

<sup>542</sup> Bolivia (2001), Nr.668.

<sup>543</sup> Bolivia (2001), Nr.723.

<sup>544</sup> Vgl. Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, die allein Produktivitätssteigerungen anstreben. Vgl. Bolivia (2001), Nr.700f.

allem durch bessere Straßeninfrastruktur gefördert werden soll. Interessant ist es, dass hier argumentiert wird, die Bevölkerung müsse von der Sinnhaftigkeit von Investitionen in die Sozialen Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheit erst noch überzeugt werden, bzw. sie müsse unmittelbar merken, dass sich diese Investitionen lohnen.

Bedeutsam erscheint in diesem Zusammenhang, dass das Gesundheitssystem „with fewer conditionalities“<sup>545</sup>, also mit weniger Vorgaben, gestaltet und reformiert werden soll. Während es bei der Marktgestaltung und generell im ökonomischen Politikbereich genaue Vorgaben gibt, will man also im Bereich der Grundversorgung Flexibilität erreichen. Dies widerspricht der Vorstellung einer qualitativen Ausstattung dieses Bereichs, wenn noch nicht einmal Mindeststandards vorgeschrieben sind. Zugleich wurde „due to decentralization“, also aufgrund der (ungeregelten) Dezentralisierung der Etat des Gesundheitsministeriums stark gekürzt, die freigewordene Mittel jedoch nicht den Municipien zur Verfügung gestellt<sup>546</sup>. Eine wirkliche Dezentralisierung implizierte auch den Transfer von Humankapital in den Bildungs- und Gesundheitsbereich der kommunalen Ebene, der jedoch nicht stattfindet.

Positiv sind in diesem Zusammenhang jedoch das Bemühen um eine kultursensible Behandlung und den Ausbau des Versorgungsnetzes, auch durch die Bildung mobiler Ärzteteams, zu bewerten. Dabei soll auch der Privatsektor bei einer gleichzeitigen Ertüchtigung der Institutionen einbezogen werden.

Im weiteren sozialpolitischen Bereich der Verbesserung der allgemeinen Wohnsituation wird besonders die sanitäre Situation fokussiert. Obwohl im PRSP erkannt wird, dass diese wichtig ist für den Gesundheitszustand der Bevölkerung und die künftige Produktivität der Arbeitnehmer bleibt der Abschnitt sehr unkonkret, vor allem bezüglich des Akteurs. An andere Stelle, in der Frage der Ernährungssicherung, wird erstmals im gesamten PRSP eine Zusammenarbeit mit NGOs explizit erwähnt: es sollen Regelungen gefunden werden, die die Einbeziehung von NGOs erleichtern und verbessern. Gerade hier, in der Grundsicherung, wäre jedoch der Staat gefragt. Diesbezüglich müssten die IFIs mehr Vorgaben machen: Sie könnten es auch, da es den ökonomischen Bereich betrifft, wenn jemand von absoluter Armut betroffen ist und nicht ausreichende Mittel hat, um sich regelmäßig Essen zu kaufen. Dies ist, wie die oben geführten gestifteten Mittel, ein weiterer Beleg dafür, dass die Vorgaben der IFIs im PRSP-Prozess Boliviens, immer auf NGOs oder die Privatwirtschaft zurückgreifen, wenn es um staatliche Verantwortung im sozialen Bereich geht. So soll es privatwirtschaftliche Agenturen geben, die passende Kredite für den Erwerb von Wohnungen vergeben können. Hier wird also der private

---

<sup>545</sup> Bolivia (2001), Nr. 358.

<sup>546</sup> Vgl. auch für das Vorhergehende Bolivia (2001), Box 5.8 (Nach Nr 358, S. 91).

Sektor wieder in Verantwortung gebracht. Folgerichtig wird die Stärkung des Immobilienmarktes als wichtiger Teil der Lösung der schlechten Wohnsituation angesehen. Es wird also wieder eine reine Marktlösung angestrebt.

Aber es gibt in einzelnen Bereichen auch sporadische Gegenbeispiele zur Marktorientierung: So wird in Bezug auf den Besitz von Wasserquellen und Wasserreservoirs eine Regulierung vorgeschlagen, die in einem Konsens mit der Zivilgesellschaft erarbeitet werden soll. Sie soll das primäre Besitzrecht des Staates anerkennen, jedoch den Indigenen, den Kleinbauern und Siedlern Nutzungsrechte einräumen. Dies scheint mir vorbildlich für eine tragfähige Ressourcenverwaltung zur Entwicklung des ländlichen Raums, auch da bei Konflikten auf bestehende Konfliktlösungsstrategien zurückgegriffen werden soll. Allerdings ist dieses Vorgehen in Bolivien und auch darüber hinaus eine Ausnahme.

Denn insgesamt stellen die Vorgaben zum Umweltmanagement nicht mehr als eine gute Absichtserklärung dar, in der es allerdings zu wenige klare Vorgaben und gesetzliche Regulierungen gibt: im PRSP-Prozess erschöpfen sich die Vorgaben in unkonkreten Forderungen und führen nicht zu konkreten, auch legislativen Schritten. Auch stehen viele Maßnahmen im nicht ökonomischen Bereich immer unter strengem Finanzierungsvorbehalt und werden abhängig gemacht von höheren Steuereinnahmen, besseren Kreditmöglichkeiten Boliviens am internationalen Kapitalmarkt, oder einer stärkeren Einbindung der Privatwirtschaft.

Der Fortschritt eines Landes und die Integration der Indigenen werden im PRSP Prozess Boliviens in einem Dreischritt erfasst: zuerst wirtschaftliche Entwicklung, dann soziale Sicherung und erst dann politische Integration. Dies scheint historisch die meisten Modernisierungsprozesse von Gesellschaften zu erfassen; allerdings scheint hier eine Gleichzeitigkeit dieser Schritte notwendig oder zumindest ein „Dreischritt im Schnelldurchlauf“, um den Staat Bolivien nachhaltig voranzubringen. In der BPRS sind alle Ebenen der bolivianischen Politik, mit einem gewissen Schwerpunkt auf der nationalen Ebene als Verantwortliche vertreten. Bemerkenswert ist, dass hier keine eindeutige Kontrollinstanz durch die IFIs angegeben wird, obwohl Kontrolle durch Bestätigung der Papiere natürlich vorgenommen wird<sup>547</sup>. Während des PRSP-Prozesses veränderte sich das Verhältnis zwischen IFIs und der bolivianischen Regierung, wie im Absatz über den neuen Rahmen der internationalen Beziehungen Boliviens verdeutlicht wird. Zwar wird angeführt, dass Bolivien noch nicht hinreichend in der Lage sei, die gewährte Hilfe effektiv zu nutzen, aber dennoch wird die Führung des Landes in der Definition

---

<sup>547</sup> An mehreren Stellen in den Dokumenten machen die IFIs deutlich, dass ihre Arbeit nicht mit der Erstellung des PRSPs bzw. dessen Akzeptanz durch die Entscheidungsorgane (die Executive Boards der IFIs) und der Kreditvergabe getan ist.

von Entwicklungszielen und -prioritäten betont. Dies wird im PRSP allerdings hauptsächlich durch die Zuweisung der Zuständigkeiten an bolivianische Ministerien praktisch umgesetzt. Im ganzen PRSP-Prozess wird Armut trotz der Erfassung von Lebenserwartung doch wieder sehr stark am Kriterium der Einkommensarmut festgemacht und der HDI nicht wirklich in Anwendung gebracht. Vielmehr wird auch der Bereich Bildung und Gesundheit rein instrumentell gesehen, um eine höhere Arbeitsmarktfähigkeit zu erreichen. Dies scheint einem umfassenden Begriff von Entwicklung des ganzen Menschen nicht zu entsprechen. Vor allem soll dies dazu führen, dass Sozialprogramme konsolidiert werden (also mit geringeren Geldzuweisungen auskommen) und mehr Menschen in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Dies ist zwar in der Tat langfristig wichtig, allerdings scheint Bildung hier doch sehr verzweckt zu werden. Bildung wird nur als Instrument zur Marktteilnahme gesehen und auch fast nur in diesem Zusammenhang erwähnt. Allein Bildungsangebote für Indigene werden gesondert beschrieben, allerdings sollen auch diese vorrangig zur Teilnahme am Arbeitsmarkt und am Gütermarkt befähigen.

Neu scheint mir nur, dass im Bereich der Partizipation dezidiert Beratergremien genannt werden, um die Partizipation der Bevölkerung zu erhöhen. Wichtig scheint noch, dass der konkrete Aktionsplan Teil der BPRS ist und sowohl institutionelle Verantwortlichkeiten erwähnt als auch konkrete Aktionen für die Jahre bis 2003 und darüber hinaus erfassen soll. Hier scheint ein langfristiges Denken Raum zu greifen. Allerdings werden nach den Erklärungen zur Fortschrittsmessung auch noch die Restriktionen in der Umsetzung der BPRS angeführt. Besonders wichtig scheint hier der makroökonomische Rahmen zu sein, der innerhalb der BPRS nicht zur Diskussion gestellt wird, sondern nur als „Context of the Strategy“ benannt wird. Walther und Hentschel weisen schon darauf hin, dass dieser nicht gestört werden darf. Dies bedeutet, dass alle Maßnahmen zur Armutsbekämpfung das ökonomische Wachstum nicht behindern dürfen. Umverteilungsmechanismen und aktive Sozialpolitik zur besonderen Förderung der Armen scheinen also nur in engbegrenzten Räumen zulässig zu sein, nämlich in dem Rahmen, in dem sie durch Einnahmen aus der HIPC II-Initiative finanziert werden können. Aktive Politik ist nur im Rahmen der Förderung von Kleinstunternehmen und dem Ausbau der ländlichen Infrastruktur vorgesehen, die der armen Landbevölkerung Arbeitsmöglichkeiten und Marktzugang und somit Einkommensmöglichkeiten verschaffen sollen. Voraussetzung für alle Maßnahmen ist in der PRSP- Strategie jedoch ein Wirtschaftswachstum von zunächst 4 und später 5,5 Prozent; dieses soll auch und verstärkt durch Rohstoffhandel<sup>548</sup> als zentralem Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung erreicht werden. Dies scheint

---

<sup>548</sup> Etwa Erdgasverkauf nach Brasilien.

problematisch, da es eine Weiterentwicklung der heimischen Industrie und Wirtschaft insgesamt nicht vorsieht. Außerdem scheint es problematisch, dass Armutsbekämpfung allein am Wirtschaftswachstum hängen soll, durch das dann Arbeitsplätze entstehen sollen. Sozialpolitische Maßnahmen werden nicht konkret vorgesehen. Durch wachstumsfördernde makroökonomische Politik sollen Investitionen angezogen und neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Öffentliche Investitionen sollen allein den Rahmen für privatwirtschaftliche Investitionen schaffen (etwa durch Investitionen in Infrastruktur). Allerdings sollen bei dem Aufbau der Infrastruktur vor allem heimische Unternehmen eingebunden werden, was dann nach Meinung des PRSPs eine Fokussierung der BPRS auf Branchen mit hohem Arbeitskräftebedarf bedeutet. Positiv ist zu bewerten, dass bei allen Projektionen bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung Boliviens die besondere Vulnerabilität der Ökonomie, vor allem im Agrarbereich, einkalkuliert wird. Es wird konstatiert, dass unter externen Schocks vor allem die Armen leiden, weil dann die staatlichen Ausgaben in der Sozialpolitik sinken (müssen). Dies widerspricht jedoch nachhaltiger, von Keynes inspirierter, Wirtschaftspolitik, denn gerade in Krisen sollte der Staat in die Zukunft investieren. Wenn man dann gesunde und gut ausgebildete Arbeitskräfte hat, kann der wirtschaftliche Aufschwung langfristig gelingen. Allerdings wird die Priorisierung der Aktivitäten, die kurzfristig Wirtschaftswachstum generieren können, in der PRSP-Strategie Boliviens unter anderem auch daran deutlich, dass sogar der Kampf gegen den Kokaanbau als hinderlich für landwirtschaftliche Aktivität eingestuft wird; dies offenbart, dass das wirtschaftliche Wachstum als Wert gesetzt wird, ohne die Rahmenbedingungen einzubeziehen.

Insgesamt macht die Strategie in Bolivien den Eindruck, einseitig auf Wirtschaftswachstum zu setzen und keine alternative Strategie zu besitzen, wenn diese schwächer ausfällt als prognostiziert. Dann will man mit niedrigeren Steuern das Wachstum anschieben, was jedoch wiederum zu einer Schwächung des Staates führt. Die Investitionen und ihre nachhaltige Sicherung sind aus Sicht der IFIs der Schlüssel zur Armutsbekämpfung. Damit wird auch der Rückzug des Staates auf die Nachwächterfunktion der Sicherung des Rechtsstaates, die in der PRSPs-Strategie Boliviens zutage tritt, erklärbar.

Bezüglich der Umsetzung der BPRS wird am Schluss des PRSPs Boliviens nochmal die Notwendigkeit einer Weltmarktliberalisierung angesprochen. Nach Meinung des PRSPs ist die Lösung der wirtschaftlichen Probleme Boliviens vor allem in einer Öffnung der Märkte für bolivianische Produkte zu sehen. Dadurch soll die Handelsbilanz ausgeglichen werden. bemerkenswert ist jedoch, dass hier wiederum der Rohstoffhandel, einen wichtigen Beitrag leisten soll. Dies ist meines Erachtens kritisch zu sehen, da er Bolivien zwar Deviseneinnahmen

ermöglicht, jedoch keine Anreize zum Aufbau einer heimischen Industrie setzt. Dennoch wäre eine Öffnung der Märkte auch in den Industrieländern ein hilfreiches Instrument zur Armutsbekämpfung, vorausgesetzt, die bolivianische Wirtschaft erweist sich als wettbewerbsfähig. Dazu müsste man sich jedoch von der starken Marktorientierung lösen, die in der gesamten Strategie erkennbar ist und in deren Folge für die Markteinführung und -regulierung viele Vorgaben gemacht werden, während die Konditionalitäten im sozialpolitischen Bereich zu kurz greifen und sich nahezu immer in unkonkreten Absichtserklärungen erschöpfen. Auch werden nur an einer Stelle den IFIs Vorgaben im Sinne einer wechselseitigen Konditionalität gemacht: die Auszahlung der von den IFIs zugesagten Mittel muss flexibilisiert werden, um veränderten Sachlagen besser gerecht werden zu können. In einem ersten Fazit zur PRSP - Politik in Bolivien bleibt festzuhalten, dass diese sehr dem Washingtoner Konsens mit seiner Politik der Privatisierung und Deregulierung verhaftet bleibt. Es wird im Folgenden zu untersuchen sein, ob dies auch in den anderen Ländern, deren Strategien später veröffentlicht wurden, auch so zu konstatieren ist. Dies soll zunächst in Burundi als zweitem Beispielland untersucht werden.

## **5.2 Der zweite exemplarische Fokus: Burundi**

Burundi liegt in Zentralafrika und gilt als eines der ärmsten Länder der Welt: Das Bruttonationaleinkommen pro Kopf und Jahr betrug 2019 312, US\$<sup>549</sup>. Die PRSP-Strategie von Burundi ist ein interessantes Untersuchungsobjekt, denn sie wurde für ein Land entwickelt, das durch zehn Jahre Bürgerkrieg (1994-2004) geprägt ist und deshalb nun ganz neue Ordnungen aufbauen muss. 2004 wurde bereits eine Voraussetzung für ein langfristiges PRSP geschaffen, indem ein sogenanntes Interim Poverty Reduction Strategy Paper (I-PRSP) vorgelegt wurde. Das PRSP sollte alle drei Jahre aktualisiert und auf seine Übereinstimmung mit den Millennium Development Goals (MDGs), später auch der Sustainable Development Goals (SDGs), überprüft werden<sup>550</sup>.

---

<sup>549</sup> Burundi Population. (2020-02-17), from <http://worldpopulationreview.com/countries/burundi/> (17.03.2020).

<sup>550</sup> Vgl. Burundi (2007), Nr.220.

## 5.2.1 Kurze landeskundliche Übersicht

Burundi war, wie sein in der deutschen Öffentlichkeit weit bekannteres Nachbarland Rwanda<sup>551</sup> eine belgische Kolonie<sup>552</sup>, was sich heute noch darin zeigt, dass Belgien ein wichtiger Geber von Entwicklungshilfe ist<sup>553</sup>. Es umfasst 27.834 qkm<sup>554</sup> (größer als Wales und kleiner als Belgien)<sup>555</sup>. Seine Nachbarländer sind Rwanda, Tansania, sowie, teilweise durch den Tanganjika-See, die wichtigste Süßwasserquelle des Landes<sup>556</sup>, getrennt, die Demokratische Republik Kongo. Burundi wird geprägt von ausgedehntem Hochland mit einer nochmal höheren Hügelkette im Westen des Landes<sup>557</sup>. Neben dem Tanganjika -See gibt es im Nordosten des Landes einige kleinere Seen. Es herrscht äquatoriales Regenklima mit zwei Regenzeiten zwischen März und Mai bzw. September und Dezember. Nach dem World Population Review hat es Anfang 2020 11.781.248 Einwohner<sup>558</sup>, was einer durchschnittlichen Bevölkerungsdichte von 427 Einwohnern pro qkm entspricht<sup>559</sup>. Burundi ist damit eines der am dichtest besiedelten Länder Afrikas<sup>560</sup>. Burundi ist in 15 Provinzen zuzüglich der Hauptstadt Bujumbura als unabhängige Region eingeteilt<sup>561</sup>. Gouverneure und der Bürgermeister Bujumburas werden vom Staatspräsidenten ernannt<sup>562</sup>. Amtssprachen sind Kirundi und Französisch<sup>563</sup>. Burundi ist auch in dieser Hinsicht bemerkenswert, da es eine afrikanische Sprache besitzt, die von allen Einwohnern verstanden und gesprochen wird, so dass Französisch als Hilfssprache dort wesentlich seltener ist als in den Nachbarländern<sup>564</sup>. Diese zweite Amtssprache ist durch die Zeit als belgische Kolonie von 1916 bis zur Unabhängigkeit Burundis 1962 bedingt<sup>565</sup>. In der belgischen Kolonie 1916 waren die Länder Rwanda und Burundi

---

<sup>551</sup> Ich habe mich dennoch für Burundi als Beispielland entschieden, weil es zu Rwanda keine Literatur unabhängig von den IFIs gibt, die nicht aus Erfahrungsberichten des Bürgerkrieges und Völkermords besteht.

<sup>552</sup> Watt, Nigel (2008): Burundi. Biography of a small African country. London & New York, S. ix.

<sup>553</sup> Vgl. Renard, Robrecht / Reyntjens, Filip (1995): Aid and Conditionality: The Case of Belgium with Particular Reference to Burundi, Rwanda and Zaire. In: Stokke, Olav (Hg.) (1995); Aid and Political Conditionality. London, S. 88-109.

<sup>554</sup> Weitere Informationen auch unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes\\_Uebersichtsseiten/Burundi\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes_Uebersichtsseiten/Burundi_node.html) (10.07.2020)

<sup>555</sup> Watt (2008), S. 23.

<sup>556</sup> Ebd.

<sup>557</sup> Das Hochland liegt zwischen 1200 und 1800 Metern ü. M hoch, die Spitze der Hügelkette ist 2670 Meter u. M. hoch. Vgl., auch für das Folgende, Fugmann, Gerlis (2010): Burundi. In: Gieler, Wolfgang (2010): Afrika-Lexikon, Frankfurt am Main. S. 107-113, hier S. 108.

<sup>558</sup> Burundi Population. (2020-02-17), Online unter <http://worldpopulationreview.com/countries/burundi/> (17.03.2020)

<sup>559</sup> Ebd.

<sup>560</sup> Manirakiza, René (2008). Population et Développement au Burundi. Paris, S.11.

<sup>561</sup> Fugmann (2010), S. 107.

<sup>562</sup> Ebd.

<sup>563</sup> Ebd.

<sup>564</sup> Watt (2008), S.15.

<sup>565</sup> Schon früher, um 1850, hatte sich ein Staat Burundi gegründet, der jedoch 1890 zusammen mit Rwanda in der deutschen Kolonie Deutsch-Ostafrika aufging. Die formelle Anerkennung der deutschen Herrschaft erfolgte

vereint: Aus damaliger Sicht lag das nahe, da diese auch von denselben Ethnien<sup>566</sup> bewohnt werden (Hutu, Tutsi und Twa)<sup>567</sup>. In den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts begann eine wirtschaftliche Entwicklung, die durch eine Steigerung der Kaffeeproduktion auf dem Land und den Bau des Hafens von Bujumbura hervorgerufen wurde, der Hauptstadt, die am Nordende des Tanganjikasees liegt. Damit war zugleich eine erste Öffnung für den Weltmarkt verbunden<sup>568</sup>. Kaffee ist bis heute das Hauptexportgut Burundis. 1962 wurden sowohl Rwanda als auch Burundi unabhängig<sup>569</sup>. Während Rwanda mit der Unabhängigkeit auch zur Republik wurde, behielt Burundi bis 1966 die Staatsform der konstitutionellen Monarchie<sup>570</sup> bei, die von den Tutsi dominiert wurde<sup>571</sup>. In den ersten Jahren der Unabhängigkeit gab es immer wieder Spannungen zwischen den Bevölkerungsgruppen, besonders zwischen den Hutu und Tutsi<sup>572</sup>. Einen Höhepunkt bildete dabei der gescheiterte Putsch gegen Präsident Micombero 1972, einen Tutsi, der aus Rache alle Hutu verfolgen ließ bzw. ihrer Tötung zumindest keinen Einhalt gebot. Diese über Clan-Grenzen hinweg, wenn auch nicht gegen alle Hutu gerichtete Aggression war nach Watt der Schlüssel für die instabile politische Lage, die auch zu dem Bürgerkrieg in den 1990er Jahren führte<sup>573</sup>, der sich hauptsächlich als *Rache*-Aufstand gegen die Tutsi deuten lässt. Das Unterlegenheitsgefühl der Hutu verstärkte sich noch durch die systematische Ausgrenzung unter Präsident Jean-Baptiste Bagaza (1976-1987)<sup>574</sup>. Da sie von der internationalen Gemeinschaft als Menschenrechtsverletzung, besonders auch als Einschränkung der Religionsfreiheit gesehen wurde, führte diese Ausgrenzungspolitik zwischen 1983-1987 zu Sanktionen gegen Burundi, vor allem in Bezug auf belgische Entwicklungshilfe<sup>575</sup>.

---

erst 1904<sup>565</sup>. Die Deutschen herrschten nach Watt eher indirekt, indem sie den König und die Prinzen im Amt beließen, aber ihnen Vorgaben erteilten<sup>565</sup>. Aus der Zeit der deutschen Kolonialherrschaft scheinen nur eine Rinderpest und die Bevölkerungsreduzierung durch die Schlafkrankheit des Erinnerens wert. Watts (2008) S. ix und S. 29.

<sup>566</sup> Ich bin mir des ethnologischen Diskurses um die Begriffe Stamm / Ethnie/ Rasse bewusst, kann hier jedoch nicht darauf eingehen.

<sup>567</sup> Watt (2008), S. ix. Diese drei Gruppen bilden nach allgemeiner Ansicht die Bevölkerung Burundis. In nachkolonialer Zeit sehen die Mehrheitsverhältnisse wie folgt aus. Twa (1-2% der Bevölkerung) Tutsi ca. 12- 15% und Hutu die etwas mehr als 80% der Bevölkerung ausmachen. Vgl. Laely Thomas (1995), S.1-2. Manche führen noch die Gruppe der Ganwa an, die in der Zeit der Monarchie das Herrscherhaus stellten. Allerdings sind diese heute nicht mehr als eigene Gruppe zu konstatieren.

<sup>568</sup> Watt (2008); S.29.

<sup>569</sup> Für den genauen Ablauf vgl. Watt (2008), S. 29-38.

<sup>570</sup> Laely, Thomas (1996): *Autorität und Staat in Burundi.*, S. 34.

<sup>571</sup> Strizek, Helmut (1996): *Ruanda und Burundi. Von der Unabhängigkeit zum Staatszerfall. Studie über eine gescheiterte Demokratie im afrikanischen Zwischenseegebiet.* München (IFO München Afrika Studien 124), S. 21.

<sup>572</sup> In der Ethnologie ist es umstritten, ob es sich beide Hutu und Tutsi tatsächlich um ethnische Gruppen oder eher um soziale Gruppierungen handelt. Oft werden Ethnien auch als „westliche Zuschreibungen“ gedeutet. Vgl. Schicho, Walter (1999): *Burundi.* In: Ders. (Hg.) (1999): *Handbuch Afrika. Band 1: Zentralafrika, Südliches Afrika und die Staaten im Indischen Ozean, S. 257-273, hier S. 257*

<sup>573</sup> Watt (2008), S. 34.

<sup>574</sup> Watt (2008), S. 9, 39f.

<sup>575</sup> Vgl. Renard / Reyntjens, (1995), S.96.



An dieser Stelle bedarf die Beschreibung der verschiedenen Gruppen in Burundi noch der Spezifikation: Führend waren lange die Tutsi aus Bururi, nachdem sie spätestens im 16. Jh. die Vormachtstellung erreicht und selbst die gefühlte Stellung des *underdog* verloren hatten<sup>576</sup>. Im August 1988 gab es gewaltsame Auseinandersetzungen, bei denen einige tausend Menschen von der Armee getötet wurden<sup>577</sup>. Trotz des Bemühens um nationale Versöhnung und Demokratisierung unter Präsident Buyoya (1987-1993 und 1996-2003) gab es in der Nacht vom 20. auf den 21. Oktober 1993 einen Militärputsch, in dessen Verlauf der damals amtierende Präsident Melchior Ndadaye ermordet wurde<sup>578</sup>. Das Bekanntwerden seines Todes führte zu ersten Gewaltausbrüchen im ganzen Land<sup>579</sup>. Zwar konnte man sich schnell auf Cyprien Ntaryamira als neuen Präsidenten einigen. Dessen Tod durch Flugzeugabsturz während eines gemeinsamen Fluges mit dem rwandischen Präsidenten Habyarimana beim Anflug auf die ruandische Hauptstadt Kigali durch einen Beschuss des Flugzeugs<sup>580</sup> am 6. April 1994 führte dann jedoch zu einem flächendeckenden Bürgerkrieg, in dessen Verlauf viele Tutsi getötet wurden.

Der Bürgerkrieg hatte verschiedene Gründe und Parteiungen: Zum einen die Konflikte zwischen den angeführten Volksgruppen Tutsi, Hutu, Twa und Ganwa, zum anderen Konflikte zwischen einzelnen Clans, die für Watt auch entscheidender waren als die ethnische Differenz<sup>581</sup>, die jahrhundertlang im Großen und Ganzen irrelevant schien. Dies zerstörte viel Vertrauen in die Stabilität Burundis, das nach den Wahlen im Juni 1993 noch als ein Beispiel für Mehrparteien-Demokratien in Entwicklungsländern gegolten hatte<sup>582</sup>. Als eine Folge des Bürgerkriegs litt Burundi in den Folgejahren unter einem internationalen Boykott<sup>583</sup>. Dieser Boykott hat zusammen mit dem Bürgerkrieg die Ausgangslage für wirtschaftliche Hilfe – folgerichtig – deutlich erschwert. Die Bürgerkriegsparteien schlossen sich jeweils in größeren Bündnissen zusammen: auf der eine Seite gab es den Conseil National Pour la Défense de la Démocratie - Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD) und auf der anderen Seite die Front of Democracy in Burundi (FRODEBU<sup>584</sup>). Die CNDD-FDD lässt sich aufteilen

---

<sup>576</sup> Vgl. Watt (2008), S. 40 und Fugmann (2010), S. 108.

<sup>577</sup> Diese Tötungen führte zu einen zur Forderung nach Aufklärung durch mehrere bilaterale Geber (Belgien, USA, Kanada, Schweiz und Deutschland), zum anderen unter Präsident Buyoya, der sich 1987 an die Macht geputscht hatte, zum Bemühen der Regierung, nationale Versöhnung und Demokratisierung umzusetzen. Vgl. Renard / Reyntjens, (1995), S.96.

<sup>578</sup> Watt (2008), S.47.

<sup>579</sup> Ebd.

<sup>580</sup> Watt (2008), S. xi.

<sup>581</sup> Watt (2008 ), S. 27.

<sup>582</sup> Lemarchand, René (1996): Burundi. Ethnic Conflict and Genocide. Cambridge u.a. (Woodrow Wilson Center Series), S. xi.

<sup>583</sup> Watt (2008), S. 1. Dort beschreibt Watt seine mühsame Reise nach Burundi im Jahr 1998.

<sup>584</sup> Lemarchand (1996), S. 15.

in den politischen Arm der CNDD und den militärischen Arm FDD, der im Bürgerkrieg aktiv kämpfte. 1996 kam es zu einem erneuten Putsch, wiederum, wie 1987, durch den Tutsi Pierre Buyoya, in dessen Folge die Verfassung außer Kraft gesetzt wurde<sup>585</sup>. 1998 einigten sich die Bürgerkriegsparteien auf eine Übergangsverfassung und bestätigten Buyoya als Übergangspräsident, der auch offiziell vereidigt wurde. 1999 kommt es dann erstmals zur Aufnahme von Friedensgesprächen unter der Schirmherrschaft des ehemaligen Präsidenten von Tansania, Julius Nyerere, die dazu führt, dass im Jahr 2000 in Arusha in Tansania ein Waffenstillstandsabkommen zwischen der Regierung und drei Tutsi-Rebellengruppen geschlossen wurde<sup>586</sup>, dass die Lage beruhigen sollte und tatsächlich zu einer Stabilisierung des Landes beitrug. Nach dem Friedensvertrag vom August 2000 begann ein Friedensprozess, der zu einem Übereinkommen der meisten Kriegsparteien im Februar 2003 führte. Allerdings wurde dieser Prozess zunächst von den wichtigsten Hutu-Rebellenverbänden abgelehnt. Ein Fortschritt wird erst erreicht, als Präsident Buyoya im Januar 2001 einwilligt, mit der größten Hutu -Rebellengruppe, Forces pour la Défense de la démocratie (FDD) zu verhandeln. Nach Friedensverhandlungen unter Vermittlung von Nelson Mandela ab Oktober 2001 wird 2002<sup>587</sup> eine Übergangsregierung eingesetzt, an der Hutu und Tutsi beteiligt sind<sup>588</sup>. Nach dem Waffenstillstandsabkommen von 2002 sollte die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Burundis auch durch externe Unterstützung Fortschritte machen.<sup>589</sup> Im Februar 2005 wird dann eine neue Verfassung verabschiedet, die „appropriate ethnic checks and balances“<sup>590</sup> garantieren soll. Im August 2005 wurden demokratische Präsidentschafts- und Parlamentswahlen abgehalten, und ab September 2005 war dann der erste demokratische gewählte Präsident Burundis, Nkurunziza im Amt. Dessen Verdienst waren ein Waffenstillstand mit der letzten kampfbereiten

---

<sup>585</sup> Vgl. Auch für das Folgende: Albrecht, Birgit u.a. (2006): Der Fischer Weltatlas: Staatenlexikon: Alle Staaten der Welt auf einen Blick. Frankfurt am Main, S.66.

<sup>586</sup> Vgl. den Bericht der Weltbank über die Entwicklung Burundis im 21. Jh. Online unter: <http://siteresources.worldbank.org/CDFINTRANET/Overview/21192569/BurundiFINALDecember312006.doc> (10.01.2014), Nr.1.

<sup>587</sup> Vgl. den Bericht der Weltbank über die Entwicklung Burundis im 21. Jh. Online unter: <http://siteresources.worldbank.org/CDFINTRANET/Overview/21192569/BurundiFINALDecember312006.doc> (10.01.2014), Nr. 1.

<sup>588</sup> Albrecht, Birgit u.a. (2006): Der Fischer Weltatlas: Staatenlexikon: Alle Staaten der Welt auf einen Blick. Frankfurt am Main, S.66.

<sup>589</sup> Burundi (2004), Nr.5. Durch eine Belebung der gesamten Volkswirtschaft sollen der Friedensprozess gestärkt, Armut reduziert, die sozial-ökonomische Infrastruktur aufgebaut werden und zudem die Kriegssopfer reintegriert werden

<sup>590</sup> Bericht der Weltbank über die Entwicklung Burundis im 21. Jh. Online unter: <http://siteresources.worldbank.org/CDFINTRANET/Overview/21192569/BurundiFINALDecember312006.doc> (10.01.2014), Nr.1.

Gruppe des Bürgerkriegs, der FNL-PALIPEHUTU, im September 2006 und die anschließende Entwaffnung der Rebellengruppen<sup>591</sup>.

Schon 2000 hatten sich die IFIs dem zerstörten Land zugewandt und ein erstes Strategiepapier zusammen mit der Übergangsregierung formuliert, um Wirtschaftswachstum zu generieren und Armut zu reduzieren<sup>592</sup>. Damit beginnt die Arbeit mit dem PRSP-Instrument in Burundi. Anfangspunkt ist ein erster sogenannter Letter of Intent (LoI), also eine Absichtserklärung zur Aufnahme eines Kredites, die die IFIs 2003 aus Burundi erreichte.

### **5.2.2 Der Letter of Intent von 2003<sup>593</sup>**

Nach den Vorgesprächen ab Juli 2000 wurden die eigentlichen Verhandlungen über neue Kredite der IFIs nach der Etablierung einer Regierung der Nationalen Einheit am 01. November 2001 und eines Allparteien-Parlaments und -Senates im Februar 2002 begonnen<sup>594</sup>. Bereits im Oktober 2002 hatte der Exekutivausschuss des IMF Hilfe im Rahmen des Programms der „post-conflict emergency assistance policy“<sup>595</sup> zugesagt. Im folgenden Jahr verfasste die Regierung einen Letter of Intent (LoI) an den damaligen Managing Direktor des IMF, den Deutschen Horst Köhler<sup>596</sup>, in dem auch schon ein Memorandum der zu tätigen Maßnahmen enthalten war. In diesem ersten LoI vom 11. April 2003 wird zunächst die Entwicklung zum Ende des Bürgerkriegs dargestellt,<sup>597</sup> um danach jedoch vorrangig globale Wirtschaftsdaten, vor allem den schwachen Weltmarktpreis für Kaffee und den zur gleichen Zeit steigenden Ölpreis, anzuführen, die die Schwierigkeiten Burundis, Wirtschaftswachstum zu generieren, erklären sollten<sup>598</sup>.

---

<sup>591</sup> Vgl. den Bericht der Weltbank über die Entwicklung Burundis im 21. Jh. Online unter: <http://siteresources.worldbank.org/CDFINTRANET/Overview/21192569/BurundiFINALDecember312006.doc> (10.01.2014), Nr. 1.

<sup>592</sup> Die Konsultationen über die Hilfe der IFIs begannen am 14. Juli 2000, so das spätere Interim-Burundi (2007), s auf S.6.

<sup>593</sup> Burundi (2003): Burundi - Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding .Bujumbura, April 11th, 2003. Online verfügbar unter: <http://www.imf.org/external/np/loi/2003/bdi/01/> (21.07.2021).

<sup>594</sup> Burundi (2004), S. vi, Nr.1. Gewöhnlich werde ich nur die Nummern der Abschnitte in I-PRSPs und PRSPs angeben, Da hier jedoch eine sehr hilfreiche „executive summary“ vorangestellt ist, aus der ich in dieser und den folgenden Fußnoten zitiere, gebe ich im vorliegenden Fall auch die römische Paginierung mit an, da das eigentliche I-PRSP dann bei der Abschnittsnummerierung wieder bei „1.“ beginnt.

<sup>595</sup> Ebd. Nr.2.

<sup>596</sup> Burundi (2003).

<sup>597</sup> Dies war nach den Worten der Unterzeichner, des Finanzministers Athanase Gahungu und des Direktors der Bank der Republik Burundi (BRB) Grégoire Banyiyezako, hilfreich, um die bei einem Runden Tisch-Gespräch in Genf im November 2002 zugesagte internationale Hilfe für den Zeitraum 2002-2005 in Höhe von 981 Millionen US-Dollar in Tranchen aufzuteilen und deren Verwendung zu organisieren. Ebd.

<sup>598</sup> Ebd. Nr. 3.

Als grundlegende Herausforderungen werden im LoI die Stabilisierung der Sicherheitslage, der Wiederaufbau einer „basic infrastructure“<sup>599</sup> und eine Verbesserung des makroökonomischen Umfelds angegeben. Um dies zu erreichen, erbitten die Unterzeichner zunächst eine weitere Unterstützung aus dem vereinbarten Programm, bevor sie sich zu einer mittelfristigen Finanzplanung und einer Zusammenarbeit mit dem IMF im Rahmen der PRGF und der Erstellung eines (I-)PRSPs in der Lage sehen<sup>600</sup>. In diesem ganzen Brief wird die Machtasymmetrie zwischen Absender und Empfänger deutlich, da man merkt, dass es ein wirklicher Bittbrief ist, in dem zunächst der Dank für die bisher geleistete Hilfe zum Ausdruck gebracht wird, sodann extern verursachte aktuelle Schwierigkeiten benannt werden und man abschließend versichert, auch zu einer weiteren Zusammenarbeit und zur Umsetzung der - vom IMF geforderten - Reformen bereit zu sein<sup>601</sup>. Im Memorandum wird dezidiert darauf hingewiesen, dass Burundi nach dem Bürgerkrieg noch vielfältiger internationaler Hilfe bedarf, vor allem im Wiederaufbau administrativer Kapazitäten<sup>602</sup>. Nur ein Teil des dafür notwendigen Geldes soll durch bereits bestehende Kredite und eine neue Zuwendung durch das Notfallprogramm finanziert werden<sup>603</sup>. Hier wird der Anlass für den LoI deutlich: Vorbereitung eines PRSPs, um dann einen Kredit aus PRGF/PRGC erhalten zu können. Ergänzend werden der finanzielle Rahmen und eine Liste der Prior Actions sowie des Monitorings aufgeführt.<sup>604</sup>

Zunächst wird betont, dass aus Sicht der burundischen Regierung ökonomische Schwierigkeiten in verspäteter ausländischer Hilfe begründet sind, Ende 2002 die wirtschaftliche Entwicklung jedoch zufriedenstellend war, was auch an der starken Kaffeeernte lag<sup>605</sup>. Inflation und Abwertung des burundischen Franc und damit verbunden gesunkene Einnahmen erschwerten jedoch (seitdem) das Wachstum. Die BRB<sup>606</sup> wollte aus diesem Grund vor allem den freien

---

<sup>599</sup> Ebd. Nr.4.

<sup>600</sup> Ebd. Nr.5. Im anschließenden Memorandum werden die aus Sicht der Unterzeichner geeigneten Mittel, um den Schwierigkeiten des Landes zu begegnen, angeführt.

<sup>601</sup> Dass diese Reformen vom IMF gefordert sind, lässt sich durch ihre Ähnlichkeit zu einzelnen Maßnahmen des Washingtoner Konsenses belegen: So wird etwa in Nr.15 des Memorandums eine Steuerreform verlangt, die die Steuerbasis bei gleichzeitiger Deckelung der Steuersätze verbreitern soll, siehe Burundi (2003), Nr. 15.

<sup>602</sup> Besonders Steuerverwaltung, Reform des öffentlichen Dienstes, Geld und Devisenpolitik und Bankenaufsicht sowie statistische Erfassung relevanter Daten des Landes. Für all diese Maßnahmen erbittet Burundi mit diesem LoI einen Kredit in Höhe von 200 Mio. US-Dollar, der teilweise durch Umstrukturierung der Gläubigerstruktur unterstützt werden soll.

<sup>603</sup> Burundi (2003), Nr. 33.

<sup>604</sup> Bei der Finanzierung fällt zunächst auf, dass die ersten fünf Posten eine Höchstgrenze für Ausgaben bzw. zur Verfügung stehende Mittel darstellen, und nur der Punkt der Devisenreserven einen Mindestwert erfasst; zusammengefasst in Burundi (2003), Nr. 34 Table 2. Und erklärt im angehängten „Technical Memorandum of Understanding“ unter Nr.12 und13. Zur Bedeutung der Devisenreserven vgl. Kapitel 3.1.

<sup>605</sup> Burundi (2003), Nr.4 und 5.

<sup>606</sup> BRB: Banque de la République du Burundi: die burundische Zentralbank.

Devisenhandel wiederherstellen, wurde jedoch wiederum von den Unwägbarkeiten des Kaffeepreises überrascht und musste intervenieren<sup>607</sup>.

Erst nach diesen grundsätzlichen Erläuterungen werden Ziele und Strategien<sup>608</sup> des aktuellen (Wirtschafts-)programms eingeführt. Hierbei wird als Ziel „eine signifikante Verbesserung der Lebensbedingungen“<sup>609</sup> formuliert. Dies soll durch die Erfüllung dringender humanitäre Hilfe und der Umsetzung des Arusha-Abkommens, den Ausbau der Infrastruktur, eine Stärkung der ökonomischen Institutionen<sup>610</sup> und eine Wirtschaftsliberalisierung erreicht werden<sup>611</sup>. Das so generierte Wirtschaftswachstum soll auch den Friedensprozess unter Begleitung der internationalen Partner weiter vorantreiben.

Bemerkenswert ist, dass im Memorandum zunächst immer makroökonomische Vorgaben gemacht werden, die dann zu konkreteren politischen Maßnahmen führen können. So werden etwa die Reduzierung makroökonomischer Ungleichgewichte, die Verbesserung wirtschaftspolitischer Instrumente, besonders in der Geld- und Fiskalpolitik und verbesserte Verwaltung öffentlicher Mittel<sup>612</sup> eingefordert, um dann spezifisch zu betonen, man wolle die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Geschäfte, besonders im Kaffeesektor, erreichen. Hier sollen Subventionen abgebaut werden und eine stärkere Orientierung am Weltmarkt erfolgen<sup>613</sup>. Als langfristige Ziele werden die ökonomische Diversifikation und die regionale ökonomische Integration angeführt<sup>614</sup>. Weitere ökonomische Maßnahmen sind der Kampf gegen die Inflation (durch restriktive Geldpolitik), die ‚Normalisierung‘ und Kontrolle der Fiskalpolitik und der Beziehung zu den ausländischen Gläubigern, die besseren Devisenverwaltung und den Aufbau einer angemessenen Höhe der internationalen Devisenreserven<sup>615</sup>. Zugleich sollten der Devisenmarkt und die -politik liberalisiert werden. Zentral scheint auch die weitergehende Privatisierung. Zugleich will die Regierung jedoch die arbeitsintensiven öffentlichen Bereiche

---

<sup>607</sup> Burundi (2003), Nr. 6-8.

<sup>608</sup> „[O]bjectives and strategies“. Burundi (2003), Nr. 9ff.

<sup>609</sup> Ebd.

<sup>610</sup> Für Details siehe North, Douglas (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Übersetzt von Monika Streissler. Tübingen.

<sup>611</sup> Gerade durch letztere sollen eine Effizienzsteigerung, eine Stimulierung des Angebots und die Wachstums- und Wohlstandsgenerierung erfolgen. Dies ist als Beleg der angebotsorientierten Politik der IFIs zu werten.

<sup>612</sup> Public Finance Management“ Etwa durch die Stärkung der „public finance control mechanisms“. Burundi (2003), Nr. 30.

<sup>613</sup> Burundi (2003), Nr. 30. Der Subventionsabbau sollte jedoch sozial sensibel erfolgen. Die Gewinnmargen aller am Handel beteiligter gleichmäßig zu reduzieren bzw. diese hinzunehmen, könnte doch zu einer überproportionalen Schwächung der Armen führen. Als konkrete Maßnahme einer Steuerreform wurde Ende 2002 die Privilegierung der Kaffeindustrie beendet, die bis dahin zinsvergünstigte Kredite der BRB erhalten hatte.

<sup>614</sup> Eine ökonomische Diversifikation kann die Abhängigkeit vom Kaffee(preis) verringern, die den wirtschaftlichen Erfolg Burundis und damit auch den kontinuierlichen sozialen Fortschritt, den ich hier als Kurzformel für Entwicklung verstehen will<sup>614</sup>, auch immer ernte- und damit wetterabhängig macht.

<sup>615</sup> „adequate level of international reserves.“ Burundi (2003), Nr.1 und Nr.20. Zum adäquaten Level der Reserven vgl. Mrs. Machlups wardrobe theory, in Kapitel 4.1.

ausweiten, um mehr Arbeitsplätze zu schaffen<sup>616</sup>. Dies wirkt im LoI jedoch etwas unkoordiniert und unkonkret: Nur als Nebeneffekt werden Investitionen besonders in der Primarbildung und dem Gesundheitswesen erwähnt, denn im Weiteren werden dann vor allem der (Wieder-)aufbau der Basisinfrastruktur und der Kampf gegen Armut, der durch Schaffung von Arbeitsplätzen geführt werden soll, erwähnt<sup>617</sup>. Neueinstellungen im öffentlichen Dienst soll es nur im Bildungsbereich, im Gesundheitswesen sowie in der Justiz und den Institutionen, die den Übergang aus der Bürgerkriegssituation organisieren, geben<sup>618</sup>. Dies könnte eine spezifische Förderung zentraler Bereiche des sozialen Fortschritts darstellen, wobei ein reiner Ausbau der Arbeitsplätze in diesen Bereichen freilich noch kein Beleg ist, dass dort tatsächlich effektiver Fortschritt erreicht wird.

Im gesamten Memorandum wird als primäres Aktionsfeld die Wirtschaftspolitik angeführt, wie es zwar durchaus dem Mandat der IFIs entspricht. Allerdings fällt auf, dass es zunächst um Maßnahmen aus der Wirtschaftstheorie geht, die dann politisch umgesetzt werden müssen. Der Primat der Wirtschaft in allen Lebensbereichen wird hier sehr deutlich<sup>619</sup>. Durch eine stabile makroökonomische Situation sollen auch die gesellschaftlichen Lebensbedingungen verbessert werden<sup>620</sup>. Sozial- und bildungspolitische Maßnahmen werden ausschließlich als Kostenfaktoren angesehen, die jedoch trotzdem ergriffen werden, wie die Neueinstellung von Lehrern und eine Verbesserung der Bezahlung dieser für das Entwicklungsziel Bildung wichtigen Berufsgruppe<sup>621</sup>. Der Schwerpunkt steigender öffentlicher Investitionen soll in der Armutslinderung und der ländlichen Entwicklung liegen<sup>622</sup>.

Bezüglich der Strukturreformen erinnert der LoI Burundis deutlich an den Washingtoner Konsens, da Reform des Kaffeesektors, Budgetkontrolle, vor allem aber Privatisierung staatlicher Unternehmen, und Reform des öffentlichen Dienstes als erste Maßnahmen vorgeschlagen

---

<sup>616</sup> Burundi (2003), Nr. 31.

<sup>617</sup> Vgl. Burundi (2003), Nr.10.

<sup>618</sup> Burundi (2003), Nr. 29.

<sup>619</sup> Wie die Fiskalpolitik, die Geld und Devisenpolitik, strukturelle Reformpolitik und technische Hilfe.

<sup>620</sup> Es wird an andere Stelle noch zu diskutieren sein, ob dies der richtige Weg ist oder man nicht zunächst Bildung und Gesundheitswesen stärken müsse, um dann nachhaltigeres Wachstum generieren zu können.

<sup>621</sup> Burundi (2003), Nr.16: „unblock freeze on promotions“. Allerdings sollten die Ausgaben im sozialen Bereich nur 5.3 Prozent des GDP (BIP) ausmachen, was zwar in etwa dem Deutschlands entspricht, jedoch bedenklich erscheint, wenn Militärausgaben nach einer Senkung bei 7,00% des GDP liegen. Allerdings ist hier zu bedenken, dass darin auch Entwaffnungskosten nach dem Bürgerkrieg, die die Sicherheit erhöhen sollen, erfasst werden.

<sup>622</sup> Wichtig ist hier, dass die Schuldenrückzahlung einen weiteren Schwerpunkt bilden soll. Zwar kann man dies als Beitrag zur Wiedererlangung der Handlungsfähigkeit des Staates betrachten, allerdings ist es meines Erachtens keine nachhaltige Planung, zu diesem Zweck Kredite aus PRGF und PRGC, die ja das Ziel des Letters of Intent (LoI) sind, aufzunehmen. Allerdings ist es tatsächlich klug, ein Konzept zum Umgang mit den Auslandsschulden zu entwickeln, da es eine Utopie wäre, ein moderner Nationalstaat käme ohne Kredite aus, um Politik zu gestalten. Zwar ist mir bewusst, dass dies gängige Praxis der Staaten ist, langfristige und nachhaltige Finanzplanung sieht jedoch anders aus.

werden<sup>623</sup>. Bemerkenswert scheint hier, dass die Regierung schon ein Jahr vor der offiziellen Anfrage an den IMF, also im April 2002, ein eigenes Papier entwickelte, das ausgerechnet an dieser Stelle des LoI, die dem Washingtoner Konsens entspricht, angeführt wird<sup>624</sup>.

Die prioritären Aktionen<sup>625</sup> gelten zum Zeitpunkt des LoI schon fast alle als implementiert. Dies macht den LoI In gewisser Weise zur Farce, da die Maßnahmen schon umgesetzt wurden und nun als Rechtfertigung nochmal im LoI erwähnt werden. Allerdings werden sie zum einen durch den Implementierungszeitpunkt und zum anderen als strukturelle Indikatoren kategorisiert<sup>626</sup>. Hier wird eine Priorisierung deutlich, die im Einzelfall sachgemäß sein mag, aber doch die stark finanzpolitische Ausrichtung betont. Maßnahmen im Bildungsbereich werden kaum, im Gesundheitsbereich gar nicht im LoI erwähnt. Allein die Liberalisierung des Kaffeesektors<sup>627</sup> geht über geld- und fiskalpolitische Maßnahmen hinaus. Als weitere bemerkenswerte Maßnahme sei hier nur noch die zumindest teilweise Aufhebung der Devisenbewirtschaftung<sup>628</sup> erwähnt. Wie sehr die Souveränität Burundis durch den IMF eingeschränkt wird, wird dadurch deutlich, dass die Regierung verpflichtet wird, monatliche Berichte über die relevanten Wirtschaftsdaten an den IMF zu übermitteln, damit das Reformprogramm überwacht werden kann<sup>629</sup>.

---

<sup>623</sup> Burundi (2003), Nr. 27.

<sup>624</sup> Dieses Papier trägt den Titel: Programme social d'urgence du Cadre stratégique intérimaire pour la relance économique et la lutte contre la pauvreté. Vgl. Burundi (2003) Nr. 32. Gleichwohl sind die angekündigte Erhöhung der Transparenz, auch und besonders gegenüber dem Parlament bezüglich des Haushalts, und die Einrichtung eines unabhängigen Finanzgerichts begrüßenswerte Maßnahmen.

<sup>625</sup> Zusammengefasst in Burundi (2003), Nr. 34 Table 2 und erklärt im angehängten „Technical Memorandum of Understanding“ unter Nr.12 und 13.

<sup>626</sup> So wurden ein Nachtragshaushalt für 2002 und der Haushalt für 2003, die in Übereinstimmung mit den Programmzielen stehen müssen, zum Zeitpunkt des LoI bereits verabschiedet. Auch die erwähnten Regulierungen der Auslandsschulden und des Devisenhandels wurden bereits umgesetzt, ebenso wie das Ende der Vergünstigungen für den Kaffeesektor. Strafen für Überschreitung des Finanzierungsrahmens („ceiling“) wurden zeitgleich mit der Aufhebung der Begrenzung von Dividenden der Privatwirtschaft in Devisen beschlossen. Die Kommission für Kriegsoferhilfe und die Schaffung eines neuen Berufungsgerichts waren allerdings noch Desiderata.

<sup>627</sup> Diese umfasst zum einen die Abschaffung von Steuervorteilen und Subventionen für die Kaffeewirtschaft, besonders für Ausweitung der Anbauflächen („new coffee crop credits“), zum anderen aber auch die Schaffung eines formalen Mechanismus, der den Kaffeepreis unter Berücksichtigung des Wechselkurses an den Weltmarktpreis angleicht. Dies scheint langfristig zwar sinnvoll, unterliegt jedoch der Gefahr, den burundischen Kaffeemarkt in den Weltmarkt zu integrieren, ohne die Voraussetzungen für dessen Wettbewerbsfähigkeit beachtet oder geschaffen zu haben. Falls diese nicht gegeben ist, wäre der burundische Kaffeebauer der Leidtragende dieser Maßnahme.

<sup>628</sup> durch Abschaffung der Obergrenze für Dividenden in Fremdwährungen für private Investoren.

<sup>629</sup> Burundi (2003), Nr. 15. Zu den relevanten Daten gehören: eine finanzielle Übersicht, auch bezüglich der Zentralbank und der Geschäftsbanken, die finanzielle Situation der Regierung gegenüber den Banken, eine detaillierte Aufschlüsselung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben, ebenso detaillierte Aufschlüsselungen der internen und der Auslandsverschuldung, inklusive der Ratenzahlungen und der Zinszahlungen, auch unter Angabe des Gläubigers und der Akkumulation von Rückständen, auch Zahlungsrückstände allgemeiner Art, die sich aus der Differenz zwischen Verpflichtung und Zahlung ergeben, die Höhe der Neuverschuldung, und der finanziellen Bedingungen dieser neuen Kredite (Währung, Zinsrate, grace period, maturity), aktuelle Auszahlungen of nonproject financial assistance, das wöchentliche Balance Sheet der BRB und der Erlös der wöchentlichen Devisenauctionen, der Devisenhandel insgesamt, Indikatoren zur Beurteilung der makroökonomischen Entwicklung und ein Update der Implementation der geplanten strukturellen Maßnahmen aus Tabelle 2. Zur Erfassung und Übermittlung wurde in Burundi eine eigene Institution geschaffen.

Insgesamt ist am LoI Burundi bemerkenswert, dass allein geld- und wirtschaftspolitische Maßnahmen genannt werden, die zwar sinnvoll sind, jedoch erst dann möglich erscheinen, wenn es ein gefestigtes sozio-ökonomisches Gesellschaftssystem gibt, das Ansprüchen an ein Good Governance-Konzept genügt. Dieses wird zugleich vorausgesetzt und eingefordert, so dass Ziel und Vorgabe folglich nahezu deckungsgleich scheinen. Darauf wird in der ethischen Bewertung nochmals zurückzukommen sein. In der Zusammenarbeit Burundis mit den IFIs stellt der LoI die Grundlage dar, um ein Interim-PRSP (I-PRSP) und später ein PRSP entwickeln zu können, um auf dessen Grundlage Kredite der IFIs zu erhalten.

## **5.2.3 Das Interim PRSP von Januar 2004<sup>630</sup>**

### **5.2.3.1 Der Entstehungsprozess**

Zur Erstellung des I-PRSPs Burundis wurde ein partizipativer Prozess gestartet, der die verschiedenen Sektoren und Gemeinschaften der Gesellschaft einbeziehen sollte, um die Umstände von Armut und regionale Unterschiede in Burundi erfassen zu können<sup>631</sup>. Am Schluss des Prozesses sollen prioritäre Aktionen benannt werden, die das Wirtschaftswachstum wieder beleben und zur schrittweisen und nachhaltigen Armutsreduzierung beitragen soll<sup>632</sup>. Auch wurde ein ständiges Sekretariat zum Monitoring der wirtschaftlichen und sozialen Reformen gegründet, das mit der Koordinierung der Organisationsteams der Partizipation<sup>633</sup> betraut wurde, die die Partizipation wirklich breiter Teile der Bevölkerung ermöglichen sollten. In diesem Team saßen Vertreter der einzelnen Ministerien, zivilgesellschaftliche Organisationen<sup>634</sup> und Graswurzelbewegungen. Es gab vier Versammlungsorte, an denen Delegierte aus den 17 Provinzen Burundis zusammenkamen<sup>635</sup>, insgesamt mehr als 3400 Personen, davon 30 Prozent Frauen<sup>636</sup>, was bedeutet, dass sie immer noch unterrepräsentiert sind<sup>637</sup>. Trotzdem sollten bei diesen Versammlungen alle Teile der Gesellschaft repräsentiert werden: die

---

<sup>630</sup> Burundi (2004): Interim Poverty Reduction Strategy Paper, January 15th 2004. Editor: IMF. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/30/Burundi-Interim-Poverty-Reduction-Strategy-Paper-Report-17126> I-Burundi (2007), (21.07.2021).

<sup>631</sup> Burundi (2004), Nr.301.

<sup>632</sup> Burundi (2004), Nr.301.

<sup>633</sup> Organizing and Coordinating Team (EOPP).

<sup>634</sup> In Unterscheidung zu Graswurzelorganisationen sind mit zivilgesellschaftlichen Organisationen institutionalisierte NGOs, auch mit internationaler Vernetzung, gemeint.

<sup>635</sup> Ngozi im Norden, Bururo im Süden, Gitega für die Provinzen im Osten und im Zentrum und Bujumbura für den Westen.

<sup>636</sup> Burundi (2004), Nr.303.

<sup>637</sup> Dies konterkariert wiederum die erhobene Forderung, sie müssten in „decision-making bodies“ integriert werden. Eventuell ist dies auf traditionelle tribale Strukturen zurückzuführen.



Ubushingangahe<sup>638</sup>, religiöse Gruppen, NGOs, Frauen- und Jugendverbände, Stammesführer, Vertreter der Ministerien, der Privatwirtschaft, des Parlaments, kommunaler Entwicklungsorganisationen, der Kommunen, und den dezentralen technischen Abteilungen in den Provinzen und Kommunen<sup>639</sup>. Die Moderatoren wurden von burundischen NGOs ausgewählt und leiteten die Diskussionen, die zunächst Informationen über Erscheinungsformen von Armut in unterschiedlichen Regionen zusammentrugen und anschließend Forderungen „of a similar nature“<sup>640</sup> bündelten. Zwei Feedback-Workshops vor Abschluss des I-PRSPs<sup>641</sup> sollten die Ausarbeitung transparent machen. Darüber hinaus wurden erste Entwürfe an die beteiligten Diskutanten mit der Bitte um Kommentar verschickt, in den Medien wurde das (I-)PRSP besprochen, sowohl in Radio und Fernsehen als auch in den Printmedien<sup>642</sup>. Des Weiteren gab es Seminare und Workshops und Konsultationen mit NGOs und Graswurzelorganisationen. Die Treffen mit den Graswurzelorganisationen finden aus Sicherheitsgründen ausschließlich in den vier angeführten Provinzen statt<sup>643</sup>; in diesem Feld gibt es keine landesweiten Zusammenkünfte.

Das I-PRSP postuliert, dass durch diese Verfahren die Burundier in die Lage versetzt werden, selbst über die weitere Politik und die Entwicklung Ihres Landes bestimmen zu können, denn jeder (der Berücksichtigten), könne seine Ansicht äußern, so dass die Diversität deutlich werde. Wenn jedoch ein Konsens erreicht werde, erhöhe dies die Chancen der Implementierung. Leider bleibt unklar, wie ein Konsens erzielt werden kann, so dass die Vermutung nicht von der Hand zu weisen ist, dass doch informelle Machtausübung der einflussreicheren Vertreter in diesen Gremien möglich war, also etwa durch Regierungsvertreter, die evtl. den IMF als Legitimation für Umsetzbarkeitsargumente anführen könnten. Zugleich verschaffe die vermeintlich breite Partizipation dem im I-PRSP vorgestellten Programm Legitimität und

---

<sup>638</sup> Ubushingantahe ist ein Bündel persönlicher Tugenden, „including a sense of equity and justice, a concern for truth, a righteous self-esteem, a hard-working character“, das eine integre Persönlichkeit ausmacht. Diese Personen können dann, traditionell nach einer gewissen Übungszeit und bei Akzeptanz durch die Gemeinschaft, im Ubushingangahe Rat mitwirken, der moralische Autorität (als Wahrer traditioneller Werte und obiger Tugenden), soziale Autorität als eine Streitschlichtungsinstanz und politische Autorität als Repräsentanz der Gemeinschaft / Kommune besitzt. Traditionell waren diese Gremien der Gemeinschaft verantwortlich, da sie jedoch nicht mehr durch Übung und Akzeptanz, sondern durch Ernennung durch den Präsidenten ins Amt kommen, sind sie diesem gegenüber verantwortlich. Vgl. Nindorera, Agnes (2003): Ubushingantahe as a Base for Political Transformation in Burundi. (Boston Consortium on Gender, Security and Human Rights, Working paper Nr. 102), S.2. Sie bilden den Ältestenrat der burundischen Gemeinschaften, der eine Führungsrolle innehat.

<sup>639</sup> „[D]ecentralized technical agencies of the provinces and communes“. Burundi (2004), Nr.304.

<sup>640</sup> Burundi (2004), Nr.307. So konnten dann Herausforderungen und prioritäre Aktionen für das ganze Land formuliert werden, wobei zunächst im Kapitel IV die Hindernisse benannt wurden, bevor die prioritären Aktionen und strategischen Themen in Kapitel 5 des I-PRSP benannt wurden.

<sup>641</sup> Burundi (2004), Nr.308.

<sup>642</sup> Burundi (2004), Nr.309.

<sup>643</sup> Burundi (2004), Nr.309.

Glaubwürdigkeit, so das I-PRSP<sup>644</sup>. Auch könne die Partizipation das Land stärken, indem man miteinander ins Gespräch komme und voneinander lerne. Darüber hinaus sollen durch diesen Konsultationsprozess die Armen mit ihren Belangen in die Entwicklungsstrategie einfließen. Er ermögliche es den Menschen, ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen und ihr eigenes Potential bestens zu nutzen. Dies trifft zu, aber bedarf einer genaueren Analyse, denn es könnte zunächst auch so interpretiert werden, dass es, wie etwa im Bildungs- und Gesundheitsbereich, vor allem auf private und privatwirtschaftliche Initiative zurückgeht. Das Selbstbestimmungsrecht der Menschen darf nicht zu einem unzulässigen Rückzug des Staates führen; allerdings darf der Staat auch nicht mehr regeln wollen, als es seiner Kompetenz entspricht. Hier ist als ethische Richtschnur an das Subsidiaritätsprinzip zu erinnern<sup>645</sup>, das im LoI jedoch nur unzureichend angewandt wird, da es dort sehr kleinteilige Vorgaben im wirtschaftspolitischen Bereich gibt, während der sozialpolitische Bereich quasi unerwähnt bleibt. Dennoch wurde auf Grundlage des LoI ein vorläufiges PRSP (I-PRSP, Interim Poverty Reduction Strategy Paper) entwickelt.

### 5.2.3.2 Kurz-Übersicht

Voraussetzungen waren die Etablierung einer Regierung der Nationalen Einheit am 01. November 2001 und eines Allparteien-Parlaments und –Senates im Februar 2002 und die Akzeptanz des LoI durch die IFIs<sup>646</sup>. In insgesamt neun Kapiteln werden Schritte benannt, wie das Land sich nach dem Bürgerkrieg entwickeln soll und wie die Kriegsfolgen zu überwinden seien. Zum Zeitpunkt der Abfassung hatte die erste Übergangsregierung unter Buyoya die Regierungsmacht an den vorherigen Vizepräsidenten, Domitien Ndayizeye übergeben. Damit ist die im Friedensvertrag<sup>647</sup> vereinbarte Übergangszeit von 36 Monaten exakt hälftig geteilt. Das I-PRSP wurde allerdings schon im November 2003 veröffentlicht. Es entstand also zu einer Zeit, als die politische Situation noch unsicher war und die bisherigen Kriegsparteien zwar einverstanden waren, fortan als politische Parteien zu wirken<sup>648</sup>, diesen Wandel jedoch noch nicht vollzogen hatten. Mit diesem Papier sollte die breite Zustimmung aller Beteiligten zu einem Armuts-Reduzierungs-Programm gewonnen werden.

---

<sup>644</sup> Auch für das Folgende: Burundi (2004), Nr. 310.

<sup>645</sup> Vgl. Kapitel 2. 3.6.2 dieser Arbeit.

<sup>646</sup> Burundi (2004), S. vi, Nr.1. G

<sup>647</sup> Den gesamten Friedensvertrag findet man unter:  
<http://www.hdcentre.org/files/Arusah%20peace%20agreement.pdf>

<sup>648</sup> Burundi (2004), S.vi, Nr.4.

In den einzelnen Kapiteln des I-PRSPs<sup>649</sup> werden nun zunächst die Entwicklung des Landes in den letzten Jahren vor 2003 beschrieben und die daraus folgende Armutssituation in Burundi aufgezeigt. Die Herausforderungen, die sich aus dieser Situation für die Wachstumsförderung und die Armutsreduzierung ergeben, werden im vierten Kapitel dargestellt, um im fünften dann zum Herzstück vorzudringen: Die vorläufige Strategie zur Wiederbelebung des Wachstums und der Armutsreduzierung. Die Kapitel sechs bis neun stellen dann ausschließlich Rahmenbedingungen zur Erfüllung dieser Strategie vor: die verschiedenen Stadien dieser Politik (6), die Finanzierung (7), die Begleitung und Evaluation (8) und den Aktionsplan zur Entwicklung des vollständigen PRSPs (9).

#### 5.2.3.2.1 Ausgangslage

Neben und wegen der politischen Unsicherheit gestaltete sich auch die wirtschaftliche Situation schwierig, da die Produktivität und auch das Einkommen der Menschen im Verlauf des Krieges stark gefallen waren, während die Inflation galoppierte<sup>650</sup>. Auch die Steuereinnahmen sanken; gleichzeitig ging die internationale Hilfe um mehr als zwei Drittel zurück und auch die Investitionsrate sank deutlich.<sup>651</sup> Parallel wuchs die Verschuldung, auch bei externen Gläubigern, stark<sup>652</sup>.

Innerhalb der Bevölkerung ist laut I-PRSP eine zunehmende Armut zu konstatieren<sup>653</sup>: So stieg der Anteil der Bevölkerung, deren Einkommen unter der (absoluten) Armutsgrenze lag von 1992 bis 2002 von auch schon hohen 35% auf mehr als 60%<sup>654</sup>. Auch der Zugang zu sozialen Basisdiensten (Gesundheitsvorsorge, Grundschulbildung) ging zurück. Weitere Probleme, die im I-PRSP genannt werden, sind die Verbreitung von HIV/AIDS, die Zerstörung der sozialen Einrichtungen sowie die große Zahl der Flüchtlinge und der Waisen und Straßenkinder<sup>655</sup>.

---

<sup>649</sup> Vgl. zur Gliederung Burundi (2004), Nr.12.

<sup>650</sup> Burundi (2004), S.vi, Nr.5.

<sup>651</sup> Von über 15% des BIP auf 9% von 1992-2002. Vgl. Burundi (2004), S.vi, Nr.5.

<sup>652</sup> In Zeiten der Eurokrise muss man darauf hinweisen, dass die zunächst gering erscheinende Auslandsschuld Burundis in Höhe von 148,5 Mio. US-Dollar im Vergleich zur Produktivitätsrate gesehen werden muss. Die blanken Zahlen helfen nicht, um einen Eindruck zu gewinnen.

<sup>653</sup> Burundi (2004), S. vii, Nr.6.

<sup>654</sup> In Deutschland galten insgesamt im Jahr 2009 (aktuellere Zahlen gibt es nicht) 15,6% der Bevölkerung als armutsgefährdet. Ohne Umverteilungsmechanismen des Sozialstaates steigt dieser Anteil auf 24,2 Prozent., [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/\\_Grafik/Armutsgefahrdung.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/_Grafik/Armutsgefahrdung.html) ; <http://www.bpb.de/wissen/GCP6XT,0,0,Armut.html> (25.03.2012). Absolute Armut, d.h. Menschen, die von weniger als 1,90 US-Dollar am Tag leben müssen, gibt es in Deutschland nicht. Burundi (2004), S. vii, Nr.6.

<sup>655</sup> Burundi (2004), S. vii, Nr.6

### 5.2.3.2.2 Maßnahmen

Im I-PRSP wird zwischen der Langzeit-Entwicklungsstrategie und einem sicheren wirtschaftlichen Wachstum differenziert, die beide einzeln als Ziel die Armutsreduzierung haben sollten<sup>656</sup>. Die Übereinstimmung der Ziele des I-PRSP Burundis, also die Schaffung einer langfristigen (ökonomisch) positiven Entwicklung und Armutsreduzierung, mit den Entwicklungszielen des DAC<sup>657</sup> und den Millenniumsentwicklungszielen der UN<sup>658</sup> wird postuliert. Um dieses konkret werden zu lassen, benennt das Papier zunächst fünf Bereiche der Politik, bevor sechs Hauptthemen einer Entwicklungsstrategie Burundis ausbuchstabiert werden<sup>659</sup>. Die fünf Politikbereiche sind: Wirtschaftspolitik, Agrarpolitik, Industriepolitik, die Koordinierung von Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie eine Sozialpolitik zur Stärkung des Humankapitals<sup>660</sup>. Ihre Ziele werden wie folgt beschrieben:

- „(i) An economic policy based on maintaining macroeconomic balance, promoting the private sector, developing exports, and maximizing employment opportunities.
- (ii) An agricultural policy focused on enhancing productivity and reducing the pressure on land.
- (iii) An industrial policy for constituting a diversified fabric of small and medium-scale enterprises, both in the capital city and in secondary centers, and designed to meet the domestic demand for essential goods, as well as to promote exports of agricultural, mining and manufactured products.”
- (iv) An economic and financial cooperation policy aimed at reducing dependency on foreign aid and reviving economic and scientific exchanges on a regional and international basis.
- (v) Social policies for substantially improving the country’s human capital, and ensuring equitable access to basic services.”<sup>661</sup>

In diesen Schwerpunktbereichen werden sodann sechs Problemkreise ermittelt<sup>662</sup>, deren Situation durch sechs große Maßnahmen verbessert werden sollen, die nach einer ausführlichen Analyse der Ausgangssituation, umrissen werden<sup>663</sup> und auf die im nächsten Kapitel näher eingegangen wird<sup>664</sup>: Ich nenne sie hier nur kurz: 1) Probleme der Governance und der nationalen und regionalen politischen Krise. 2) Probleme des limitierten Zugangs zu Produktionsmitteln für weite Teile der Bevölkerung. 3) Probleme, die dadurch entstehen, dass soziale Dienste (Sozialstaat, Daseinsvorsorge) qualitativ unangemessen und schlecht erreichbar sind. 4) Probleme, die sich aus der Entwurzelung vieler Menschen ergeben. 5) Probleme, die aus der Pandemie HIV/AIDS entstehen, die folglich besser bekämpft werden soll. 6) Das Problem, das aus der Ungleichbehandlung der Frauen in der Gesellschaft entsteht.

---

<sup>656</sup> Burundi (2004), S. vii, Nr. 8.

<sup>657</sup> Development Assistance Committee der OECD.

<sup>658</sup> Siehe Kapitel 2.

<sup>659</sup> Diese Themenkomplexe haben sich laut I-PRSP aus den Konsultationen mit weiten Teilen der Bevölkerung, der Zivilgesellschaft und der staatlichen Verwaltung ergeben, die zwischen Januar 2000 und Januar 2002 stattfanden Burundi (2004), S. viii, Nr.13. “Die staatliche Verwaltung” scheint mir die adäquate Übersetzung von “the Government’s technical services” zu sein.

<sup>660</sup> Diese Wortwahl verdeutlicht, dass das I-PRSP ganz im ökonomischen Sprachspiel bleibt.

<sup>661</sup> Burundi (2004) S. viif, Nr. 10.

<sup>662</sup> Burundi (2004), S. viii, Nr.11.

<sup>663</sup> Burundi (2004), Nr.141-300.

<sup>664</sup> Vgl. Kapitel 5.2.3.3 dieser Arbeit.

Dabei werden die Friedenssicherung, die Umsetzung eines Good Governance-Konzeptes und der Kampf gegen die Korruption als besonders bedeutsam herausgestellt. Denn Hauptgründe für die Armut sind laut I-PRSP uneffektiver Umgang mit Ressourcen und Korruption<sup>665</sup>. Deshalb wurden Transparenz, Rechenschaftspflicht und Dezentralisierung als wichtige Ziele einer Staatsreform angesehen. Durch institutionelle und strukturelle Reformen soll als zentrale Instanz zur regelmäßigen Überwachung der Regierungskonten ein unabhängiger Rechnungshof eingerichtet werden<sup>666</sup>.

Um die Maßnahmen, die das I-PRSP vor der Gewährung eines Kredites durch die IFIs fordert, finanzieren zu können, wird versucht, aus verschiedenen Quellen Geld zu erhalten. Zum einen sollen die Staatseinkünfte erhöht und die Staatsausgaben (stärker) kontrolliert werden. So soll die Verwendung öffentlicher Gelder, auch aus der kontinuierlichen Entwicklungshilfe, gelenkt, kontrolliert und auch in einem mittelfristigen Haushaltsrahmen prognostiziert werden. Zum zweiten sollen die auf den Geberkonferenzen in Genf im Dezember 2001 und November 2002 zugesagten Mittel für den Wiederaufbau mobilisiert werden. Zum dritten will man die Graswurzelorganisationen ermutigen, eigene Initiativen zu entwickeln, um Spenden zu sammeln. Schließlich sollen etwaige Einsparungen durch Schuldenerlasse vorrangig im sozialen Sektor eingesetzt werden<sup>667</sup>. An diesen Punkten wird deutlich, dass Kredite der IFIs nie bei null anfangen und die Länder schon vorher ausländische Hilfe erhalten. Die an Konditionalitäten gebundenen Kredite sind nun nur eine Möglichkeit, mehr Geld zu erhalten und Struktur-reformen anzugehen<sup>668</sup>. Die Evaluation der I-PRSP-Strategie soll alle an den Konsultationen beteiligten Gruppen einbinden und auf drei Säulen ruhen: Die Entwicklung der Armut, die Umsetzung der Strategie und die Wirkung der Strategiepoltik sollen erfasst werden<sup>669</sup>.

Abschließend wird noch ein „Fahrplan“ vorgestellt, um das vollständige PRSP zu entwickeln. Dabei soll der Konsultationsprozess auf alle Kommunen und Provinzen und eine zunehmende Zahl von Graswurzelorganisationen, besonders die Repräsentanten benachteiligter Gruppen, ausgedehnt werden. Dies soll durch Dezentralisierung möglich werden. Eine wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen PRSP-Prozess ist die richtige Datenerfassung, um Verbesserungen wahrnehmen zu können. Deshalb sollen Datenbanken aufgebaut bzw. erweitert

---

<sup>665</sup> Burundi (2004), S. viii, Nr.14.

<sup>666</sup> Burundi (2004), S. ix, Nr.15.

<sup>667</sup> Burundi (2004), S. ix, Nr.18.

<sup>668</sup> Wie dies zu bewerten ist, ist eine Frage, die erst am Ende der Arbeit beantwortet werden kann.

<sup>669</sup> Burundi (2004), S. x, Nr.20-22.

werden, die besonders die Situation der Armen erfassen sollen<sup>670</sup>. Im Folgenden werden diese Ansätze ausführlich dargestellt.

### 5.2.3.3 Die Herangehensweisen und Maßnahmen im Einzelnen

Im Hauptteil des I-PRSPs von Burundi wird die Geschichte der Zusammenarbeit zwischen IFIs und Burundi dargelegt: Es wird betont, dass es bis zum Ausbruch des Bürgerkrieges 1993 eine Zusammenarbeit im Rahmen eines Strukturanpassungsprogramms der IFIs gab, das wegen des Bürgerkriegs nicht fortgesetzt werden konnte. Dieser Abbruch und selbstverständlich auch der Bürgerkrieg selbst hatten eine leider grundlegende Verschlechterung der Lebensbedingungen der Bevölkerung zur Folge. Denn die institutionellen Fähigkeiten und die Basis-Infrastruktur wurden im von den IFIs als neunjährig gezählten Konflikt<sup>671</sup> und durch das internationale Embargo<sup>672</sup> von Juli 1996 bis Januar 1999 zerstört. Vorher bescheinigen die IFIs ihrer eigenen Politik einen Erfolg, indem sie darauf hinweisen, dass in den Jahren der Strukturanpassung das Wirtschaftswachstum (3,8% im Durchschnitt) das Bevölkerungswachstum (2,7% im Durchschnitt) übertraf<sup>673</sup>. Als einen weiteren Erfolg ihrer Politik führen die IFIs die bei 4,5% stabilisierte Inflation im Jahr 1992 an<sup>674</sup>. Diese Stabilität wurde durch den Bürgerkrieg und den Zusammenbruch der Wirtschaft jedoch verloren.

Allerdings räumen die Autoren des I-PRSPs auch Misserfolge der bisherigen Politik ein: Die Integration der Agrarproduktion in einen Markt oder gar den Weltmarkt seien nicht gelungen, da die Bevölkerung meist Subsistenzwirtschaft betreibt und die Wirtschaft weitgehend mit Naturalientausch funktioniert<sup>675</sup>. In diesem Wirtschaftssystem, das sich eben auch durch eine immer weitergehende Aufteilung des Landes und die Verwendung von traditionellen, nicht sehr produktiven Techniken sowie den Mangel an diversifizierten Produktionsmitteln auszeichne, seien keine Arbeitsplätze entstanden, auch gebe es kaum Industrie und sehr wenig Dienstleistung<sup>676</sup>.

---

<sup>670</sup> Eine erste Umfrage zur Erfassung der Bevölkerung, orientiert an statistischen Standardfragebögen und am sogenannten Core Welfare Indicators Questionnaire (CWIQ), wurde im Jahr 2002, also ein Jahr vor Veröffentlichung des I-PRSPs, durchgeführt. Vgl. Burundi (2004), S. x, Nr. 23-25. Der CWIQ ist ein von der Weltbank entwickelter Fragebogen, um zu ermitteln, inwieweit Dienstleistungen die Armen erreichen. Ausführliche Darstellung unter: <http://go.worldbank.org/66ELZUGJ30> (07.05.2015).

<sup>671</sup> Da es verschiedene Waffenstillstandsabkommen gab und der endgültige Friedensvertrag erst wesentlich später unterzeichnet wurde, ist das Ende des Bürgerkriegs nicht so eindeutig festzumachen.

<sup>672</sup> Begriffsklärung unter: Weerth, Carsten (2018: Art. Embargo. In: Gabler Wirtschaftslexikon online. Verfügbar unter <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/embargo-36710/version-260160> (19.07.2021).

<sup>673</sup> Burundi (2004), Nr.1.

<sup>674</sup> Burundi (2004), Nr.1.

<sup>675</sup> Burundi (2004), Nr.2. Hier wird deutlich, dass Subsistenzwirtschaft nicht in das Bild der IFIs von *Entwicklung* passt.

<sup>676</sup> Burundi (2004), Nr.2.

Dies wird als Belastung aus der Zeit der Implementierung eines Strukturanpassungsprogramms angesehen, denn es erfolgte trotz eines durchschnittlichen Wirtschaftswachstums von 3,7 Prozent keine Strukturreform der Gesamtwirtschaft. Die Landwirtschaft blieb der dominante Sektor, der Anteil der Industrie wuchs minimal (von 8,2 Prozent auf 12,4 Prozent) und der formelle Dienstleistungssektor scheint vernachlässigbar. Neben der Verschuldung ist die Inflation als wichtige wirtschaftliche Größe zu erwähnen, die in den Jahren 1986-1992 relativ stabil war, in den folgenden Jahren jedoch stark stieg. Das Zahlungsbilanzdefizit wuchs in dieser Zeit von 10,2 Prozent des BIP auf 20,2 Prozent des BIP, was laut I-PRSP aus der von Projekten der Entwicklungshilfe generierte erhöhte Einfuhr von Waren und dem gleichzeitigen Sinken des Kaufpreises besonders im Kaffeesektor, auf dem Weltmarkt resultiert.

Industriesektor und Dienstleistungen soll die Regierung Burundis nun mit der Strategie des I-PRSPs besonders fördern<sup>677</sup>. Im I-PRSP stehen die Effizienz staatlicher Politik und die sichtbare Verbesserung der Situation der am meisten benachteiligten Gruppen im Fokus. Dazu müssen laut I-PRSP die wirtschaftlichen Akteure in die Überlegungen mit einbezogen werden. Hier klingt die Ansicht durch, dass investitionsfreundliche Politik das zentrale und nahezu ausschließliche Mittel zur Armutsreduzierung sei<sup>678</sup>, was kurzfristig mit der schwachen Politik zusammenhängen mag<sup>679</sup>, jedoch keine langfristige wirtschaftspolitische Politik zur Stärkung der Ärmsten darstellen kann. In diesem Zusammenhang betonen die Autoren des I-PRSPs allerdings, dass auch die Meinung der Armen, wohin die Entwicklung des Landes gehen sollte, gehört wurde<sup>680</sup>.

In der ökonomischen Stabilisierung werden drei grundsätzliche Herausforderungen genannt<sup>681</sup>:

1) Die ökonomischen Folgen des Krieges, des zweieinhalbjährigen Embargos und die Probleme, die sich durch die Bürgerkriege in Ruanda und der Demokratischen Republik Kongo ergeben. 2) Der Klimawandel, der die Ernährungssicherheit und auch den ökonomischen Aufschwung gefährdet, da mehr als 90 Prozent der Bevölkerung Subsistenz-Landwirtschaft betreiben. Diese können durch geringere Ernten nun überhaupt nicht mehr in den

---

<sup>677</sup> Allerdings bleibt im I-PRSP unklar, wer die Regierung ist, da es zum Zeitpunkt der Formulierung allenfalls eine umstrittene Übergangsregierung gab. Im Anschluss wird es noch schwammiger, denn dort wird formuliert: „Burundi“ sei überzeugt, dass wirtschaftliches Wachstum stark, nachhaltig, diversifiziert und gerecht sein müsse. Vgl. Burundi (2004), Nr. 7.

<sup>678</sup> Burundi (2004), Nr. 9.

<sup>679</sup> Zur Stabilisierung der Lage trägt laut I-PRSP – und dies ist nachvollziehbar – bei, dass die Unterzeichner des Waffenstillstandes aus ihrem bewaffneten Kampf nun eine demokratische Auseinandersetzung machen, indem sie als Parteien zugelassen werden wollen, wie etwa die zweigeteilte Bewegung CNDD-FDD. Burundi (2004), Nr. 10. Hier könnte man vermuten, dass diese Betonung erfolgt, damit das Papier nicht als zu wirtschaftsfixiert eingeschätzt wird.

<sup>680</sup> Burundi (2004), Nr. 10.

<sup>681</sup> Burundi (2004), Nr. 26.

Wirtschaftskreislauf integriert werden. 3) Die Folgen des ‚Einfrierens‘ internationaler Kooperation<sup>682</sup>. Zur Bekämpfung der oben angeführten Folgen dieser Isolation, der starken Inflation und dem steigende Zahlungsbilanzdefizit, wird wiederum eine Diversifizierung der Wirtschaft angestrebt, um eine verstärkte Teilnahme am Weltmarkt zu ermöglichen. Denn Integration in den Weltmarkt wird von den IFIs als zentraler Teil von Entwicklung angesehen<sup>683</sup>.

Im Weiteren wird eine genauere Analyse besonders der sozialen Situation in Burundi vorgenommen, die notwendig ist, um politische Reformen und Konditionalitäten zu setzen, die die Situation verbessern sollen. Das I-PRSP greift den wissenschaftlichen Diskurs<sup>684</sup> über Armut auf, indem es die monetäre Armut, die in Burundi durch die politische Instabilität deutlich zugenommen hat<sup>685</sup>, von den menschlichen Aspekten der Armut abgrenzt, die Menschen daran hindern ihr Potential zu entfalten und ein Mindestmaß an Wohlergehen zu erreichen<sup>686</sup>. Im Rahmen dieser Analyse wird dann festgestellt, dass fast die Hälfte der Burundier unter diesen Aspekten als arm gilt. Im Gesundheitsbereich hat sich in den Jahren 1993-2003 die Situation verschlechtert, die Lebenserwartung lag 2002 bei 50 Jahren<sup>687</sup>, was eine der niedrigsten der Welt darstellt. Dafür sind laut I-PRSP die schlechte und - wenig überraschend - durch den Bürgerkrieg weiter verschlechterte sanitäre Infrastruktur und die Wohnsituation verantwortlich.

Diese schlechte sozialen Situation wird laut I-PRSP durch Probleme der Governance und Unsicherheit und instabilem makroökonomischem Rahmen sowie mangelndem Zugang zu Produktionsmitteln zu „basic social services“ verstärkt.<sup>688</sup> Dies wird im I-PRSP auf unzureichende Versorgung, schlechte Verteilung der Bezugsquellen und besonders auf mangelnde Kaufkraft der Nutznießer zurückgeführt. Hier wird die Fixierung auf die Wirtschaftlichkeit deutlich, denn es entsteht der Eindruck, es würden Bezugsquellen für Grundgüter nur dort

---

<sup>682</sup> Dies verdeutlicht das I-PRSP durch den Hinweis, dass die ODA-Transfers von fast 300 Mio. US-Dollar 1992 auf weniger als 100 Mio. US-Dollar 2001 gesunken sind. Vgl. Burundi (2004), Nr.26.

<sup>683</sup> Der Beitrag der Subsistenzwirtschaft zur Befriedigung der Grundbedürfnisse wird dabei oft ignoriert.

<sup>684</sup> Vgl. hierzu u.a. Durth, Rainer / Körner, Heiko / Michaelowa, Katharina (2002): Neue Entwicklungsökonomik. Stuttgart: Lucius (Grundwissen der Ökonomik Betriebswirtschaftslehre, 2306) und meinen Artikel Krauß, Christoph (2013): Entwicklungsökonomik und Sozialethik. Eine Verhältnisbestimmung anhand der Begriffe Armut und Entwicklung. In: Schallenberg, Peter / Küppers, Arnd (Hgg.) (2013): Interdisziplinarität der Christlichen Sozialethik. Festschrift zum 50-jährigen Jubiläum der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle in Mönchengladbach. Paderborn, (Christliche Sozialethik im Diskurs, Bd.4), S.139-152.

<sup>685</sup> Burundi (2004), Nr.40-54.

<sup>686</sup> I-Burundi (2007), Nr.55-60. Neben der Erfassung der niedrigen Konsumausgaben eines Haushaltes werden die Kriterien „education and knowledge, sound health and potable water“ aufgestellt, mit denen dann Lebenserwartung, Bildung und Lebensstandard erfasst werden sollen. Auch der Anteil der Analphabeten beträgt laut I-PRSP über 50 Prozent, obwohl 73 Prozent der Burundier eine Grundschulbildung erhalten. Höhere Bildungsgrade erreicht, bemerkenswerterweise gleichbleibend auch während des Bürgerkriegs, nur 1 Prozent der Bevölkerung.

<sup>687</sup> I-PRSP-Burundi, Nr. 60. Sie stieg bis 2018 auf 59 Jahre an. Vgl.

<https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.MA.IN?locations=BI> (07.07.2020).

<sup>688</sup> I- Burundi (2007), Nr.66.



geschaffen, wo es auch kaufkräftige Abnehmer gibt<sup>689</sup>. Hier ist als kritischer Punkt der Analyse anzumerken, dass es offenbar ein Bewusstsein staatlicher Verantwortung für eine Grundgüterversorgung aller Bürger ebenso wenig gibt wie für einen bessere Geschlechtergerechtigkeit.

Das Governanceproblem wird auf zu starke Zentralisierung und zu starke (wirtschaftliche) Planung zurückgeführt, die es den möglichen Nutznießern („beneficiaries“) unmöglich machte, politische Maßnahmen auf ihre konkreten, regional verschiedenen Probleme anzupassen<sup>690</sup>. Zudem sind die sozio-ökonomische und die politische Struktur laut I-PRSP besonders korruptionsanfällig<sup>691</sup>. Deshalb soll die Dezentralisierung vorangetrieben werden. Es ist jedoch zu diskutieren, ob diese Korruption erschwert oder nur die Folgen minimiert. Die größte Herausforderung aus sozialpolitischer Sicht war zu Beginn der Planungen der PRS jedoch das Fehlen eines sozialen Netzes für Verarmte, von Armut bedrohte und extrem Arme.

Die zentrale Maßnahme zur Bekämpfung der Missstände soll laut I-PRSP allerdings nicht die Etablierung eines solchen sozialen Netzes sein, sondern die Etablierung eines stabilen makroökonomischen Rahmens, weshalb dieser Rahmen und seine Schwächen sehr ausführlich analysiert werden<sup>692</sup>: Das Steuersystem ist ineffizient und ineffektiv, es gibt hohe öffentliche Defizite und seit 1992 eine hohe Inflation, unangemessene öffentliche Ausgaben, eine hohe Schuldenlast, und, für den IMF zentral, eine Verschlechterung der Zahlungsbilanz<sup>693</sup>. Durch die Inflation hat das Realeinkommen abgenommen, was zur weiteren Schwächung der Wirtschaftssubjekte, verstärkt durch die Zurückhaltung der Banken, Kredite an Privatpersonen und Unternehmen zu vergeben, führt.

Die Fortdauer rigider, traditioneller Wirtschaftsformen hat laut I-PRSP schnelleres und nachhaltiges Wachstum verhindert, auch, da die Geldwirtschaft eine untergeordnete Rolle spielt<sup>694</sup>, was neben der durch den Bürgerkrieg gestiegenen Zahl der Landlosen ein Problem darstellt. Denn durch die Dominanz der Subsistenzwirtschaft bleibt der erste Sektor vom Wirtschaftskreislauf weitgehend ausgeschlossen. Allerdings ist zu bemerken, dass Subsistenzwirtschaft treibende nicht zu der Gruppe der absolut Armen zu zählen sind, da sie ihre Grundbedürfnisse

---

<sup>689</sup>Denn im nächsten Abschnitt wird das schwache Haushaltseinkommen als Grundproblem angesehen, da die Fixkosten auf die Nutzer umgelegt werden sollen. Vgl. I-Burundi (2007), Nr. 111-112.

<sup>690</sup> Burundi (2004), Nr.69.

<sup>691</sup> Ebd. Nr.70.

<sup>692</sup> Burundi (2004), Nr.77-108. Die macht m. E. ein Vertrauen der Autoren auf den Trickle-Down-Effekt deutlich, der auch sozialethisch zu hinterfragen ist.

<sup>693</sup> Burundi (2004), Nr.78-87.

<sup>694</sup> Vgl. Burundi (2004), Nr.89-92. Zur Auseinandersetzung mit der Subsistenzwirtschaft. vgl. Thieme (2012); Möller (1995) sowie Kaltmeier (1999).

befriedigen können<sup>695</sup>. Weitere Wachstumshemmer sind nach Ansicht der Autoren des I-PRSPs die schwach vorhandene Industrie, das starke Bevölkerungswachstum<sup>696</sup> sowie die mangelnde Integration der nicht wettbewerbsfähigen Wirtschaft in die Region Ostafrikas<sup>697</sup>. In dieser Argumentation scheinen Aspekte der Modernisierungstheorie weiterhin zu greifen<sup>698</sup>.

Tatsächlich schwierig ist allerdings die Abhängigkeit vom Export von Kaffee und anderen Rohstoffen, da die Erträge hier stark vom Weltmarkt abhängen<sup>699</sup>. Die Produktion anderer Güter reicht jedoch, nach der Analyse des I-PRSP, gerade zur Versorgung der Bevölkerung und erlaubt keinen Export einer ‚überschüssigen‘ Produktion.

Auch der Finanzsektor, d.h. das Bankenwesen, ist unterentwickelt und nicht diversifiziert, was verstärkt wird durch eine schwache Sparquote, wenig Investitionen und einen Mangel an Arbeitsplätzen für Qualifizierte im formellen Bereich, kombiniert mit hoher Arbeitslosigkeit auf dem Land. Die Gewinne in der Landwirtschaft sind zu gering, um Modernisierungen finanzieren zu können. Zur wirtschaftlichen Modernisierung insgesamt und einer Produktivitätssteigerung fehlt die Infrastruktur, besonders die Wasser- und Energieversorgung, aber auch Straßenbau und Kommunikationsnetze<sup>700</sup>.

Im Bildungssystem werden zwei der vier klassischen „A“<sup>701</sup> angeführt, nach dem das System bewertet wird beziehungsweise dessen Mängel erfasst werden: Availability und Affordability, daneben noch Equity (also gleicher Zugang), Finanzierungsprobleme und soziale und politische Instabilität<sup>702</sup>. Hier wird die Kostenfrage stark betont, indem der schwierige Zugang besonders durch die steigende Armut erläutert wird. Zwar werden die vom Bildungssystem Benachteiligten klar benannt (vertriebene Kinder, Arme, Behinderte und Mädchen) und das fehlende soziale Netz dafür verantwortlich gemacht, allerdings taucht nirgendwo die Forderung auf, ein solches zu schaffen.

---

<sup>695</sup> Natürlich ist hier zu bedenken, dass Subsistenzwirtschaft-Treibende nicht mit der pekuniär gefassten Armutsgrenze zu erfassen sind (weniger als 1,90 \$ pro Tag zur Verfügung). Dennoch verhungern sie nicht.

<sup>696</sup> Dieses Phänomen trifft nahezu alle Entwicklungsländer: Wirtschaftswachstum wird durch das Bevölkerungswachstum nivelliert. Die Folge ist, dass man ein sehr hohes Wachstum anstrebt, um die wachsende Bevölkerung versorgen und auch deren Lebensstandard und die Lebenserwartung steigern zu können. Vgl. zu dieser Problematik: Birdsall, Nancy / Kelley, Allen C. / Sinding, Steven W. (Hgg.) (2003): Population matters. Demographic change, economic growth and poverty in the developing world. Oxford.

<sup>697</sup> Burundi (2004), Nr. 96f. Die regionale Integration wäre ein erster Schritt, um langfristig am Weltmarkt und damit am globalen Wachstum zu partizipieren. Hierfür wäre allerdings Wettbewerbsfähigkeit die Voraussetzung.

<sup>698</sup> Vgl. Kapitel 2.2.2.1 dieser Arbeit.

<sup>699</sup> Hier sei nur an das oben erwähnte Problem des Kaffeepreises erinnert. Vgl. 4.1.2.

<sup>700</sup> I-Burundi (2007), Nr. 98-107.

<sup>701</sup> Damit sind die vier Aspekte gemeint, die Bildung erfüllen muss: Availability, Access, Acceptability und Adaptability, also Verfügbarkeit, Zugang, Akzeptanz und Anpassungsfähigkeit.

<sup>702</sup> Burundi (2004), Nr. 113.

Der unterschiedliche Zugang ergibt sich laut I-PRSP sowohl aus regionalen Unterschieden als auch aus einer Ungleichbehandlung der Geschlechter im Bildungssystem. Weitere Probleme sind Zahl und Bildungsgrad der Lehrer sowie die mangelnde Finanzierung besonders der Einrichtungen höherer Bildung. Der Staat finanziert allein die Lehrergehälter, Bau und Ausstattung müssen von anderen Geldgebern bezahlt werden<sup>703</sup>. Dennoch werden Lehrer so gering bezahlt, dass viele Ihre Stelle aufgeben.

Ein effektives Bildungssystem wird nach Meinung des I-PRSPs durch den Mangel an technischer und beruflicher Anleitung verhindert, für deren Bereitstellung es jedoch externe Geldgeber braucht, da die Regierung dies nicht leisten kann<sup>704</sup>. Hier wird m.E. ein falscher Schwerpunkt in dem I-PRSP gesetzt, denn Bildungsfinanzierung sollte zu den ersten Aufgaben des Staates gehören, noch vor einzelnen wirtschaftspolitischen Reformen. Ohne höhere Bildung wird die Produktivität der Menschen nicht steigen. Nur diese kann aber zu höherem Einkommen und damit zu höherer Kaufkraft führen. Hier müsste der Staat also von den IFIs in der PRS zu mehr Bildungsausgaben gedrängt werden, die sich langfristig auszahlen würden. Dies geschieht jedoch nicht. Es wird nur allgemein gefordert, dass bis 2015 alle Kinder, unabhängig von Geschlecht und Region, Grundschulbildung erhalten sollen<sup>705</sup>. Auch soll die Analphabetenrate gesenkt werden<sup>706</sup>. Konkrete Vorgaben, wie dies zu erreichen ist, werden nicht gemacht.

Im Gesundheitsbereich konstatiert das I-PRSP eine ähnliche Situation: Hier werden neben den allgemeinen Problemen der schlechten Wasser- und Stromversorgung, die auch die hygienischen Lebensbedingungen beeinflussen, vor allem die veraltete Ausstattung und die Zentralisierung als Probleme benannt<sup>707</sup>. Das Problem der Gesundheitsversorgung vertriebener und verletzbarer Menschen wird in dreifacher Hinsicht erfasst: zunächst die aktuellen Flüchtlinge „surviving only thanks to national and international charity“<sup>708</sup>, dann die Armutsgefährdeten, die durch das fehlende soziale Netz beeinträchtigt werden und die hohe Zahl der HIV-Infektionen<sup>709</sup>.

Bemerkenswert erscheint, dass bezüglich der Frage der Geschlechtergerechtigkeit sogleich darauf verwiesen wird, dass die traditionelle Kultur Burundis ein Handicap für die

---

<sup>703</sup> Dies erklärt viele NGO-Projekte zum Schulbau in Entwicklungsländern, auch in Burundi.

<sup>704</sup> Vgl. Burundi (2004), Nr.116-119.

<sup>705</sup> Dies spiegelt das MDG Nr.2: Primarschulbildung für alle: Vgl: <http://www.un-kampagne.de/index.php?id=98> (19.05.2015).

<sup>706</sup> 50% 2006, 25% 2010 und 10% 2015). Bis 2010 soll es auch einen allgemeinen Zugang zum Gesundheitssystem geben; ebenso sollen die Kindersterblichkeit gesenkt und der Zugang zu Trinkwasser (70% 2006, 100% 2015) erhöht werden. Vgl., auch für das vorherige, I-Burundi (2007), Nr.139.

<sup>707</sup> Burundi (2004), Nr. 120-123.

<sup>708</sup> Burundi (2004), Nr.126.

<sup>709</sup> I-PRSP-Burundi, Nr.126-132.

Gleichstellung der Geschlechter ist, und dass Frauen zum einen in vielen Entscheidungsgremien unterrepräsentiert sind<sup>710</sup> und es zum anderen in vielen Fragen entweder keine Gesetzgebung gibt oder die bestehenden Gesetze Frauen diskriminieren<sup>711</sup>. Auch hier werden aus der Analyse im Gesundheitssystem zunächst keine konkreten Vorgaben entwickelt. Die Konkretisierung der Probleme und Herausforderungen wird als Analyse ausgegeben

Vielmehr wird auf Basis der umfassenden Dokumentation der Situation im nächsten Kapitel im I-PRSP eine grundlegende Zukunftsvision entwickelt. Dem Titel des neuen Konditionalitätskonzeptes der IFIS entsprechend geht es zwar um Förderung des Wirtschaftswachstums und Armutsreduzierung, dennoch werden darüber hinausgehende Ziele für die langfristige Entwicklungsperspektive Burundis benannt<sup>712</sup>:

„A Burundi that is in peace. A peaceful sub-regional climate that is favorable to economic integration.

Poverty that is gradually being eradicated.

People who have access to essential services (education, health, hygiene).

Young people who benefit from a high level of education.

A diversified and modernized agricultural sector.

An industrialized economy that is competitive and fully integrated into the regional and global trading systems.

Demographic growth under control.

Institutions based on transparent management and decentralization of power and resources.”

Diese Vision weist zwar über die Wirtschaft hinaus, ist allerdings doch sehr von dem Glauben getragen, durch wirtschaftliche Stärke könne man die übrigen wünschenswerte Ziele erreichen: Nach dem verständlichen Friedenswunsch wird sofort erwähnt, dass eine friedliche Region wichtig sei<sup>713</sup>, um die wirtschaftliche Integration voranzutreiben. Zwar ist unklar, ob die Reihung auch eine Priorisierung bedeutet, dennoch fällt auf, dass funktionierende Institutionen, also das, was unter dem Begriff Good Governance zusammenfassen könnte, erst am Schluss der Ziele steht. Diese funktionierenden Institutionen sind aber Voraussetzung für viele der oben genannten Ziele, wie den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen und einem Ausbau der höheren Bildungsmöglichkeiten, so dass sie prioritär für gelingende Entwicklung sind<sup>714</sup>. Auch die Diversifizierung des Agrarsektors wird nur mit einem funktionierenden Staat und einer transparenten Gesetzgebung nachhaltig erfolgreich sein. Diese Reformen könnten ja zunächst durch Kredite der IFIs ermöglicht werden, um dann die wünschenswerte wirtschaftliche Entwicklung und Integration in regionale und globale Märkte zu erreichen. Allerdings ist der in Nr. 138 des I-PRSP angeführte Punkt, dass Armut neben Bad Governance eine

---

<sup>710</sup> An diesem Punkt wird deutlich, wie schwierig die Frage nach der Entwicklung ist, denn diesen Missstand gibt es auch in vielen ‚entwickelten‘ Ländern. Vgl. die deutsche Debatte um die Frauenquote.

<sup>711</sup> So etwa in der Frage der Arrangierung von Ehen. Vgl. für den Abschnitt Burundi (2004), Nr.132-136.

<sup>712</sup> Burundi (2004), Box 2, Nr.138-139, S.28.

<sup>713</sup> Hintergrund ist sicher das Nachbarland Rwanda, dass zeitgleich mit Burundi einen Bürgerkrieg erlebte.

<sup>714</sup> Hier wird Good Governance als Folge wirtschaftlichen Aufschwungs gesehen, vielmehr darf sie zwar keine Voraussetzung für Hilfe sein, aber doch zu schaffende Basis, um vieles andere zu erreichen. Eine parallele Reihung wäre sicher angebrachter als die im I-PRSP vorliegende Nachordnung.

Ursache für den Konflikt war, zu bedenken. Die wirtschaftliche Orientierung wird jedoch in Nr. 139 deutlich, wenn die oben angeführten Visionen in konkretere Ziele gefasst werden: Denn dort steht als erster Punkt, der erreicht werden soll, ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 5 Prozent für die Jahre 2003-2006 und von 6 Prozent für die Jahre von 2005-2010.<sup>715</sup> Dabei bleibt jedoch unklar, wie und durch wen dieses Wachstum generiert werden soll. Dennoch bildet es den Bezugspunkt für alle weiteren wünschenswerten Ergebnisse der durch das I-PRSP gestützten Politik: Erst nach dem Wachstum werden der Wiederaufbau, der die Reintegration der Vertriebenen einschließt, und die Reduzierung der Armut bis 2010 auf das Niveau vor dem Bürgerkrieg genannt<sup>716</sup>. An dieser Stelle werden dann die sechs oben erwähnten Problemkreise näher ausgeführt:<sup>717</sup>

1. "Promoting Peace and Good Governance"<sup>718</sup>. Anschließend an das allgemeine Ziel einer nationalen Versöhnung werden die Umsetzung des Good Governance-Konzeptes, vor allem durch Bekämpfung von Korruption und Betrug, und die Wiederherstellung institutioneller Kapazitäten als Ziel formuliert<sup>719</sup>. Grundlage des neu zu errichtenden Staates sollen Good Governance, Rechtsstaatlichkeit, Effizienz der öffentlichen Verwaltung, sozialer Konsens und Partizipation der Zivilgesellschaft bei politischen Entscheidungen sein<sup>720</sup>. Daneben wird „justice for all“<sup>721</sup> gefordert, was ein Hinweis auf die zu leistende Aufarbeitung des Bürgerkriegs ist. Des Weiteren werden grundlegende politische Reformen eingefordert, wie die Etablierung demokratischer Institutionen, oder die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für den Schutz der Menschenrechte, auch durch die Stärkung des parlamentarischen Systems und die Wiederherstellung einer starken Judikative. Auch soll die Zivilgesellschaft unter anderem durch ein Verfassungsreferendum und Wahlen, die der Situation Burundis angemessen sind (was heißt das?) gestärkt werden<sup>722</sup>. Interessant ist, dass wegen der Schwäche der Institutionen zugleich die Privatisierung und die Stärkung der Staatskapazitäten eingefordert werden. Die Parallelität kommt in der Schaffung eines Ministeriums „responsible for good governance and privatization“ zum Ausdruck. Dies lässt sich nur dadurch erklären, dass hier wohl an die

---

<sup>715</sup> Interessant ist hier auch die Überlappung der Zeiträume.

<sup>716</sup> Die Zahl der Burundier, die unter der Armutsgrenze leben, soll bis 2010 auf 35 Prozent und bis 2015 auf 25% reduziert werden.

<sup>717</sup> Burundi (2004), Nr.140. Die Themen werden dann ausführlich dargestellt in den Nummern 141-300.

<sup>718</sup> Burundi (2004), Nr.140.

<sup>719</sup> Burundi (2004), Nr.141.

<sup>720</sup> Burundi (2004), Nr.145.

<sup>721</sup> Ebd.

<sup>722</sup> Burundi (2004), Nr.148.

Schaffung von Public-Private Partnerships<sup>723</sup> gedacht ist, auch wenn diese nicht erwähnt werden.

Ein erster expliziter Schwerpunkt der PRS wird in der Stärkung der ökonomischen Governance<sup>724</sup> durch verstärkte Transparenz und Bekämpfung der Korruption, sowie Dezentralisierung und Effizienzsteigerung (Strengthening Capacities) in der Verwaltung, gesetzt<sup>725</sup>. Dies bedeutet, dass das Konzept der Good Governance hier ausschließlich im Rahmen der Ermöglichung von wirtschaftlicher Aktivität behandelt wird. Dies soll eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft erreichen, etwa durch die Einrichtung eines unabhängigen Rechnungshofes<sup>726</sup>. Die konkreten Schritte erinnern sehr an den Washingtoner Konsens<sup>727</sup>.

Die Partizipation soll durch zwei unterschiedliche Gremien erreicht werden: Zum einen soll die Partizipation der Wirtschaft durch die Einrichtung von Dialogausschüssen gesichert werden, in denen über Steuern, Beschaffung und generell die Entwicklung des privatwirtschaftlichen Sektors gesprochen werden soll. Hier ist die zivilgesellschaftliche Beteiligung, wenn man Zivilgesellschaft als weder staatliche noch ökonomische Rubrik versteht, ausgeschlossen. Zum zweiten sollen Entwicklungskomitees gebildet werden, in denen über „Development Projects“<sup>728</sup> gesprochen werden soll. In diese Gespräche sollen auch Graswurzelorganisationen eingebunden werden, die man dadurch wiederum stärken will<sup>729</sup>. Allerdings entsteht im I-PRSP der Eindruck, dass diese Gespräche eher als zweitrangig angesehen werden<sup>730</sup>.

Im zweiten Punkt „Promoting sound economic growth that will reduce poverty“<sup>731</sup> wird schon sehr deutlich, dass Armut in diesem I-PRSP zumindest vorrangig monetär verstanden wird und durch Wirtschaftswachstum reduziert werden soll<sup>732</sup>. Weitere Aspekte eines umfassenderen Armutsbegriffs werden erst in den nächsten Punkten angeführt, hier geht es vor allem um die makroökonomische Stabilität. Allerdings soll gleichzeitig eine Ausrichtung der Sozialdienste auf schutzbedürftige Gruppen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, grundlegende

---

<sup>723</sup> Roggencamp/ SB MG u.a. Die Problematisierung der PPPs muss auch hier erfolgen. Vgl. etwa die Wasserpolitik der Weltbank in der einschlägigen Dokumentation Jentzsch (2013).

<sup>724</sup> Zum Begriff der Ökonomischen Governance vgl. Trebesch, Christoph (2008): Economic Governance. Berlin. (SFB-Governance Working Paper Series Nr. 11, DFG- Sonderforschungsbereich 700). Online unter: [http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov\\_wp/wp11/wp11.pdf?1325771016](http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp11/wp11.pdf?1325771016) (26.01.2021).

<sup>725</sup> Trebesch-Erklärungen und Williamson-Erklärungen.

<sup>726</sup> I-Burundi (2007), Nr. 153.

<sup>727</sup> Vgl. Burundi (2004), Nr. 152 und Querverweise.

<sup>728</sup> I-PRSP-Burundi, Nr. 157.

<sup>729</sup> Vgl. summary in Burundi (2004), Nr. 164.

<sup>730</sup> In beiden Komitees existiert allerdings das Problem, dass viele Qualifizierte entweder getötet wurden oder geflohen sind, was die institutionelle Stärkung erschwert, wie das I-PRSP zutreffend beschreibt. Burundi (2004), Nr. 161.

<sup>731</sup> Burundi (2004), Nr. 140.

<sup>732</sup> Es bleibt allerdings unklar, ob dies die Kurzformel für Pro-Poor Growth ist.

Infrastrukturen zur Bekämpfung von HIV/Aids und Schaffung von Arbeitsplätzen<sup>733</sup> erfolgen. Das spräche für die Umsetzung einer vorrangigen Option für die Armen bzw. eines Konzeptes von Pro-Poor Growth<sup>734</sup>. Im selben Kapitel des I-PRSPs wird jedoch die Fortsetzung der Strukturanpassungspolitik durch Abbau von Subventionen an staatliche Unternehmen und einen Einstellungsstopp im öffentlichen Dienst und eine Präferenz für die Förderung der Privatwirtschaft explizit gemacht<sup>735</sup> und mit einer strikten Ausgabenkontrolle verbunden<sup>736</sup>. Darüber hinaus wird eine kluge Geldpolitik eingefordert, deren oberstes Ziel Preisstabilität ist<sup>737</sup>, so dass es positive Zinsen gibt, die Investoren ins Land bringen könnten. Um dies zu erreichen, braucht es unter anderem eine angemessene Haushaltspolitik, die die Kredite der Zentralbank an Regierung und öffentliche Stellen deckelt und für den privatwirtschaftlichen Bereich indirekte monetäre Instrumente<sup>738</sup> vorsieht. Zusätzlich soll ein Kapitalmarkt mit einem gestärkten Interbankenhandel geschaffen werden, damit die Zentralbank sich auf Ihre Rolle als „lender of the last resort“<sup>739</sup> beschränken kann. In diesem Bereich sollen die Kapazitäten der BRB, also der Zentralbank, mit Unterstützung des IMF und anderer Zentralbanken ausgebaut werden. Darüber hinaus wird eine bessere Arbeits(markt)politik verlangt, die neben effektiverer Verwaltung wiederum aus Förderung von Privatinitiative und Identifizierung verheißungsvoller Nischen besteht. Dies erscheint mir mit Demele allerdings ein fragwürdiges Konzept, denn solche Nischen sind von armen und schlecht ausgebildeten Menschen nicht leicht zu füllen<sup>740</sup>. Dennoch werden hier insgesamt sehr viel konkretere Maßnahmen benannt als in den Bereichen der Sozialpolitik.

Ein weiterer Aspekt der Wirtschaftspolitik ist der Außenhandel, der auch unter dem Bürgerkrieg litt. Besonderes Augenmerk wird hier auf den Devisenhandel gelegt, bei dem die im Letter of Intent schon beschriebenen Auktionen der Zentralbank eine Annäherung des

---

<sup>733</sup> „[T]argeting social services at vulnerable groups, in the areas of health, education, essential infrastructure combating HIV/ AIDS, and employment creation.” Burundi (2004), Nr.169.

<sup>734</sup> Vgl. Kapitel 2.3.6.4 dieser Arbeit.

<sup>735</sup> Burundi (2004), Nr.170.

<sup>736</sup> Es sollen Übersichten über die staatlichen Ausgaben (Public Expenditure Reviews (PERs)) erstellt werden, die auch in den Einzelplänen des Budgets Programm-Präferenzen und Investitionen nach den Schwerpunkten des I-PRSPs ausweisen sollen. Burundi (2004), Nr.171.

<sup>737</sup> Burundi (2004), Nr.173.

<sup>738</sup> „[I]ndirect monetary instruments” Burundi (2004), Nr.173. Gemeint sind hier die Einflüsse der Zentralbank oder auch der IFIs auf die Bedingungen des Geldmarktes. Die Zentralbank als Emittent des Geldes hat natürlich starken Einfluss. Für Details siehe Alexander, William E. / Baliño, Tomas J. T. / Enoch, Alexander (1996): Adopting indirect instruments in monetary policy. Online unter: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1996/03/pdf/alexande.pdf> (15.07.2021).

<sup>739</sup> Diese Rolle übernehmen die IFIs auf der globalen Ebene.

<sup>740</sup> „Die Hoffnung, dass eine große Zahl wenig qualifizierter Menschen mit wenig Kapital in Entwicklungsländern erfolgreich Marktnischen besetzen kann, ist unbegründet.“ Demele, Markus (2013): Entwicklungspolitik als Arbeitspolitik. Kultursensible Decent-Work-Strategien der International Labour Organization. Marburg, S. 416.

Wechselkurses zwischen dem offiziellen und dem Schwarzmarkt zur Folge hatten<sup>741</sup>. Der klassische Außenhandel mit Gütern soll wiederbelebt werden, indem die inländischen Restriktionen ebenso wie das verhängte Embargo aufgehoben werden sollen. Durch diese Maßnahmen, eine angemessene Wechselkurspolitik und Handelsliberalisierung soll wiederum der Export gefördert und diversifiziert werden<sup>742</sup>. Insgesamt soll der Außenhandel weiter liberalisiert werden bei gleichzeitiger Stärkung auch der Binnennachfrage, um die Inflation gering zu halten. Diese soll möglichst unter der von Burundis Konkurrenten auf dem Weltmarkt liegen. Dieses Instrument ist aber nicht unendlich ausreizbar bzw. wird dann ad absurdum geführt, wenn es in allen Ländern mit PRSP-Papieren umgesetzt wird. Hier scheint es also eine ungute Abweichung vom Prinzip ‚one size fits all‘ zu geben.

Ein anderes Thema ist die externe Verschuldung Burundis, die, wenn nicht abgelöst (dies wäre illusorisch), so doch reduziert und eingehegt werden soll, um die makroökonomische Stabilität zu verbessern. Dies soll einerseits durch einen verantwortlichen Umgang mit den Schulden und den weiteren Finanzen der Regierung (Verhinderung überbordender, nicht refinanzierter Ausgaben) und andererseits mit bilateralen Gesprächen mit den Gläubigern ermöglicht werden. Burundi erbittet einen Schuldenerlass bei allen bilateralen Gebern (direkt anderen Regierungen), die laut I-PRSP 14% der Gesamtverschuldung ausmachen. Im Gegenzug will Burundi ein Programm vorlegen, das festlegt, wie mit den durch den Schuldenerlass freigewordenen Geldern umgegangen werden soll, sowohl unter dem Aspekt der öffentlichen Verschuldung als auch des sozialpolitischen Mitteleinsatzes<sup>743</sup>. Allerdings wird zeitgleich festgelegt, dass neue Schulden nur für das im I-PRSP vorgelegte Public Investment Program (PIP) aufgenommen werden dürfen<sup>744</sup>. Die angeführten Priority Actions sollen in Maßnahmen zur Reintegration von Bürgerkriegsopfern, und dem sozialen Sektor, besonders Gesundheitsversorgung und Bildungswesen, „housing, water and sanitation, agriculture, basic infrastructure and economic reconstruction“<sup>745</sup>, bestehen<sup>746</sup>.

Im Themenfeld der Förderung von stetigem hochqualitativem Wirtschaftswachstum, das die Armut reduzieren soll,<sup>747</sup> wird der Realität Rechnung getragen, dass Burundi vor allem

---

<sup>741</sup> Früher lag der Kursunterschied bei 100%, zurzeit des I-PRSPs liegt er bei unter 20%. Vgl. Burundi (2004), Nr.176.

<sup>742</sup> Dies soll durch Steuererleichterungen, „streamlining of administrative procedures“ und Aufbau einer „support infrastructure“ erreicht werden.

<sup>743</sup> Wörtlich heißt es: „particularly with respect to its debt and public finance strategy, as well as the social sectors, pursuant to this interim PRSP“. Burundi (2004), Nr.183. Hier werden die „social sectors“ wiederum nicht weiter ausgeführt, während die Strategie bezüglich der „public finance strategy“ vorher ausführlich entwickelt wurde.

<sup>744</sup> I-Burundi (2007), 184.

<sup>745</sup> Burundi (2004), Nr.185.

<sup>746</sup> Der Kampf gegen HIV/AIDs und die Sorge für Straßenkinder werden explizit als konkrete Schritte benannt. Vgl. Burundi (2004), Nr.185.

<sup>747</sup> I-Burundi (2007), Nr.186-248.



agrarisches Güter produziert, so dass der Agrarindustrie und der ländlichen Entwicklung ein besonderes Augenmerk gilt<sup>748</sup>. Die zusätzlich zu erwirtschaftenden Produkte sollen dann durch bessere Vermarktung auf neue Märkte gebracht werden; so soll etwa Fischzucht als neuer Markt geschaffen werden. Bedeutsam ist aber auch, dass hier Mikrokredite und Kleinunternehmer gefördert werden sollen<sup>749</sup>. So soll die Privatwirtschaft gefördert werden, etwa durch Ausgleichszahlungen nach Kriegsschäden und modernisierte Handelsgesetze, während der Staat sein Engagement in der Agrarproduktion schrittweise reduzieren soll. Dies kann m.E. aber erst am Ende stehen und wird angesichts der staatlichen Einmischung in die Agrarproduktion in Industrieländern, etwa in der EU mit Ihren Subventionen, ein unerreichbares Ziel sein. Hier wird aber auch deutlich, dass von armen Ländern Dinge gefordert werden, die in den Geberländern nicht umgesetzt sind.

Als dritter Bereich, in dem gehandelt werden muss, wird die Erweiterung des Zugangs zu grundlegenden sozialen Dienstleistungen im I-PRSP genannt<sup>750</sup>. Diese Grundversorgung in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Infrastruktur (Zugang zu sauberem Trinkwasser) sollte eigentlich Grundvoraussetzung für wirtschaftliche Beteiligung und somit Armutsreduzierung durch Wirtschaftswachstum sein, wird hier jedoch hintangestellt. Im Bildungsbereich sollen als einzelne Maßnahmen der Bau neuer Schulen, eine Verbesserung der Lehrerausbildung, die Bereitstellung von (besserem) Unterrichtsmaterial, die Stärkung der Universität Burundi sowie eine Förderung privater, wohl vor allem kirchlicher, Bildungsinitiativen umgesetzt werden. Grundschulbildung soll im ganzen Land zugänglich und „for indigent families“ kostenfrei sein, was eine Herausforderung für die Staatsfinanzen darstellt<sup>751</sup>. Sekundärbildung soll es auf kommunaler Ebene geben, von der Zentralregierung und externen Spendern finanziell unterstützt. Bedeutsam scheinen, auch im Bezug auf die höhere Bildung, problemlose Übergänge und ein Austarieren zwischen Ausbildung und Markterfordernissen<sup>752</sup>.

Bemerkenswert ist, dass im Bildungsbereich zum ersten Mal im I-PRSP ein Monitoring angekündigt und die Bedingung der Erstellung eines „National Education and Training Plan[s]“ gefordert wird, um die verschiedenen Verantwortlichkeiten zu definieren. In der Nennung der

---

<sup>748</sup> Vgl. auch für das folgende die Zusammenfassung im Burundi (2004), nach Nr. 248. Die Landwirtschaft soll konkret gefördert werden durch Zugang für größere Bevölkerungsgruppen zu den Produktionsmitteln, d.h. zu Land und Vieh. Zugleich müssen die durch den Bürgerkrieg reduzierten Viehbestände durch künstliche Befruchtungsmethoden schnell ergänzt werden. Aber auch moderne Anbaumethoden müssen den Farmern nahegebracht werden, um die Produktivität zu steigern.

<sup>749</sup> Nur am Rande wird erwähnt, dass in der Landwirtschaft auch der Umweltschutz durch Bildungsmaßnahmen und entsprechende Gesetze verbessert werden soll. Konkreter wird es jedoch nicht.

<sup>750</sup> „Expanding access to basic social services“ Burundi (2004), Nr.140.

<sup>751</sup> Wie auch zu dieser Zeit in den MDGs und später in den SDGs gefordert.

<sup>752</sup> Dies soll den Schweinezyklus, den es ja auch in gewissen Bereichen in der Ausbildung in Deutschland gibt, verhindern.

Verantwortlichen taucht die Zentralregierung nicht auf, stattdessen werden neben der kommunalen Ebene nur nichtstaatliche und externe Akteure genannt: „parents, NGOs, the private sector and donors“<sup>753</sup>. Das verdeutlicht m. E. den geringen Stellenwert des höheren Bildungsbereichs in der nationalen Strategie zur Armutsreduzierung.

Auch im Gesundheitsbereich geht es um den Wiederaufbau zerstörter Krankenstationen und um den Ausbau des Netzes, um das Land vollständig abzudecken. Dabei wird die Sichtweise der Autoren des I-PRSPs deutlich, denn Gesundheit hat nicht hier das Ziel eines selbstbestimmten, sondern eines sozial und ökonomisch produktiven Lebens<sup>754</sup>. Insgesamt sind die Reformansätze bzw. die Ziele der Entwicklung im Gesundheitsbereich wünschenswert, aber unkonkret: So werden die Aus- und Weiterbildung des Personals, die Verbesserung der Arbeitssituation und der verbesserte Zugang zu Medikamenten genannt, aber in keiner Weise weiter ausgeführt<sup>755</sup>. Gerade der Medikamentenzugang ist eine Frage, die Engagement und Regulierungswillen internationaler Institutionen einfordern, wie die Untersuchungen von Thomas Pogge gezeigt haben<sup>756</sup>. Hier wird noch nicht einmal auf die Verantwortung der WHO verwiesen. Allerdings soll ein Konzept für eine allgemeine Krankenversicherung in Burundi entwickelt werden, die auch den informellen Sektor einschließen und für arme ländliche Familien bezahlbar sein soll. Diesen Abschnitt schließt der Punkt ab, dass man auch im Gesundheitsbereich auf die private Initiative setzt. Diese soll vom Staat nur in Bezug auf die Kosten auch privatwirtschaftlicher Institutionen überwacht werden. Kosten sollen in Zukunft auch durch die Etablierung einer umlagefinanzierten Krankenversicherung abgedeckt werden. Auch zum Gesundheitsbereich zählen die hygienischen Bedingungen, so dass das I-PRSP auch Vorschläge für die Versorgung mit Trinkwasser enthält. Hier sollen die Wasserquellen erschlossen und verbessert werden; zudem soll es Bildungsprogramme „about proper hygiene and sanitation practices“<sup>757</sup> geben. Ein ähnliches Programm soll zur gesunden Ernährung entwickelt werden.

Grundsätzlich soll der Staat mehr Geld in den sozialen Bereich und die Grundversorgung aller Bürger investieren, auch kommunales Management fördern und Partnerschaften mit

---

<sup>753</sup> Burundi (2004), Nr. 257.

<sup>754</sup> „Reforms in the health sector will be targeted at improving the state of health of the population, so that every citizen can lead a socially and economically productive life.“ Burundi (2004), Nr.258.

<sup>755</sup> Ziel bleibt eine flächendeckende Gesundheitsvorsorge, durch Wiederaufbau und Neueinrichtungen von Krankenstationen. Unklar bleibt dabei jedoch, wie das angestrebte Ziel erreicht werden soll, auch Personal zu motivieren „to areas most in need“ zu gehen. Burundi (2004), Zusammenfassung nach Nr. 272)

<sup>756</sup> Pogge fordert einen Health Impact Fund, um Medikamente auch in Ländern des globalen Südens zur Verfügung stellen zu können. Vgl. Pogge, Thomas (2009): Der Health Impact Fund. Online unter [https://www.gerechte-gesundheit.de/fileadmin/user\\_upload/sonstiges/GG-POS-Pogge\\_Health\\_Impact\\_Fund.pdf](https://www.gerechte-gesundheit.de/fileadmin/user_upload/sonstiges/GG-POS-Pogge_Health_Impact_Fund.pdf) (17.03.2020)

<sup>757</sup> Burundi (2004), Nr. 263.

zivilgesellschaftlichen Akteuren unterstützen. Angemessener Wohnraum für jeden Burundier soll durch rechtliche Möglichkeiten des Landerwerbs und durch günstige Baukredite erreicht werden, also durch Rahmensetzung für Marktprozesse. Allerdings zeigt sich das I-PRSP auch kultursensibel, in dem es betont, traditionelle Werte sollen gefördert und durch die Verstärkung der Tradition des Ubushingantahe wieder zur Geltung gebracht werden<sup>758</sup>.

Die abschließende Forderung der notwendigen Integration von Jugendlichen ohne Schul- und Ausbildung in die Gesellschaft durch Integration in den Arbeitsmarkt<sup>759</sup> leitet zum nächsten zentralen Punkt über: “Reintegration of victims of conflict and other disadvantaged groups into the economy”<sup>760</sup>. Hier geht es um die Reintegration in das Subsystem Wirtschaft, nicht in die Gesellschaft. Hier wird die Vorstellung, dass der wirtschaftliche Bereich Vorreiter für alle weiteren Integrationsschritte ist, prominent vertreten. Das erinnert sehr an die Trickle-Down-Theorie und wäre ein Beleg für die These vieler Kritiker der IFIs, dass diese ihre Politik nur umbenennen, ohne sie inhaltlich zu verändern. Allerdings ist dieser Punkt im I-PRSP stark orientiert an dem Friedensvertrag von Arusha, besonders dem Protocol IV, und dem Emergency Social Program (PSU), das im November 2002 in Genf beschlossen wurde und die „socio-economic rehabilitation and reconstruction“<sup>761</sup>. Die Rückerstattung des Eigentums an die Flüchtlinge scheint darüber hinaus auch nachvollziehbar, wenn, wie im I-PRSP auch betont wird, damit die kurzfristige Unterstützung wie Nahrungsmittelhilfe und freier Zugang zu den „basic social services“ für alle „disadvantaged and vulnerable groups“<sup>762</sup> verbunden ist. Maßnahmen, um diesen Gruppen ein eigenes Einkommen zu verschaffen sind ein mittelfristiges Ziel der Strategie.<sup>763</sup> Sie sollen auch bei öffentlichen Arbeitsmöglichkeiten bevorzugt werden<sup>764</sup>. Dies scheint sehr nah an der vorrangigen Option für die Armen zu sein. Bemerkenswert ist wieder eine sensible Herangehensweise, die besonders die Integration des Volkes der Twa, die marginalisiert scheinen, anstrebt und spezielle Bildungs- und Leseförderprogramme für diese Gruppe einfordert<sup>765</sup>.

Weitere Punkte in der im I-PRSP vorgeschriebenen Politik sind der Kampf gegen HIV/AIDs und die Frage der Gleichberechtigung: „Combating HIV/AIDS/STDs“<sup>766</sup> wird aus dem Punkt

---

<sup>758</sup> Burundi (2004), Nr. 270. Vgl. Nindorera (2003). S.2.

<sup>759</sup> Es wird auch vorgeschlagen, Jugendverbände zu gründen „for the pursuit of income-generating activities.“ Burundi (2004), Zusammenfassung nach Nr. 272.

<sup>760</sup> Burundi (2004), Nr.140.(Hervorhebung CK).

<sup>761</sup> Burundi (2004), Nr. 274. Vgl. auch Nr. 277.

<sup>762</sup> Burundi (2004), Nr. 279 Vgl. auch Nr. 278.

<sup>763</sup> Burundi (2004), Nr. 280: „[I]ncome generating activities for these groups so that they can become self-supporting“.

<sup>764</sup> Burundi (2004), Nr. 280.

<sup>765</sup> Burundi (2004), Nr. 282.

<sup>766</sup> Burundi (2004), Nr.140. STDs: Sexual Transmitted Diseases.

des Zugangs zur Gesundheitsversorgung nochmal eigens herausgelöst, auch da in Burundi ein eigenes Ministerium existiert, das sich des Kampfes gegen AIDS annimmt<sup>767</sup>.

Die Gleichberechtigung der Geschlechter ist wiederum aus zwei Gründen interessant: Zum einen ist dies ein schwieriges Thema, weil man den Gleichheitsgrundsatz der Menschenrechte kulturell sensibel einbringen muss und sich vor kolonialem Gebaren hüten sollte, und zum zweiten ist eine wirtschaftliche Gleichberechtigung von Frauen wiederum ein Baustein für wirtschaftlichen Aufschwung, wie u.a. die Grameen-Bank vom Mohammad Yunus zeigt<sup>768</sup>. Wie das I-PRSP verdeutlicht<sup>769</sup>, stellen Frauen zum einen die Mehrheit der burundischen Bevölkerung und sind zudem im Arbeitsleben überrepräsentiert, vor allem, da sie die Mehrheit der einfachen Arbeitskräfte im Agrarsektor, dem dominierenden Wirtschaftsgebiet Burundis darstellen.

Zugleich sind sie in den Entscheidungsgremien unterrepräsentiert, so dass es unter dem Titel „Advancing the role of women in development“<sup>770</sup> eine breite Frauen- und Mädchenförderung geben sollte, damit sie nicht nur als billige Arbeitskraft gesehen werden. Zentral dafür ist der Bildungs- und Ausbildungsbereich, damit Frauen auch in neuen Bereichen (wirtschaftliche) Aktivität entfalten können, und das traditionelle Rollenbild sich wandeln kann. Grundvoraussetzung ist eine bessere medizinische Betreuung von Müttern und Kindern, auch um Familienplanung zu ermöglichen. Zudem muss ihnen der Zugang zu den Produktionsmitteln erleichtert werden, besonders zu Land. Kommunale Organisationen, die Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten für Frauen schaffen, sollen staatlich unterstützt werden, besonders bei organisatorischen Fragen. Um die auch in Burundi auftretende Doppelbelastung von Frauen durch Arbeit und Familie bzw. Haushalt zu mildern, soll die Hausarbeit auch durch Bereitstellung technischer Hilfe gefördert werden. Dieser Punkt der Frauenförderung bleibt im I-PRSP sehr kurz und unkonkret formuliert. Zudem fällt im I-PRSP auf, dass alle Maßnahmen, die zur Förderung von Frauen angegeben werden, als „ongoing process“<sup>771</sup> geschildert werden und es nicht, wie in allen anderen Punkten bereits laufende Programme gibt.

---

<sup>767</sup> Burundi (2004), Nr.283-287: Die Punkte sind a) Prävention, besonders auch der Übertragung von Mutter auf Kind durch „appropriate facilities“ im ganzen Land, aber auch durch Bildung. Auch sollen Programme der WHO bekanntgemacht werden sowie Handbücher zum Umgang mit den Gefahren und mit den Kranken. b) Versorgung der bereits Infizierten, auch durch Ausbau der psychologischen Betreuung, auch von Aids-Waisen. Unterstützung von Verbänden und betroffenen Familien in der Suche nach Einkommensmöglichkeiten („Income generating-activities“). c) Einbeziehung vieler gesellschaftlicher Bereiche in den Kampf gegen Aids, vor allem durch Unterstützung entsprechender NGOs, Verbesserung eines Systems der Erfassung von AIDS-Patienten, Stärkung des institutionellen Rahmens und besserer Vernetzung aller beteiligter Gruppen. d) Schaffung eines rechtlichen Rahmens der HIV-Patienten schützt und unterstützt und Unterstützung der HIV-Forschung.

<sup>768</sup> Yunus et al. (1998).

<sup>769</sup> Vgl., auch für das Folgende I-Burundi (2007), Nr. 295-300.

<sup>770</sup> Burundi (2004), Nr.140.

<sup>771</sup> Burundi (2004), Zusammenfassung nach Nr. 300.

Diese Übersicht über die von den IFIs angestrebten Maßnahmen zeigt sehr deutlich die Gewichtung: Während für die ersten zwei Blöcke, die im engeren Sinne die Ökonomie betreffen, sehr ausführliche Beschreibungen vorliegen, werden die sozialen Aspekte sehr kurz abgehandelt. Zudem wird gerade bei diesen mehr auf Privatinitiative gesetzt als in der engeren Wirtschafts- und Ordnungspolitik des Landes.

#### 5.2.3.4 Die Finanzierung des I-PRSPs

Um die Maßnahmen des I-PRSPs zu finanzieren, sind aus Sicht der Autoren dieses Papiers mehrere Maßnahmen, sowohl was den nationalen Haushalt als auch was die Einbindung externer Geber angeht, zu ergreifen. Zunächst sollen die staatlichen Einnahmen durch eine Steuerreform, wie sie im Washingtoner Konsens angedeutet wurde, umgesetzt werden: Verbreiterung der Steuerbasis, Verbesserung der Steuer- und Abgabenverwaltung, stufenweise Erhöhung der Staatseinnahmen, auch durch weitere Verschuldung. Zur Verbreiterung der Steuerbasis soll ein Mehrwertsteuersystem mit Hilfe des IMF eingeführt werden<sup>772</sup>. Des Weiteren sollen die staatlichen Mittel stärker auf die veranschlagten prioritären Aktionen (Priority Actions) fokussiert werden<sup>773</sup>. Durch eine Übersicht der öffentlichen Ausgaben sollen die Allokation der Mittel verbessert und die Effizienz gesteigert werden. Zudem sollen mittelfristige Budgetrahmen, Programm-Budgets (Budgets einzelner Programme bzw. Priority Actions) und öffentliche Investitionsprogramme Public Investment Programs (PIPs) mit einer Laufzeit von drei Jahren neben einer Automatisierung des der Beschaffungsdurchführung (Expenditure Cycles) eingeführt werden. Orientiert an den Prioritäten des I-PRSPs werden zeitgleich sektorale Aktionsprogramme vorbereitet. Ein zentraler Punkt ist die Vorgabe, Ersparnisse aus Schuldenerlassen für Maßnahmen der Armutsreduzierung einzusetzen.

Durch die Erhöhung des Pro-Kopfeinkommens durch mehr Wirtschaftswachstum sollen sich auch die inländischen Ersparnisse erhöhen, was für die Wirtschaft insgesamt (mögliche Kreditvergaben durch Banken) aber auch für einzelnen Bürger (die nun sparen können) förderlich ist. In diesem Punkt bleibt trotz der vielen Worte unklar, wie das Wirtschaftswachstum genau generiert werden soll und vor allem, wie es jenseits des statistischen Durchschnittswertes das Pro-Kopf-Einkommen steigern soll. Irgendwie scheint es hier einen Zirkelschluss zu geben,

---

<sup>772</sup> Burundi (2004), Nr.312. Dies kann jedoch zu sozialen Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten führen, da diese allgemeine Steuer ärmere Haushalte prozentual stärker belastet.

<sup>773</sup> Dies soll allerdings „carefully and deliberately“ erfolgen und sich am Public Expenditure Review (PER), der zur Abfassungszeit des I-PRSPs mit Unterstützung der Weltbank erstellt wurde, orientieren. I-Burundi (2007), Nr.313, auch für die folgenden Maßnahmen.

denn erst Wirtschaftswachstum erhöht die Sparmöglichkeiten, aber durch die Sparmöglichkeiten sollen die für Wirtschaftswachstum erforderlichen Maßnahmen teilfinanziert werden. Erst nach diesen Maßnahmen werden ausländische Hilfe und die Förderung ausländischer Direktinvestitionen und Gemeinschaftsunternehmen von heimischen und ausländischen Firmen<sup>774</sup> erwähnt. All dies fordert folgerichtig verstärkte Kooperation, um Konsistenz der Maßnahmen zu erreichen. Gerade ausländische Partner werden aufgefordert, ihre Vorgaben abzustimmen und zu koordinieren, um auch Kooperationen zu erleichtern und flexibler zu machen. Auch sollen sie nationale Kapazitäten zur Vorbereitung der Maßnahmen stärken, um Burundier verantwortlich einzubinden.

### 5.2.3.5 Monitoring und Evaluation

Für die Beurteilung des Erfolgs der Maßnahmen sind Monitoring und Evaluation notwendig. Diese soll nach I-PRSP auf drei Ebenen erfolgen: Monitoring der Armutsentwicklung, der Umsetzung der PRS (Armutsreduzierungsstrategie) und des politischen Impacts der PRS<sup>775</sup>. Dazu richtet die burundische Regierung ein ständiges Sekretariat ein<sup>776</sup>. Grundsätzlich soll auch der Aufbau grundlegender Möglichkeiten und Kapazitäten in Regierung und Zivilgesellschaft unterstützt werden<sup>777</sup>. Durch eine erneute Volkszählung (nach 1979 und 1990) soll die generelle Datenbasis verbessert werden<sup>778</sup>.

Die Armut soll zunächst durch allgemeine Wohlfahrtsindikatoren, wie Einkommen und Produktion, die makroökonomische Situation, die Güte und Verfügbarkeit von sowohl physischem wie auch humanem, institutionellem und finanziellem Kapitals erfasst werden. Auch die möglichen Vulnerabilitäten<sup>779</sup> sollen erfasst werden.<sup>780</sup> Darüber hinaus wird ein spezieller Blick auf arme Haushalte geworfen, indem verschiedene Haushaltsbefragungen kombiniert werden, in denen gefragt wird, wie viele Menschen unter der Armutsgrenze leben, wo diese leben, welche Intensität und Ungleichheit es in der Armut gibt<sup>781</sup>. Zudem soll erfasst werden, was die Armen ausmacht und worin die Gründe für Armut liegen. Am interessantesten

---

<sup>774</sup> „joint ventures“. Ebd.

<sup>775</sup> Burundi (2004), Nr.321.

<sup>776</sup> Burundi (2004), Nr.318. Dieses soll den Prozess in Koordination mit allen Beteiligten überwachen und ein nationales Netzwerk für die Erstellung des PRSPs begründen und begleiten und zum Austausch der beteiligten Gruppen (im Partizipationsprozess) dienen, um deren Beteiligung bei der Implementierung zu ermöglichen

<sup>777</sup> Burundi (2004), Nr. 319.

<sup>778</sup> Denn für die Jahre 2000 bis 2002 stützte man sich auf die DHD-Daten (Nachhaltige Menschliche Entwicklung), die CWIQ (Core Welfare Indicators Questionnaire) - Übersicht und die Konsultationen der IFIs.

<sup>779</sup> Etwa in der Landwirtschaft durch schlechtes Wetter oder sinkende Weltmarktpreise der Produkte.

<sup>780</sup> Eine entscheidende Frage ist dabei auch die Verfügbarkeit von Grundgütern und grundlegenden Dienstleistungen, vgl. Burundi (2004), Nr. 326-333.

<sup>781</sup> Diese erfassen, wie weit die Armen von der Armutsgrenze entfernt sind. Denn Armut ist heterogen.

scheinen jedoch die Fragen, wie die Armut sich entwickelt hat, wie Armut an der Basis wahrgenommen wird, was die Armen tun, um ihre Situation zu verbessern und wie sie die PRS wahrnehmen. Hier wird schon deutlich, dass durch das gesamte Monitoring eine Datenmenge geschaffen wird, die schwer auszuwerten ist. Außerdem werden die Armen hier doch eher zum Objekt gemacht<sup>782</sup>, was ethische Fragen aufwirft, auf die ich noch eingehen werde.

Die Implementierung der Strategie soll in drei Schritten überwacht werden<sup>783</sup>: 1) Erfassung von Diskrepanzen zwischen den spezifischen Kleinzielen (SMTs = Specific Measurable Targets) und den prioritären Aktionen (PAs = Priority Actions) und den Armutsbekämpfungsmaßnahmen, die das PRSP vorgibt. Dabei wird im I-PRSP die Erwartung formuliert, dass die von den Ministerien vorbereiteten Aktionspläne die passenden SMTs enthalten werden<sup>784</sup>. Deshalb wird hier auch erst die Übereinstimmung mit den Vorgaben des noch zu erstellenden PRSPs formuliert. 2) Untersuchungen der Allokationen im Haushalt und ihrer Übereinstimmung mit den Zielen des I-PRSPs. 3) Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen, um die Haushalte und Aktionen besser mit den I-PRSP-Zielen zu vereinbaren. Besonderes Augenmerk wird auf die Armutsbekämpfung gelenkt, indem gefragt wird, ob die Maßnahmen tatsächlich die Bedürfnisse armer Familien treffen und was getan werden kann, damit dies besser gelingt. Dazu werden von den burundischen Behörden gezielt Daten erhoben.

### 5.2.3.6 Der Weg zum PRSP

Abschließend entwickelt das I-PRSP einen Plan, um von diesem vorläufigen Strategiepapier zum ‚endgültigen‘ PRSP zu gelangen. Dazu soll der Partizipationsprozess nochmals vertieft und erweitert werden<sup>785</sup> und, unter grundsätzlicher Einbeziehung derselben Gruppen wie beim I-PRSP, besonders Arme einschließen. Unklar bleibt, wie diese Einbeziehung erfolgt. Die Konsultationsvorbereitungen werden mit dem Vizepräsidenten und dem Ständigen Sekretariat abgestimmt und von einem Team, in dem Vertreter der jeweiligen Ministerien, der Wirtschaft, lokaler und internationaler NGOs, religiöser Gruppen, zivilgesellschaftlicher Gruppen und kommunaler Verbände zusammenarbeiten, koordiniert. Die Betonung der Einbeziehung der Armen in den künftigen Konsultationsprozess macht das Bewusstsein für Desiderate im aktuellen Prozess deutlich. Im Weiteren werden die Verantwortlichkeiten des Teams wie auch jedes Mitglieds, das für die Konsultationen in seinem Bereich die Verantwortung trägt und insbesondere einen Konsens am Ende jeder Beratung in seinem Bereich zu- bzw. absichern

---

<sup>782</sup> Allerdings muss man hier die Art der Evaluation beachten, über die sich hier keine nähere Aussage findet.

<sup>783</sup> Burundi (2004), Nr.337.

<sup>784</sup> Ein konkretes Beispiel ist im Anhang des I-PRSPs nachzulesen, würde hier allerdings zu weit führen.

<sup>785</sup> Vgl. auch für das Folgende, Burundi (2004), Nr.340-341.

soll, detailliert aufgeführt. Grundsätzlich sollen die Beratungen dezentral (in den oben angeführten vier Zentren<sup>786</sup>) durchgeführt werden, wobei wiederum jedes regionale Komitee, genaue Verantwortungen hat, von denen ich hier nur erwähnen will, dass diese die Bürger vor Ort für die Bedeutung der Beratungen sensibilisieren und natürlich lokale Ansprechpartner ausmachen sollen. Bedeutsam ist, dass Dezentralisierung als Mittel dienen soll, die Armen einzubinden,<sup>787</sup> und die kommunalen Gremien zugleich die Bemühungen nachhaltiger Entwicklung überwachen sollen<sup>788</sup>. Da auf jeder Ebene des Gemeinwesens Komitees zum Entwurf eines PRSPs und zur Armutreduzierung konzipiert werden, wurde eine eigene Methode erdacht, die den Prozess erleichtern und beschleunigen soll. Dazu werden sechs Bereiche für Beratungen festgelegt: Makroökonomie, Sektoren (der Wirtschaft), Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft, Kommunen, Parlament<sup>789</sup>. Auch multilaterale und bilaterale Entwicklungsagenturen (Geber) sollen eingebunden werden. Allerdings sind für den eigentlichen Entwurf des PRSP fünf Verantwortliche vorgesehen, die auch mithilfe eines zu erarbeitenden Rahmens die innere Konsistenz des Papiers sicherstellen sollen. Um ein gutes Papier erstellen zu können, müssen die Fähigkeiten der Beteiligten, besonders in Kernbereichen der Ökonomie und dort besonders in Devisen- und Geldpolitik gesteigert werden. Hier wird wiederum eine Asymmetrie deutlich, die die Konsultationen belastet: Bei allen Streitfragen werden die Experten entscheiden, die von Weltbank und IMF gestellt werden, zumal Experten aus dem Bildungs- und Gesundheitsbereich nicht als Berater genannt werden. Der Konsultationsprozess für das erste PRSP sollte von Juli 2003 bis Dezember 2004 dauern<sup>790</sup>. Ein erster Entwurf sollte dann wiederum in den Gremien diskutiert werden. Nach der Erstellung des PRSPs, die in Burundi insgesamt bis 2006 dauerte, soll es von den Exekutivboards von Weltbank und IMF approbiert werden und dann allen Partnern der Entwicklungszusammenarbeit zugeleitet werden<sup>791</sup>. Hier wird die zentrale Bedeutung des PRSP-Prozesses für die gesamte Entwicklungszusammenarbeit eines Landes deutlich: das PRSP wird zur Richtschnur aller Staatlichen und transnationalen und internationalen Entwicklungspolitik. Allein NGOs machen eigene Politik, wie in Kapitel sechs zu zeigen sein wird. Zunächst soll jedoch zum weiteren Nachvollzug der Konditionalitäten der IFIS das erste PRSP Burundis von 2007 vorgestellt werden.

---

<sup>786</sup> Ngozi im Norden, Bururo im Süden, Gitega für die Provinzen im Osten und im Zentrum und Bujumbura für den Westen.

<sup>787</sup> Burundi (2004), Nr. 344.

<sup>788</sup> Burundi (2004), Nr.347.

<sup>789</sup> Burundi (2004), Nr.350.

<sup>790</sup> Burundi (2004), Nr. 348.

<sup>791</sup> I-Burundi (2007), Nr.352.



## 5.2.4 Das erste PRSP Burundis von Februar 2007<sup>792</sup>

Obwohl der Konsultationsprozess Ende 2004 abgeschlossen wurde, dauerte es bis 2007, bis das PRSP für Burundi veröffentlicht wurde. In der Zwischenzeit hatten Wahlen stattgefunden<sup>793</sup>, so dass von einer Stabilisierung nach dem Bürgerkrieg auszugehen ist. Das belegt auch, dass durch das I-PRSP bereits die Situation Burundis verbessert wurde, denn es war bereits zum Zeitpunkt der Abfassung des PRSPs in die Gruppe der möglichen Teilnehmer an der HIPC-Initiative durch die IFIs aufgenommen worden. Auch eine Vereinbarung im Rahmen der PRGF war bereits getroffen worden<sup>794</sup>. Grundsätzlich ist das PRSP von Burundi in neun Kapitel gegliedert, von denen die ersten fünf zunächst einen Überblick über die 2006, d.h. zum Abfassungszeitraum aktuelle, Situation in Burundi geben. Das zweite Kapitel widmet sich dabei der Methodologie des PRSP-Prozesses, in dem die grundsätzlichen Voraussetzungen, etwa die Forderung nach Partizipation, auf Burundi angewandt werden und genau aufgelistet wird, wie viele Gruppen der Kommunen und der Zivilgesellschaft in welche Gremien einbezogen wurden, um das PRSP zu erstellen. Wie beim I-PRSP werden hier hauptsächlich ländliche Gemeinschaften, Regierungsstellen, die Privatwirtschaft, die Zivilgesellschaft, bestimmte vulnerable Gruppen, das Parlament und Partner (aus) der Entwicklungszusammenarbeit genannt<sup>795</sup>. Auffallend ist daran jedoch vor allem, dass nach Auskunft des PRSPs dieses auf Schlussfolgerungen und Forderungen beruht, die in den Partizipationsprozessen im Konsens (!) gefunden wurden<sup>796</sup>, was bemerkenswert ist, wenn es nicht durch einseitige Auswahl der Partner oder auf politischen Druck, etwa durch die angeführten Experten der IFIs erreicht wurde.

Zunächst muss man laut PRSP allerdings feststellen, dass dort immer noch kein funktionierender Staat, der zumindest eine Grundsicherung der Bürger gewährleisten könnte, (mehr) existiert und andere Akteure erforderlich sind, besonders aus dem privaten Sektor, genossenschaftliche Organisationen und aus der Zivilgesellschaft, um die ökonomische und soziale Entwicklung zu befördern<sup>797</sup>. Anstrengungen, einen Wohlfahrts- oder Sozialstaat zu kreieren,

---

<sup>792</sup> Burundi (2007): Poverty Reduction Strategy Paper, February 6<sup>th</sup> 2007. Editor. IMF. Online verfügbar unter <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Burundi-Poverty-Reduction-Strategy-Paper-20405> (21.07.2021).

<sup>793</sup> Wahlen von Parlament und Präsident 2005. Vgl. Bauer, Stefan / Langen, Marc (2007): Burundi, In: Gieler, Wolfgang: (Hg.) (2007): Die Außenpolitik der Staaten Afrikas. Ein Handbuch: Ägypten bis Zentralafrikanische Republik, S. 89-95, hier S. 93.

<sup>794</sup> Burundi (2007), Nr. 27.

<sup>795</sup> Burundi (2007), Nr.15.

<sup>796</sup> Burundi (2007), Nr.15.

<sup>797</sup> Burundi (2007), Nr.223.

der Elemente sozialer Sicherung nicht der individuellen Eigenvorsorge überlässt<sup>798</sup>, scheinen nicht geplant. Ein solches System der Absicherung ist sicher schwierig zu erreichen, aber im PRSP wird dieser Baustein der sozialen Entwicklung auch nicht einmal als langfristige Perspektive benannt.

Vielmehr wird formuliert:

„Ziel der Regierung ist die Schaffung einer effektiven und dezentralisierten Verwaltung, um eine effiziente Verwaltung des Commonwealth und die organisierte Beteiligung des Privatsektors und der lokalen Gemeinschaften im Geiste der Komplementarität zu gewährleisten.“<sup>799</sup>

Schon am Beginn des PRSPs werden auch ausdrücklich die Schwierigkeiten benannt, die sich schon der Etablierung einer (gesamtgesellschaftlichen) Rahmenordnung und der Armutsreduzierung entgegenstellen: Zunächst werden, ähnlich wie im I-PRSP, Sicherheitsrisiken und Probleme der Governance sowie strukturelle Rigiditäten, die das Wirtschaftswachstum behindern, und die Instabilität des makroökonomischen Rahmens genannt<sup>800</sup>. Gerade der Sicherheitsaspekt ist insofern bedeutsam, als mit ihm das relativ bescheidene Ziel der freien Bewegung für Personen und Güter innerhalb Burundis verbunden wird. Dazu müssen ein tragfähiger Waffenstillstand, die Abrüstung der Armee und der Polizei auf ein gerechtfertigtes Maß und eine Entwaffnung der Zivilbevölkerung erreicht werden<sup>801</sup>. In der Problemanalyse werden auch die schlechte Versorgung und Qualität der sozialen Basisdienste bemerkt, die in der strategischen Ausrichtung „Developing Human Capital“<sup>802</sup> wieder aufgegriffen werden. Die im I-PRSP bereits erwähnten vulnerablen Gruppen werden auch hier angeführt; dabei wird sogar eine Zunahme der Personenzahl in diesen Gruppen konstatiert<sup>803</sup>; als weitere Problemkreise für die Entwicklung Burundis werden ebenfalls nochmal die hohe Zahl an HIV/AIDS-Erkrankungen sowie mangelnde Geschlechtergerechtigkeit angeführt<sup>804</sup>. Neben diesen eher kurzfristigen Herausforderungen werden im PRSP jedoch auch mittel- und langfristige Entwicklungsziele angegeben, die einerseits mit dem Prioritätsprogramm der Regierung für die Jahre 2005-2010 (eine Legislaturperiode) und andererseits mit den MDGs vereinbar sein wollen und die

---

<sup>798</sup> Diese Definition lehnt sich an die Definition des Wohlfahrtsstaates im Wirtschaftslexikon von Gabler an. Wohlfahrtsstaat bzw. „Welfare State“ scheint dabei die englische Entsprechung zum „Sozialstaat“ im deutschen zu sein. Siehe Castles, Francis Geoffrey (2010): *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford.

<sup>799</sup> „224. The government’s objective is to put in place an effective and decentralized administration to ensure efficient management of the commonwealth and the organized participation of the private sector and local communities in a spirit of complementarity.“ Burundi (2007), Nr.224.

<sup>800</sup> Burundi (2007), Nr. 6.

<sup>801</sup> Burundi (2007), Nr. 10.

<sup>802</sup> Burundi (2007), Nr.13. Vgl. auch Burundi (2007), Nr.6.

<sup>803</sup> Burundi (2007), Nr.6.

<sup>804</sup> Burundi (2007), Nr.6.

Basis für das PRSP bilden<sup>805</sup>:

„(i) refocusing the role of the state; (ii) maintenance of peace and security; (iii) capacity building; (iv) renewed economic growth; (v) stronger community involvement; (vi) affirmation of the central role of women; and (vii) promotion of a new partnership with donors and lenders “

Bemerkenswert ist hier im Vergleich besonders zum I-PRSP, dass dem Staat doch eine stärkere Bedeutung zugemessen wird und Wirtschaftswachstum nun nicht mehr an erster Stelle steht. Allerdings wird das erste Ziel der MDGs, die Halbierung der absoluten Armut, nicht aufgegriffen.

Als konkrete Maßnahmen der Politik wird zunächst eine unvollständige Liste der MDGs angeführt, die auch den Stand Burundis in der jeweiligen Zielerfüllung erfasst<sup>806</sup>. An der Übersicht der Reformen im PRSP Burundis wird darüber hinaus deutlich, dass bei einigen Maßnahmen keine quantifizierte Erfassung möglich ist, so etwa bei der Anzahl der von HIV und Aids Betroffenen in Burundi oder auch beim Verhältnis zwischen Jungen und Mädchen in der Grundschulbildung<sup>807</sup>. Dies verdeutlicht die schwache und folglich zu stärkende institutionelle Infrastruktur Burundis. Grundsätzlich ist die Einbeziehung der MDGs ins PRSP jedoch positiv zu bewerten, da sie eine zumindest partielle Abkehr von der Fixierung auf das Wirtschaftswachstum bedeutet.

Eine vordringliche Aufgabe, um in Burundi Fortschritt zu ermöglichen, ist zuerst die Beseitigung der strukturellen Folgen des Bürgerkrieges. Dies bedeutet, zunächst alle Kriegsparteien zur Einhaltung des ausgehandelten Waffenstillstands zu bringen<sup>808</sup>. Daneben wird im PRSP, wie erwähnt, auch die Demobilisierung der Bevölkerung und die Reduzierung von Armee und Polizei auf ein effizientes, aber auch von Burundi bezahlbares Maß gefordert<sup>809</sup>.

Des Weiteren wird im PRSP eine von der Regierung durchzuführende Justizreform ebenso eingefordert wie die Einrichtung einer Wahrheitskommission, die die Verbrechen während des Bürgerkriegs aufarbeiten soll. Diese Aufarbeitung soll ein Gleichgewicht zwischen Versöhnung und Gerechtigkeit wahren<sup>810</sup>, was für eine Ausgleichspolitik mit Augenmaß spricht und m.E. zu befürworten ist, auch wenn die Details sicher in schwierigen Einzelfragen aufzuarbeiten und zu lösen sind. Im PRSP wird jedoch auch betont, dass die nicht aufgearbeiteten und ungesühnten Menschenrechtsverletzungen und die bestehende Straflosigkeit für Taten

---

<sup>805</sup> "(i) Neuausrichtung der Rolle des Staates, (ii) Wahrung von Frieden und Sicherheit, (iii) Kapazitätsaufbau, (iv) erneutes Wirtschaftswachstum, (v) stärkere Beteiligung der Gemeinschaft, (vi) Bekräftigung der zentralen Rolle der Frau und (vii) Förderung einer neuen Partnerschaft mit Gebern und Kreditgebern.“ Burundi (2007), Nr. 7.

<sup>806</sup> Burundi (2007), Table 6 nach Nr.220.

<sup>807</sup> Dies verdeutlicht die Notwendigkeit einer Neuaufstellung der Verwaltung und der statistischen Ämter.

<sup>808</sup> Zur Zeit der Abfassung des PRSP hatte die FNP den bewaffneten Kampf noch nicht aufgegeben.

<sup>809</sup> Burundi (2007), Nr. 257.

<sup>810</sup> Burundi (2007), Nr. 267.

während des Bürgerkriegs ein wichtiger Grund für die Länge und Intensität des Konflikts waren<sup>811</sup>, so dass eine Aufarbeitung als erster Schritt für unerlässlich gehalten wird. Dazu bedarf es jedoch eines guten Justizsystems. Bei der Reform desselben werden im PRSP als Prioritäten der Regierung unter anderem die Zugangserleichterung für alle Bürger<sup>812</sup> erwähnt, was als Stärkung des Rechtsstaates angesehen werden kann. Zudem scheint dies unter dem Aspekt einer Vorrangigen Option für die Armen wichtig, denn der Zugang soll besonders für „the most vulnerable categories of society“<sup>813</sup> erleichtert werden.

Zur Stärkung der Belange der Bürger sollen neben der erwähnten Schulung auch mit Bezug auf Bürgerrechte eine unabhängige Kommission für Menschenrechte und das Amt eines Ombudsmanns für Menschenrechtsverletzungen geschaffen werden<sup>814</sup>. Neben der (mensch-)rechtlichen Neuaufstellung des Landes ist für Burundi eine Klärung der Landbesitzverhältnisse und des Zugangs zu Ressourcen zentral nach dem Bürgerkrieg<sup>815</sup>. Dabei werden im PRSP durch die Einrichtung einer entsprechend beauftragten Kommission gute Vorschläge gemacht, allerdings scheint deren Umsetzung schwierig. In einem der am dichtesten besiedelten Länder Afrikas scheint vor allem die Neuzuweisung von Land an Menschen, die bisher keines besaßen<sup>816</sup>, sehr schwierig. Generell ist die Landfrage komplex, was im PRSP allein durch die Aufzählung der beteiligten Ministerien verdeutlicht wird: „Justice; Agriculture and Livestock; Interior; Finance; and National Solidarity, Human Rights, and Gender“<sup>817</sup>. Mit einer gelungenen Landpolitik soll der nach Region, Geschlecht und sonstiger Marginalisierung unterschiedene Zugang zu „income, justice, land, employment, and basic social services“<sup>818</sup> erreicht werden, was ziemlich genau der ethischen Forderung nach Inklusion entspricht. Bemerkenswert ist hier, dass auch eine Umverteilung der Wachstumsgewinne durch gute Justiz und tragfähige Sozialpolitik als Ziel formuliert wird<sup>819</sup>.

Zugleich soll das politische System durch die Förderung von Demokratie und Good Governance verbessert und stabilisiert werden. Diese „culture of democracy“<sup>820</sup> soll durch eine Capacity-Steigerung der gewählten Institutionen, durch die Förderung der Dezentralisierung und größere Bürgerbeteiligung geschaffen werden, um sowohl blutige Konflikte zu verhindern

---

<sup>811</sup> Burundi (2007), Nr. 261 und 266.

<sup>812</sup> Dies soll vor allem durch Belehrung über ihre Rechte und juristische Abläufe, insgesamt juristische Beratung und Hilfe geschehen.

<sup>813</sup> Burundi (2007), Nr. 263.

<sup>814</sup> Burundi (2007), Nr. 264.

<sup>815</sup> Burundi (2007), Nr. 270-275.

<sup>816</sup> So ein Vorschlag unter Nr. 273 im Burundi (2007).

<sup>817</sup> Burundi (2007), Nr. 273. Besonders bemerkenswert ist hier, dass ein Ministerium für nationale Solidarität, Menschenrechte und Gender gibt.

<sup>818</sup> Burundi (2007), Nr. 274.

<sup>819</sup> Burundi (2007), Nr. 275.

<sup>820</sup> Burundi (2007), Nr. 278.

als auch die tatsächliche Armut zu bekämpfen<sup>821</sup>. Dezentralisierung wird als ein wichtiger Bestandteil der Ermöglichung von Partizipation, zur Entwicklung von Armutsreduzierungsprogrammen, der Ausformulierung in sektoraler und lokaler Politik und zu deren Implementierung benannt<sup>822</sup>. Die Dezentralisierung soll auch durch die Einbindung verschiedener lokaler Gremien institutionell gestärkt werden<sup>823</sup>. Durch eine verbesserte Aus- und Weiterbildung sollen zum einen eine effizientere Verwaltung auf allen Ebenen aufgebaut und zum anderen die prekären Arbeitsverhältnisse in der Verwaltung verbessert werden. Der Gefahr, dass durch Dezentralisierung, die engere Beziehungen zwischen Funktionsträgern ermöglicht, die Korruption zunimmt<sup>824</sup>, wird im Kapitel „Strengthening economic governance“<sup>825</sup> begegnet. Zu diesem Zweck sollen eine unabhängige Überwachungsstelle, die Korruption in allen Teilen der Gesellschaft bekämpfen soll, sowie ein unabhängiger Rechnungshof (Audit Court), ein „State Inspectorate General“ und ein Schiedsgericht für Handelskonflikte eingerichtet werden. Auch eine Erfassung aller Beamten (civil servants), einschließlich ihrer Identifikationskarten soll durchgeführt werden<sup>826</sup>.

Auch die Schaffung von Transparenz bezüglich der Verwendung der öffentlichen Gelder sowie eine Überarbeitung der Steuergesetzgebung sind geforderte Maßnahmen, die durch Einführung eines Computersystems zur staatlichen Buchhaltung ermöglicht werden sollen<sup>827</sup>. All dies ist sicher der ökonomisch fassbare Teil der Förderung eines Konzeptes von Good Governance und somit durchaus zu rechtfertigen. Korruption soll darüber hinaus in Zusammenarbeit mit der Weltbank flächendeckend erfasst werden.

Die ökonomische Steuerung soll durch eine ausgebaute statistische Erfassung der Wirtschaftsdaten erreicht werden<sup>828</sup>.

Der zentrale Punkt in diesem Abschnitt des PRSPs ist die Formulierung einer Strategie für starkes, stabiles und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, das in den nächsten 15 Jahren (d.h. bis 2021) eine durchschnittliche Steigerungsrate von 6 bis 7 Prozent pro Jahr haben soll.

---

<sup>821</sup> Burundi (2007), Nr. 278-280. Um dies zu verwirklichen, soll es Trainingsprogramme für Politiker und Verwaltungsangestellte sowie Repräsentanten der Zivilgesellschaft und Medienvertreter auf allen Ebenen geben, damit die beiden letztgenannten Gruppen auch auf Good Governance achten und Missstände benennen können.

<sup>822</sup> Burundi (2007), Nr.281.

<sup>823</sup> Dazu wird von der Regierung auch ein eigener Fonds zur Finanzierung gegründet: Community Development Fund (FDC), vgl. Burundi (2007), Nr. 284. Hier ist anzumerken, dass die verschiedenen Ausschüsse in Burundi im PRSP zwar englisch benannt werden, die Abkürzungen jedoch aus dem französischen Titel stammen.

<sup>824</sup> Allerdings können die Auswirkungen von Korruption durch Dezentralisierung auch räumlich und inhaltlich begrenzt werden.

<sup>825</sup> Burundi (2007), Nr. 289-301.

<sup>826</sup> Burundi (2007), Nr.291. Auch so viele neue Institutionen könnten durchaus ein Einfallstor für Korruption darstellen.

<sup>827</sup> Burundi (2007), Nr.292.

<sup>828</sup> Burundi (2007), Nr.293-296. Vgl. Bedeutung der Statistik im Sourcebook, Kapitel 4.4.1 dieser Arbeit.

Zugleich soll das Bruttoinlandprodukt pro Kopf in dieser Zeit verdoppelt werden<sup>829</sup>. Dies wird als die größte Herausforderung (und zugleich Grundlage aller weiteren Maßnahmen) im PRSP-Prozess aufgefasst. Allerdings wird im selben Abschnitt betont, dass für dieses Ziel Entwicklungshilfegelder notwendig sind, auch um eine Infrastruktur aufzubauen, die die Produktion unterstützt<sup>830</sup>. Laut PRSP ist entscheidend für die Wachstumsstrategie ein stabiles makroökonomisches Umfeld, in dem Inflation und öffentliche Haushalte zu kontrollieren sind<sup>831</sup>. Das in diesem stabilen Rahmen gesteigerte Wirtschaftswachstum („Increasing the volume and value of output“) soll Arbeitsplätze vor allem in den Wirtschaftsbereichen Landwirtschaft, Handel, Industrie, Rohstoffgewinnung (Mining), Tourismus und Kunsthandwerk schaffen<sup>832</sup>. Besonders der Export von Getreide, auch als Futtermittel, soll die Landwirtschaft beleben. Die Landwirtschaft wird, wie schon im I-PRSP als wichtiger Baustein des wirtschaftlichen Zuwachses gesehen, auch da 94% der arbeitenden Bevölkerung in diesem Bereich beschäftigt sind<sup>833</sup>. Insgesamt scheint die Marktfähigkeit das leitende Prinzip zur Landwirtschaftsförderung zu sein. Die Schaffung einer sozialen Rahmenordnung bleibt hier, wie an vielen Stellen des PRSPs, außen vor. Den Kleinbauern sollen die regionalen Märkte erschlossen werden. Dies bedeutet jedoch eher eine Förderung der relativ Armen als eine Förderung der absolut Armen, die als Tagelöhner, oft im informellen Bereich, und nicht als Kleinbauern<sup>834</sup> tätig sind. Auch sind die Methoden der Erreichung der Marktfähigkeit zu hinterfragen: im internationalen Markt etwa soll die Kaffeeproduktion liberalisiert werden, während ergänzende Maßnahmen noch definiert werden müssen<sup>835</sup>. Liberalisierung alleine stärkt zwar den Markt, sagt aber nichts zur Wettbewerbsförderung der Kleinbauern aus. Auch scheint man in diesem Bereich ganz auf Modernisierung zu setzen, denn es soll allein um das Ziel der Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Industrie und Einnahmenerhöhung für die Kaffeebauern gehen<sup>836</sup>. Auch die Teeproduktion dient als Wachstumsmaschine in Burundi<sup>837</sup>. Großes Wachstumspotential schreibt das PRSP auch dem Baumwollsektor zu, der zwar durch den Bürgerkrieg stark litt, in dem jedoch, da Baumwolle jährlich geerntet wird, ein schnelles

---

<sup>829</sup> Burundi (2007), Nr. 297-298.

<sup>830</sup> Burundi (2007), Nr.298.

<sup>831</sup> Burundi (2007), Nr.299.

<sup>832</sup> Burundi (2007), Nr.300.

<sup>833</sup> Burundi (2007), Nr.302.

<sup>834</sup> Als Kleinbauern verstehe ich diejenigen Bauern, die genug anbauen bzw. ernten, um davon zu leben und auch eine geringe Menge auf den Markt zu bringen, die jedoch nicht hauptsächlich für den Markt produzieren.

<sup>835</sup> „[Y]et to be defined“ .Burundi (2007), Nr. 314.

<sup>836</sup> „[T]he goal of improving industry performance“, Burundi (2007), Nr.315.

<sup>837</sup> Diese liegt allerdings wegen mangelnder Investitionen und schlechter Qualität ziemlich brach und ist nicht konkurrenzfähig zu Anbietern aus Kenia. Hier soll durch neue Pflanzen und mehr Dünger mehr Ertrag erreicht werden, um auch die Löhne anheben und so den anstrengenden Job des Teeplückers attraktiv machen zu können. Vgl. Burundi (2007), Nr. 316-321.

Wachstum möglich ist, wenn die Baumwollindustrie wieder aufgebaut wird, was neben der physischen Wiederanpflanzung auch rechtliche, und institutionelle Reformen in Produktion, Verarbeitung und Vermarktung des Endprodukts erfordert. Als konkrete Maßnahmen werden hier wiederum die Liberalisierung, die Öffnung für die Privatwirtschaft, der Rückzug des Staates und institutionelle Reformen vorgeschlagen<sup>838</sup>. Zugleich soll die Abhängigkeit von Kaffee und Tee durch Diversifikation und den Anbau nicht traditioneller Güter verringert werden<sup>839</sup>. Auch in der traditionellen Viehzucht soll die Effektivität gesteigert werden<sup>840</sup>. Dies scheint ein direkter Aspekt der Förderung der Armen zu sein. Die Diversifikation des Agrarsektors wird auch durch den Aufbau einer Fischindustrie angestrebt, die jedoch nachhaltig und mit den (anderen) Anrainern des Tanganjika-Sees abgestimmt, agieren soll<sup>841</sup>. Diese Einschränkungen zeugen von einem vorsichtigen Umgang mit natürlichen Ressourcen und der regionalen Konkurrenz. Besonders der nachhaltige Umgang mit natürlichen Ressourcen ist im Fokus eines Programms zur Reform des Agrarsektors<sup>842</sup>. Dieser soll durch Bildung der Nutzer und Überwachung des Umgangs auch mit dem Land gestärkt werden. Allerdings wird in diesem Fall zutreffend gesehen, dass staatliches Handeln allein nicht ausreicht, sondern man auch private Initiativen des Umweltschutzes braucht. Auf staatlicher Ebene ist Burundi verschiedenen Abkommen beigetreten, unter anderem der „United Nations Convention on Climate Change, Biological Diversity, and Persistent Pollutants“<sup>843</sup>, die nun den Rahmen der Umweltpolitik grob abstecken sollte. Bezeichnend ist, dass nach der ausführlichen Schilderung der Maßnahmen im Agrarsektor nur sehr kurz die Förderung von Handel und Industrie und auch Minenarbeit sowie Tourismus und Kunsthandwerk erwähnt werden, was allerdings ihrer Bedeutung in der burundischen Volkswirtschaft entspricht<sup>844</sup>. Hier erfolgt also eine Anpassung an den status quo; allerdings wird eine Industrialisierung als absolute Notwendigkeit angesehen, um den wirtschaftlichen Output zu steigern, so die Arbeitslosigkeit zu reduzieren und neue Stellen zu schaffen<sup>845</sup>. Interessant ist der Sprachgebrauch am Ende des Abschnitts zur

---

<sup>838</sup> Vgl. Burundi (2007), Nr.322-324.

<sup>839</sup> Burundi (2007), Nr. 325.

<sup>840</sup> Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass besonders die Aufzucht kleiner Wiederkäuer gestärkt werden soll, die kurze Geburtszyklen haben, um schnell den Lebensstandard ländlicher Familien steigern zu können. Hier ist der kultursensible Rat der Klugheit beachtet werden, neue Arten durch Züchtung zu gewinnen und nicht durch Import anderer Tiere, die dann auch Problem der Adaption an das Klima haben könnten. Vgl. auch für das Folgende, Burundi (2007), Nr. 328-331.

<sup>841</sup> Vgl. Burundi (2007), Nr.322-335.

<sup>842</sup> Dies soll durch nationales Ressourcenmanagement, Förderung des nachhaltigen Gebrauches der Ressourcen vor Ort und technische Hilfe zum Umweltschutz erfolgen. Vgl. auch für das Folgende Burundi (2007), 336-341, hier besonders 337.

<sup>843</sup> Burundi (2007), Nr.341.

<sup>844</sup> Gerade dem Tourismus wird jedoch ein großes Potential zugeschrieben, was weiter unten ausführlich dargestellt wird.

<sup>845</sup> „[A]bsolute necessity in order to boost output, cut unemployment and create jobs.“ Burundi (2007), Nr. 342.

Industrialisierung: Der industrielle Sektor wird als „engine of development“<sup>846</sup> angesehen, die die Teeherstellung als „growth engine“<sup>847</sup> ergänzen soll, da diese wegen mangelnder Investitionen und schlechter Qualität ziemlich brach liegt und gegenüber Anbietern aus Kenia nicht konkurrenzfähig ist<sup>848</sup>. In diesem Zusammenhang ist das PRSP so zu verstehen, dass die Fokussierung auf Teeherstellung schnelles Wirtschaftswachstum ermöglichen soll, während die Ansiedelung von Industrie als Möglichkeit der Veränderung der Wirtschaftsstruktur angesehen wird. Alle Maßnahmen im industriellen Sektor sollen neben dem Wiederaufbau im Krieg zerstörter Industrien vor allem „wealth- and employment generating industries“<sup>849</sup> umfassen. Welche Industriezweige bestehen könnten, bleibt unbestimmt, was insofern besonders erstaunt, als der Bergbau als eigener, etablierter Industriezweig gesondert betrachtet wird<sup>850</sup>. Der Bergbau kann aber auch als gutes Beispiel des insgesamt etwas kurzfristigen Blicks des PRSPs dienen. Zwar werden sein Beitrag für die Wirtschaftskraft Burundis, besonders durch die abbaubaren großen Nickelvorkommen, betont und die Suche nach ausländischen Investoren, die über das notwendige Kapital und technische know-how verfügen, als dringlich angesehen<sup>851</sup>, aber es gibt keine weiteren Auflagen. Hier wäre ein Punkt, an dem die Menschenwürde (der zukünftigen Arbeiter) durch die Forderung bestimmter Mindeststandards geschützt werden sollte, zumal es genug Beispiele gibt, in denen der Abbau natürlicher Ressourcen verheerende Folgen für Mensch und Umwelt hatte, besonders, wenn dieser in einem schwachen Staat durch ausländische Investoren erfolgte<sup>852</sup>. Diese im PRSP geübte Zurückhaltung ist evtl. der Konkurrenz in der wirtschaftlichen Unterstützung der IFIs mit China geschuldet. Als ökologisch unproblematischere Wirtschaftszweige sind sicher Tourismus und Kunsthandwerk zu bezeichnen<sup>853</sup>, in denen das PRSP auch großes Potential für Burundi sieht, im Tourismus vor allem in der Great Lakes Region in der Nähe zu Tansania<sup>854</sup>, besonders im Öko- und Sporttourismus. Dazu werden jedoch die Professionalisierung des Tourismus und vor allem die Qualifikation der in diesem Bereich Tätigen als notwendig angesehen. Herauszuheben ist, dass das PRSP an dieser Stelle die Einbeziehung der lokalen Gruppen und die Zivilgesellschaft in die Planungen vorsieht<sup>855</sup>. In diesem Wirtschaftssektor soll die Zahl der Touristen bis 2015

---

<sup>846</sup> Burundi (2007), Nr.347.

<sup>847</sup> Burundi (2007), Nr.316.

<sup>848</sup> Angesichts der synonymen Verwendung der Begriffe bei der Bildung der lokalen Komitees ist hier schwer zu bewerten, ob damit Gleiches oder Unterschiedliches gemeint ist.

<sup>849</sup> Burundi (2007), Nr.343.

<sup>850</sup> Burundi (2007), Nr. 348-351.

<sup>851</sup> Vgl. Burundi (2007), Nr. 350 und 351, wo als to-dos (notwendige Aktivität) besonders die Maßnahmen zur Anwerbung ausländischer Unternehmen angeführt werden.

<sup>852</sup> Siehe dazu Collier (2008).

<sup>853</sup> Allerdings ist sicher zu berücksichtigen, dass es im Tourismus oft viele prekäre Beschäftigung gibt.

<sup>854</sup> Burundi (2007), Nr.352.

<sup>855</sup> Burundi (2007), Nr.354.



deutlich gesteigert und dann bis 2030 nochmals verdoppelt werden<sup>856</sup>. Als mit dem Tourismus eng verknüpftes Gewerbe soll auch das Kunsthandwerk entsprechend gefördert und gesteigert werden, durch Training der Künstler und eine Qualitätssteigerung sowie durch die Erschließung neuer Märkte.

Dennoch scheint es nachvollziehbar notwendig, neue Beschäftigungsmöglichkeiten in Burundi zu schaffen, da der Arbeitsplatzmangel angesichts einer jungen, wachsenden Bevölkerung ein drängendes Problem darstellt. Jedoch scheint die Beschäftigung junger, oft schlecht ausgebildeter Menschen in den Zweigen der „modern economy“ schwierig. Das PRSP hofft hier auf schnelle Verbesserung nach weitergehender Beruhigung der Lage. Die Arbeitsintegration der Jungen soll bemerkenswerter Weise durch Ausweitung des Mikrokreditwesens, die Förderung arbeitsintensiver Tätigkeiten und die Stärkung von einträglichen (income-generating) Tätigkeiten gelingen. Bessere Bildung und Ausbildung werden hier nicht erwähnt. Dies birgt, die Gefahr, dass Mikrokredite als Konsumkredite, nicht als Investitionskredite angesehen werden<sup>857</sup>. Nach den Planungen des PRSPs sollen sie jedoch dazu dienen, Geld in die ländlichen Gebiete zu bringen, um dort wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Auch sollen zielgerichtete Kredite, die näher an den Bedarfen und Bedürfnissen der Menschen sind, erleichtert werden. Organisatorisch scheinen die geplanten Mikrokredite gut vorbereitet<sup>858</sup>. Um Fehlentwicklungen begegnen zu können<sup>859</sup>, verpflichtet sich die Regierung, die Akteure auszubilden, bezeichnenderweise jedoch nur in den Bereichen Management des Mikrokreditsystems, Marketing und Sensibilisierung für die Bedeutung von Sparguthaben für den Zugang zu Krediten oder für die Eigenfinanzierung.<sup>860</sup> Investitionsberatung im eigentlichen Sinne scheint nicht vorgesehen. Neben dem Mikrokreditwesen soll auch das herkömmliche Bankensystem ausgebaut und auf eine sichere Grundlage gestellt werden.<sup>861</sup> Darüber hinaus sollen sowohl

---

<sup>856</sup> Als Ziel sind angegeben: bis 2015 150.000 Touristen im Jahr, bis 2030 300.000. Burundi (2007), Nr. 353.

<sup>857</sup> Literatur etwa: Klas, Gerhard (2011): Die Mikrofinanz-Industrie. Die große Illusion oder das Geschäft mit der Armut. Berlin oder auch Sinclair, Hugh (2012): Confessions of a Microfinance Heretic: How Microlending Lost Its Way and Betrayed the Poor. London.

<sup>858</sup> Burundi (2007), Nr.365: Es soll zunächst der rechtliche und institutionelle Rahmen geschaffen werden, die Zusammenarbeit aller Beteiligten soll gefördert werden (hier werden auch nichtstaatliche Geber wie NGOs und Kirchen erwähnt) und es soll eine ‚aufsuchende‘ Kreditbereitstellung geben. Letzteres ist einerseits gut, da Menschen, die Kredite brauchen, sich vielleicht scheuen, zu einer Institution zu gehen, birgt andererseits jedoch die Gefahr, dass Menschen Kredite aufgedrängt werden, die diese nicht benötigen.

<sup>859</sup> Hier werden nur Schwierigkeiten bei Aufnahme oder Abwicklung des Kredites bzw. Kreditausfall oder „failure to understand the purpose of the system“ (= Konsumkredite) genannt. Burundi (2007), Nr. 368.

<sup>860</sup> „[M]anagement of the micro credit system, marketing, and raising awareness of the importance of savings for access to credit or for self-financing.“ Burundi (2007), Nr. 368.

<sup>861</sup> Dazu werden vor allem eine Konsolidierung der Banken, eine ausgeweitete Bankenregulierung, ein verbessertes Risiko-Management, die erhöhte Fähigkeit der Privatwirtschaft, valide Businesspläne zu erstellen, um Kredite beantragen zu können und ein rechtlicher Rahmen für Eigentumsrechte und auch Bankrott bzw. Insolvenz angestrebt. Burundi (2007), Nr.369. Bemerkenswert ist, dass hier schon 2006 eine effektive Regulierung angemahnt wird, also lange vor der Bankenkrise in den Industrienationen 2008.

einkommengenerierende als auch arbeitsintensive wirtschaftliche Aktivitäten gefördert werden. Bezeichnend für die Betonung der Eigeninitiative ist der folgende Punkt:

„370. The situation of heightened poverty in Burundi has resulted in substantial resourcefulness, as shown by the emergence of small business and other income-generating activities that have enabled the population to face up to its most basic needs.“<sup>862</sup>

Hier wird gesagt, dass die gesteigerte Armut den Einfallsreichtum (Resourcefulness) der Menschen gesteigert hätte, so dass nun kleine Unternehmen und andere einkommengenerierende Aktivitäten entstanden sind, um die Grundbedürfnisse zu erfüllen. Allerdings werden in den folgenden Abschnitten doch Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung aufgezählt, die allerdings hauptsächlich existierende Initiativen fördern sollen, etwa durch Vernetzung, Wiederbelebung des traditionellen Kunsthandwerks und die Ermutigung der Kleinunternehmer, sich in diesen Wirtschaftszweigen zu engagieren<sup>863</sup>. Dabei sollen sie dann auch leichter Kredite und Mikrokredite erhalten. Diese Kredite sind auch das singuläre Angebot für neue Ideen<sup>864</sup>. Dies wahrt natürlich die Eigeninitiative der Menschen, ist allerdings angesichts der Armut doch bedenkenswert. Neben der Unternehmensgründung mit Mikrokrediten wird erst als letzter Punkt die Förderung die „lifelong opportunities to acquire skills“<sup>865</sup>, also Ausbildungsmöglichkeiten, angeführt.

Insgesamt gewinnt man hier den Eindruck, der Staat möge sich möglichst wenig engagieren, um keine zu große Abhängigkeit der Menschen zu erzeugen<sup>866</sup>. Dies wurde ja bereits in der Grundausrichtung des PRSPs deutlich, indem der schwierige Aufbau eines sozialen Netzes nicht einmal als langfristiges Ziel benannt ist, sondern alleine auf einen ‚schlanken Staat‘ gesetzt wird, dessen oberste Priorität die Schaffung einer effektiven und dezentralisierten Verwaltung ist.

Allerdings ist in diesem Fall wiederum die Frage der Schwelle, wann Subsidiarität zu Vernachlässigung wird, zu stellen. Zur Förderung von Arbeitsplätzen wird im PRSP auf die notwendige Wiederherstellung der Infrastruktur verwiesen, zu der viele Arbeitskräfte gebraucht werden. Dies sichert einerseits Einkommen, schafft aber auch die Infrastruktur, die für weiteren Aufschwung notwendig ist<sup>867</sup>. Hierbei sind besonders stabile Straßen, zuverlässige Stromversorgung und die Organisation des Transportes im Land (z. B. LKW oder Lasttiere) wichtig. Die ersten Punkte, die das PRSP bezüglich der Transportmittel anführt, sind die hohen Kosten

---

<sup>862</sup> „Die zunehmende Armut in Burundi hat zu einem beträchtlichen Einfallsreichtum geführt, wie das Aufkommen von Kleinunternehmen und anderen einkommensschaffenden Tätigkeiten zeigt, die es der Bevölkerung ermöglicht haben, ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen“. Burundi (2007), Nr. 370.

<sup>863</sup> Burundi (2007), Nr. 372 (iii).

<sup>864</sup> Burundi (2007), Nr.371.

<sup>865</sup> Burundi (2007), Nr.372.

<sup>866</sup> Postulat der Freiheit als Gegenpol zu Solidarität und Subsidiarität.

<sup>867</sup> Vgl. auch Burundi (2007), Nr.376.

und der schlechte Zustand der Ausrüstung. In ebenso schlechtem Zustand sind die Straßen, so dass eine Erneuerung und eine Erweiterung notwendig erscheinen, um auch die Menschen im Land besser zu vernetzen und einen guten Zugang zu Verwaltungsstätten, zur Grundversorgung und auch zu den Handelszentren zu ermöglichen. Bedeutsam ist, dass auch die regionale internationale Anbindung verbessert werden soll, etwa durch Einbindung in das Eisenbahnsystem, das das südliche und östliche Afrika über den Tanganyika-See und den Hafen im Bujumbura erfassen soll, durch den Bau einer Bahnlinie zwischen Tansania und Burundi und den Bau einer Ölpipeline von Kenia, auch über Ruanda und Uganda nach Burundi. Auch sollen Telefon- und Internetverbindungen ausgebaut werden, was bislang an mangelnden nationalen Strukturen und fehlendem Geld zu scheitern droht. All dies soll die Isolation Burundis und bestimmter Landesteile aufheben, auch um den überregionalen Handel und den Export, auf den die Wirtschaft ausgerichtet werden soll, zu erleichtern. Im Telekommunikationssektor soll eine staatliche Grundversorgung erreicht werden, um dann den Markt liberalisieren zu können<sup>868</sup>. Es soll auch Anreize für diejenigen geben, die in abgelegenen Gebieten investieren. Hier sind vermutlich Public-Private-Partnerships angedacht. Im Bereich der Infrastruktur wird ein wichtiger wirtschaftspolitischer Schritt zum ersten Mal im PRSP erwähnt: „take advantage of regional markets“, also Vorrang der heimischen Anbieter. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass dort besonders die Jugend und die Frauen als mögliche Arbeitskräfte angeführt werden<sup>869</sup>: So soll ihnen eine Teilnahme am Erwerbsleben ermöglicht werden. Dies ist als Option für die Marginalisierten zu verstehen, wobei die fehlende Ausbildung wiederum nicht berücksichtigt wird. Generell soll die Privatwirtschaft durch Liberalisierung und Rückzug des Staates aus dem produktiven Gewerbe gefördert werden<sup>870</sup>. Dabei soll schnelles und nachhaltiges Wirtschaftswachstum durch Exportorientierung geschaffen werden. Zugleich soll die Produktionsbasis wieder aufgebaut, Konkurrenz angeregt und die finanzielle Belastung des Staates durch seine Produktivität erleichtert werden. Diese Liberalisierung bei gleichzeitiger Stärkung des rechtlichen Rahmens, vermutlich vor allem bei Eigentumsrechten<sup>871</sup>, sollen die Attraktivität Burundis für ausländische Direktinvestitionen erhöhen. Die dazu

---

<sup>868</sup> So ist dies grundsätzlich vertretbar; allerdings sollte die Grundversorgung nicht sogleich dem Markt überlassen werden. Wenn diese aber gegeben ist, wird sich vermutlich schnell höhere Nachfrage einstellen, die diesen Bereich dann zu einem neuen ökonomischen Sektor macht.

<sup>869</sup> Burundi (2007), Nr. 375.

<sup>870</sup> Vgl. auch für das Folgende, Burundi (2007), Nr. 377-380.

<sup>871</sup> Dies wird hier nicht explizit genannt, ergibt sich aber logisch aus der Vorstellung der „economic liberalization.“ Burundi (2007), Nr. 378. Weitere Regelungen widersprechen dem Ansatz der Liberalisierung. Es müssen hier das Eigentumsrecht und Rechtssicherheit gemeint sein.

notwendigen Schritte werden nach Notfallmaßnahmen<sup>872</sup>, weitergehenden Reformen der Rahmenordnung, verstärkten Initiativen für privates Investment und Rückzug des Staates unterschieden<sup>873</sup>. Die Reformen der Rahmenordnung sollen vor allem in der Einrichtung einer zentralen Stelle zur Exportförderung bestehen, die den administrativen Aufwand und damit auch das Einfallstor für Korruption gering halten soll<sup>874</sup>, und in der Modernisierung der Gesetze, die den Handel betreffen<sup>875</sup>. Zum Rückzug des Staates aus dem produzierenden Gewerbe, dem Handel und dem Bankensektor übernimmt die Regierung eine (von den IFIs) entwickelte Road Map, die die Schritte der Jahre bis 2009 vorgeben soll(te)<sup>876</sup>. Die Institution, die für die staatlichen Unternehmen zuständig ist, soll so verändert werden, dass sie die Privatisierung steuern kann. Hier scheint der Washingtoner Konsens sehr deutlich durch.

Abschließend hoffen die Autoren des PRSPs, dass durch die plötzlich angeführte, vorher in keinem Papier in der Kooperation mit den IFIs erwähnte Wiederrichtung eines demokratischen Systems<sup>877</sup> und durch die dadurch erhöhte Sicherheit viele im Ausland lebende Burundier zurückkehren und ihr know-how einbringen<sup>878</sup>. Um dies zu erreichen, sollen gezielt „Representatives of the Diaspora“ angesprochen und eingebunden werden<sup>879</sup>. Man hofft also auf eine Umkehrung des Brain Drain<sup>880</sup> wie er so oft Entwicklungsländer schwächt, in dem gut ausgebildete Bürger in den Industrienationen bleiben, in denen sie ihr Wissen erwarben.

Neben den Anreizen für Investoren und dem Aufbau der einheimischen Produktion ist auch die bereits angesprochene Infrastruktur zentral für die wirtschaftliche Entwicklung (nicht nur für die arbeitssuchende Bevölkerung in Zeiten des Wiederaufbaus). Der Aufbau einer funktionierenden Infrastruktur soll die regionale Integration Burundis, vor allem in den Gemeinsamen Markt des südlichen und östlichen Afrika (COMESA<sup>881</sup>), sowie in die ‚wiederbelebte‘ Wirtschaftsgemeinschaft der Anrainerstaaten der großen Seen (CEPGL<sup>882</sup>) sowie die East

---

<sup>872</sup> Genannt sind hier die Auflösung der Rückstände der Regierung bei der Schuldentrückzahlung im eigenen Land, der Implementierung von Unterstützungsleistungen für von der Krise geschädigte Bereiche und Aufbau einer funktionierenden Handelsstruktur. Burundi (2007), Nr. 381.

<sup>873</sup> Burundi (2007), Nr. 380.

<sup>874</sup> Burundi (2007), Nr. 382.

<sup>875</sup> Handelsrecht, Wirtschaftsrecht, Investitionsgesetzbuch, siehe Burundi (2007), Nr. 383.

<sup>876</sup> Erste Privatisierungen in der Zucker- und der Ölindustrie sind vollzogen bzw. begonnen.

<sup>877</sup> Alle vorherigen Papiere und Kapitel des Burundi (2007), s befassten sich ausschließlich mit Wirtschaftspolitik.

<sup>878</sup> Burundi (2007), Nr. 385.

<sup>879</sup> Ebd.

<sup>880</sup> Das Schlagwort des Brain Drain beschreibt den Abzug qualifizierter Kräfte aus den Ländern des globalen Südens, der deren wirtschaftliche Entwicklung hemmt.

<sup>881</sup> <http://www.comesa.int/> . engl. Common Market for Eastern and Southern Africa.

<sup>882</sup> Französisch : Communauté Economique des Pays des Grand Lacs. Diese Gemeinschaft wurde 1976 zwischen Ruanda, Burundi und dem damaligen Zaire gegründet. Vgl. <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/CEPGL.pdf> .

African Economic Community<sup>883</sup> erleichtert werden. Langfristig sollen die Wachstumsziele der NEPAD<sup>884</sup> erreicht werden<sup>885</sup>.

Daneben steht die Entwicklung des Humankapitals<sup>886</sup>, die sich vor allem auf den Bildungs- den Gesundheitsbereich und die sanitäre Grundversorgung (Trink- und Abwasser) sowie, und das ist bedeutsam, die Unterstützung der „vulnerable groups“<sup>887</sup> bezieht. Einen Sonderfall stellt die HIV/AIDS – Erkrankung dar, deren Bekämpfung eine eigene strategische Achse im PRSP Burundi darstellt<sup>888</sup>. Dabei sollen sowohl Maßnahmen zur Prävention der weiteren Verbreitung als auch zur psychosozialen Betreuung und dem Schutz vor Ausgrenzung Erkrankter ergriffen werden<sup>889</sup>. Von den Einzelmaßnahmen sei hier nur der Plan erwähnt, 300 Zentren im ganzen Land aufzubauen, in denen man sich freiwillig auf HIV testen lassen kann<sup>890</sup>.

Neben diesem Einzelaspekt der Gesundheitsversorgung soll insgesamt ein makroökonomischer und haushalterischer Rahmen für Burundi entwickelt werden, der ganz auf die Förderung ökonomischen Wachstums und finanzielle Stabilität, ermöglicht durch weitergehende strukturelle Reformen, ausgerichtet ist. Dabei soll es vier Schwerpunkte geben: Die Realwirtschaft, den Staatshaushalt, den Außenhandel und die Geldpolitik<sup>891</sup>. Dabei soll eine Modernisierung der burundischen Wirtschaft dadurch erfolgen, dass der Produktions-, der Handels- und der Dienstleistungssektor ausgebaut werden, während der Anteil der Landwirtschaft reduziert wird<sup>892</sup>. Hier erscheint fraglich, ob und wie eine solche wirtschaftliche Umstrukturierung von außen ‚verordnet‘ werden kann und sollte. Die Sanierung der Staatsfinanzen scheint da der zurückhaltendere Schritt einer Hilfe von außen zu sein, zumal dort dann auch die Hilfe aus den Finanztöpfen des PRSP-Programms (PRGF und PRGC) und der unmittelbaren Nothilfe eingebunden und eingeplant werden können. Dies scheint ein erster Schritt weg von der Programmfinanzierung hin zur Budgethilfe zu sein<sup>893</sup>. Die relativ schlechten

---

<sup>883</sup> EAEC: East African Economic Community

<sup>884</sup> NEPAD: New Partnership for Africa's Development, ein Programm der Afrikanischen Union, das 2018 neu aufgestellt wurde und nun African Union Development Agency-NEPAD (AUDA-NEPAD) heißt. Siehe <https://www.nepad.org/microsite/who-we-are-0> (19.07.2021). Es soll die wirtschaftliche Integration der Region stärken.

<sup>885</sup> Burundi (2007), Nr.406.

<sup>886</sup> Burundi (2007), Nr. 408-454.

<sup>887</sup> Burundi (2007), Nr. 435, insgesamt 435-454. Die vulnerable groups sind sicher in hohem Maße die Bevölkerungsgruppe, die man mit der Option für die Armen unter dieser Rubrik, bzw. unter dem Begriff der Marginalisierten fasst.

<sup>888</sup> Vgl. Burundi (2007), Nr. 455-474.

<sup>889</sup> Burundi (2007), Nr. 456-474.

<sup>890</sup> Burundi (2007), Nr. 458.

<sup>891</sup> Burundi (2007), Nr.477.

<sup>892</sup> Vgl. Table 7 in PRSPP Burundi nach Nr. 479.

<sup>893</sup> Zu dieser grundsätzlichen Ausrichtung vgl. Burundi (2007), Nr. 531 und 532. Zur Problematik vgl. u.a. Koeberle, Stefan / Stavreski, Zoran / Walliser, Jan (2006): Budget Support as More Effektive Aid? Washington D.C.

Staatseinnahmen<sup>894</sup> sollten laut Prognose bis 2009 weiter abnehmen bzw. nicht mit dem angestrebten Wachstum zusammen steigen.<sup>895</sup> Im Vergleich dazu steigen die Staatsausgaben weiter, da der Bürgerkrieg viele Wiederaufbaumaßnahmen erforderlich macht. Da die Staatseinnahmen nicht so schnell steigen wie die Ausgaben wird vom PRSP eine Verdreifachung des Defizits von 2005 bis 2008 eingeplant, wobei sich die externe Finanzierung zunehmend auf die PRSP-Gelder konzentrieren und der Anteil andere externer Geldgeber reduziert werden sollen<sup>896</sup>. Ohne PRGF oder PRGC-Gelder wird die Zahlungsbilanz zunächst sehr aus der Balance geraten, was jedoch nicht als mangelnde Finanzdisziplin zu verstehen sei, so das PRSP; vielmehr würden grundlegende Infrastrukturmaßnahmen, wie etwa Gesundheitsvorsorge oder Bildungsinvestitionen, auf lange Sicht die staatlichen Aufgaben reduzieren. Interessant ist hier, dass ein klarer Schwerpunkt der Ausgaben im Rahmen einer Pro-Poor Politik<sup>897</sup> liegt<sup>898</sup>. Zeitgleich wird die Liberalisierung des Außenhandels angestrebt<sup>899</sup>. In einer Situationsbeschreibung fällt auf, dass in diesem Feld der Import deutlich schneller zunimmt als der Export, auch bedingt durch die mangelnde Diversifikation der Exportgüter und der daraus abzuleitenden Abhängigkeit vom Kaffee- und Teepreis auf dem Weltmarkt. Exportsteigerungen scheinen kurzfristig allein durch höhere Kaffeeproduktion erreichbar. Zudem benötigt das Land - auch zum Wiederaufbau - viele Güter von außerhalb und besitzt „geringe Autonomie im Handel mit dem Ausland“<sup>900</sup>. Daran wird sich nach den Prognosen des PRSPs nicht unmittelbar etwas ändern lassen, so dass das Ungleichgewicht zunächst noch steigt und erst ab 2009 sinken sollte<sup>901</sup>. Jedoch wird laut PRSP darauf geachtet, dass die notwendige externe Finanzierung, also die ausländischen Kredite mit dem Konzept der HIPC-Initiative vereinbar sind<sup>902</sup>.

Dabei sollen vor allem die Restriktionen während des Bürgerkriegs graduell abgebaut sowie Exportförderung durch Steueranreize geschaffen werden. Durch verstärkten Außenhandel soll die weltwirtschaftliche Position gestärkt werden: durch Einnahmen in Devisen und Diversifizierung der Exportgüter („promotion of nontraditional exports“<sup>903</sup>) soll die Anfälligkeit bei externen Schocks (etwa Preisverfall des Kaffees, oder Abwertung der burundischen Währung)

---

<sup>894</sup> Steuerlast als Einnahme im Verhältnis zum BIP.

<sup>895</sup> Burundi (2007), Nr.482

<sup>896</sup> Burundi (2007), Nr.485.

<sup>897</sup> Pro-Poor Growth ist eine relativ neue Herangehensweise an die Frage der Sinnhaftigkeit von Wachstum im Rahmen der Entwicklungstheorie und -politik. Vgl. dazu auch Kapitel 2.3.64. dieser Arbeit und die dortige Literatur siehe auch: Kraay, Aart (2006): When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries. In: Journal of Development Economics 80 (2006), S.198-227.

<sup>898</sup> Vgl. Table 9, Burundi (2007), nach Nr.488.

<sup>899</sup> Burundi (2007), Nr. 499-503, besonders 503 und Burundi (2007), Nr. 513-516.

<sup>900</sup> „a low degree of autonomy in respect of foreign exchange.“ Burundi (2007), Nr.489.

<sup>901</sup> Burundi (2007), Nr.493.

<sup>902</sup> Ebd. Nr. 494.

<sup>903</sup> Burundi (2007), Nr. 516.

aufgefangen werden. Der größeren Verflechtung der Wirtschaft dient auch die oben erwähnte regionale Integration, etwa in NEPAD. Auch soll der Handel, gerade für die Verbraucher liberalisiert und vereinfacht werden, wobei hier von „[n]ecessary reforms“<sup>904</sup> die Rede ist, ohne deutlich zu machen, wer die Reformen für notwendig hält. Zur Neugestaltung der Außenbeziehungen zählt auch die Neuordnung des Schuldendienstes Burundis, der zum einen die Einbindung Burundis in die HIPC-Initiative und zum anderen den auf dem G7-Gipfel in Gleneagles 2005 damit verbundenen Schuldenerlass anstrebt<sup>905</sup>. Wie oben bereits erwähnt, soll die Hilfe anderer externer Geber zugunsten von Mitteln aus den PRSP-Budgets reduziert werden<sup>906</sup> bei gleichzeitiger Stärkung der Exportorientierung durch Reformen im Innern. Hilfe soll in unterschiedlicher Weise als Zuschuss oder Beihilfe oder Darlehen gewährt werden, um einen nachhaltigen Schuldendienst zu ermöglichen. Darüber hinaus sind die Verfasser des PRSPs sich der grundlegenden Problematik ausländischer Hilfe bewusst und wollen die Vorgaben der Paris Deklaration zur Effektivitätssteigerung von Entwicklungshilfe<sup>907</sup> implementieren und direkte oder sektorale Budgethilfen neu gestalten, um die Transparenz zu erhöhen und die Effektivität zu steigern<sup>908</sup>. All diese vom PRSP geplanten Maßnahmen stellen in der Implementierung jedoch eine Herausforderung für Burundi dar, wie das PRSP selbst im nächsten Abschnitt herausarbeitet<sup>909</sup>. Die Implementierung der jeweiligen Maßnahme ist jedoch die Voraussetzung, um mehr Geld zu erhalten, da dies nur gegen Implementierung verschiedener Reformen in Tranchen gewährt werden soll. In diesem Kontext müsse man auch die Verschlechterung in der Zahlungsbilanz durch die zunächst angestrebten Importe im Blick behalten und die Kaufkraft im Land stärken. Dies wird weiter unten näher ausgeführt.

Die Geldpolitik soll das Ziel des ökonomischen Wachstums unterstützen, was bedeutet, dass Kredite der Banken und auch der Zentralbank zunehmend die Privatwirtschaft fördern soll<sup>910</sup>. Dabei sollen die externen Geldgeber „in einer insgesamt zufriedenstellenden Art und Weise“<sup>911</sup> reagieren. Zugleich wird von der burundischen Wirtschaft erwartet, möglichst gut auf die auch durch Importe zunehmende Abhängigkeit von externer Finanzierung zu reagieren. Hier wird die Verantwortung der burundischen Wirtschaft betont. Sie erscheint als Akteur der Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung. Analog zur Rechtssicherheit soll es eine vom

---

<sup>904</sup> Burundi (2007), Nr. 515.

<sup>905</sup> Burundi (2007), Nr. 517-518.

<sup>906</sup> Vgl. Burundi (2007), Nr.485.

<sup>907</sup> Text der “Paris Declaration on Aid Effectiveness” und der “Accra Agenda for Action” online unter: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> (20.07.2021).

<sup>908</sup> Vgl. Burundi (2007), Nr. 521-523. Auch die Abhängigkeit ist hier ein Problem, das im PRSP jedoch nicht thematisiert wird.

<sup>909</sup> Burundi (2007), Nr. 524-528.

<sup>910</sup> Burundi (2007), Nr. 496.

<sup>911</sup> “[I]n an altogether satisfactory manner”. Burundi (2007), Nr. 497.

Staat zu leistende Wirtschaftspolitik geben, die Wachstum generiert und Inflation bekämpft, um einen stabilen ökonomischen Rahmen für die Aktivitäten der Privatwirtschaft zu schaffen. Im Zuge des Management der öffentlichen Finanzen wird eine bessere Allokation der öffentlichen Mittel bei gleichzeitiger Erhöhung der Einnahmen angestrebt, was in Bezug auf eine breitere und stabilere Staatsfinanzierung sicher gut erscheint, allerdings wird im Zuge dieser Politik neben der Einführung einer Mehrwertsteuer auch die Maßnahme des „privatizing the management of the revenue collection offices to improve their performance“<sup>912</sup> vorgeschlagen, was doch eine bedeutende Abkehr von der hoheitlichen Aufgabe des Staates bedeuten würde. Über die Gerechtigkeit einer Mehrwertsteuer unter Berücksichtigung der vorrangigen Option für die Armen wird in der ethischen Bewertung auch nachzudenken sein<sup>913</sup>. Im selben Abschnitt des PRSPs von Burundi werden auch Möglichkeiten der Einsparungen des Staates diskutiert. Hier sind Subventionsstreichungen, besonders bei Unternehmen, an denen der Staat beteiligt ist und ein Einstellungsstopp für staatliche Stellen, außer im Gesundheits- und Bildungssystem, vorgesehen. Auch soll es eine Deckelung bei staatlichen Anschaffungen, eine klare Begrenzung für das Engagement des Staates in den einzelnen Wirtschaftssektoren bei Schaffung und Wahrung der Wahlfreiheit für die Privatwirtschaft und eine regelmäßige Überwachung der Pro-Poor-Ausgaben, die dennoch besonders gefördert werden sollen, geben<sup>914</sup>. In der Geldpolitik wird die Preisstabilität als oberstes Kriterium angegeben, da aus Sicht des PRSPs so makroökonomische Stabilität und nachhaltiges Wachstum ermöglicht werden<sup>915</sup>. Im PRSP werden zur Preisstabilität quantitative Kriterien (Mengenvorgaben) für Kredite an die öffentliche Hand und die Schaffung eines Interbankenmarktes angestrebt, um Devisenschwankungen abfedern zu können<sup>916</sup>.

Bei der Stärkung der Binnennachfrage, also auch der Stärkung der Kaufkraft, wird kurzfristig vor allem an Konsumausgaben gedacht, die als leichter steigerungsfähig angesehen werden als Investitionen in Bildung oder das Gesundheitswesen, da in diesen Bereichen das unmittelbar verfügbare ‚Humankapital‘ fehlerhaft und erst ausgebildet sein müsste, wozu wiederum ein funktionierendes Ausbildungssystem existent sein müsse, bei dem die Autoren des PRSPs, wie oben angeführt, auch auf privatwirtschaftliche Initiative setzen. Außerdem muss die

---

<sup>912</sup> Burundi (2007), Nr. 505.

<sup>913</sup> Vgl. Bolivien (2004), Nr 92.

<sup>914</sup> Burundi (2007), Nr. 506 und 507.

<sup>915</sup> Burundi (2007), Nr. 510. Hier ist eine ethische Bewertung interessant, da hier die Wirtschaftstheorie des Monetarismus, die u.a. von Milton Friedman, der einen schlanken Staat propagierte und die Preisstabilität als eines der wichtigen Ziele der Wirtschaftspolitik definierte<sup>915</sup>, zutage tritt: Diese wird den IFIS von ihren Kritikern schon lange vorgeworfen, die, wenn sie keine völlige Abkehr von der kapitalistischen Wirtschaftsweise forderten, doch die antizyklische, keynesianische Politik des ‚deficit spending‘ propagier(t)en. KRUIP: falsch??

<sup>916</sup> Burundi (2007), Nr. 511-512.



staatliche Verwaltung auf dieses Wirtschaftswachstum, d.h. die höheren Konsumausgaben, auch durch eine Reform des Beschaffungswesens und eine effizientere Verwaltung, ausgerichtet werden<sup>917</sup>.

Seine Realitätsnähe versucht das PRSP durch eine Kostenaufstellung der angestrebten Maßnahmen und Reformen unter Beweis zu stellen<sup>918</sup>. Dabei ist die Gewichtung besonders zu beachten<sup>919</sup>: Beim Punkt „Improved Governance and Security“ liegt nur ein kleiner Teil im Bereich „Strengthening the rule of law and fight against impunity“, während der Großteil in den Bereich „Promoting Good Governance“ fällt<sup>920</sup>. In diesem Bereich liegt der Schwerpunkt eindeutig in „economic governance“ (58,2 von 102,8 Mio. US-Dollar), gefolgt von administrativer Governance (44 Mio.), während nur ein geringer Teil auf „democratic governance“ (0,6 Mio. US-Dollar) entfällt. Die Gestaltung der Wirtschaft hat hier einen aus meiner Sicht so nicht hinnehmbaren Vorrang. Zudem scheint diese Schwerpunktsetzung nicht angemessen, wenn man einen funktionierenden Staat schaffen will. Hinzu kommt, dass ein weiterer Schwerpunkt „promotion of sustainable and equitable growth“ heißt, der dann den Schwerpunkt hat „Development of sectors with growth potential“, in dem dann wiederum das meiste Geld für den Bereich „Recovery of agriculture, livestock, and fisheries“ (200,7 von 234,1 Mio. US-Dollar) vorgesehen ist. Für Umweltschutz sind nur 27,8 Mio. US-Dollar und, was noch bedeutsamer ist, für Handel nur 4,7 Mio. US-Dollar eingeplant, was angesichts der Betonung der Bedeutung des Handels in den vorherigen Abschnitten erstaunt. In derselben Aufstellung sind auch keinerlei Mittel für Tourismus und Kunsthandwerk vorgesehen, was ebenfalls nicht zur vorher propagierten Diversifikation passt<sup>921</sup>. Zugleich wird jedoch in Humankapital und Infrastruktur in größerem Ausmaß investiert: 153 Mio. US-Dollar sollen in den Jahren 2006-2009 in produktionsunterstützende Infrastruktur investiert werden, 221, 1 Mio. in den Zugang zu sozialen Grunddiensten, davon 135 Mio. in Bildung und 52,4 Mio. in die Verbesserung des Gesundheitswesens und 193 in die Grundversorgung mit Trink- und Abwasser und Wohnraum<sup>922</sup>. Ergänzend sind 71,2 Mio. US-Dollar für die Bekämpfung von HIV/AIDS vorgesehen. Interessant ist, dass die Ausgaben unter Anwendung des PRSPs zunächst noch steigen

---

<sup>917</sup> Vgl., auch für das vorherige, Burundi (2007), ; Nr. 525- 528. Hier ist als kritischer Punkt anzumerken, dass der Konsum natürlich leichter zu steigern ist und so auch Wirtschaftswachstum generiert wird; dies hat jedoch aus meiner Sicht mit der Vorstellung einer nachhaltigen Entwicklung nichts zu tun. Richtig ist in diesem Abschnitt jedoch, dass eine gewisse makroökonomische Stabilität für jede Form der Entwicklung gegeben sein muss.

<sup>918</sup> Burundi (2007), Nr. 529-534.

<sup>919</sup> Vgl. auch für das Folgende, Table 12 nach Nr. 530 in Burundi (2007).

<sup>920</sup> Verbesserte Governance und Sicherheit; Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und Bekämpfung der Straflosigkeit; Förderung verantwortungsvollen Regierens.

<sup>921</sup> Vgl. ebenda, Punkt 2.1.5.

<sup>922</sup> Vgl. Ebenda, Table 12.

sollen.<sup>923</sup> Budgethilfe ist der Ausdruck moderner Entwicklungshilfe, der jedoch m.E. an wichtige Voraussetzungen gebunden sein muss, wie eine gewisse Etablierung von Good Governance, damit das Geld auch zielgerichtet eingesetzt werden kann<sup>924</sup>. In der Finanzplanung des PRSPs für Burundi ist auffällig, dass ein hoher Prozentsatz für die Entwicklung des Humankapitals vorgesehen ist, ohne dass dies spezifiziert wird.

Bezüglich der Implementierung und Überwachung der Fortschritte fällt auf, dass eine Vielzahl von Gremien geschaffen werden<sup>925</sup>, die alle Daten erheben und Fortschritte protokollieren sollen, was ein Einfallstor für Korruption zu sein scheint, da die Bewilligung von weiteren Mitteln vom Nachweis erreichten Fortschritts abhängt. Allerdings sollen diese Gremien zur Umsetzung des obligatorischen Prinzips der partizipativen Implementierung dienen, wobei mir fraglich erscheint, ob dies auf dem vorgeschlagenen Weg, bei allein acht Gremien auf der nationalen administrativen Ebene<sup>926</sup>, die dann auf der lokalen, bzw. dezentralisierten Ebene noch ergänzt werden sollen, Nichtkorruption und Transparenz garantiert. Eine gewisse Dezentralisierung scheint jedoch grundsätzlich sinnvoll, um neben der Partizipation auch das Gebot der Nähe zu gewährleisten. Allerdings kann Dezentralisierung auch dazu führen, dass partikulare Interessen über Gebühr betont werden und die zentrale Ebene keinerlei Verantwortung mehr übernimmt. Dies wäre dann als fehlgeleitete Subsidiarität zu verstehen. Zugleich kann Dezentralisierung auch zu verstärkter Korruption und Vetternwirtschaft führen. Darüber hinaus ist für das PRSP Burundi zu problematisieren, ob die Partizipation nicht in einer gewissen Spannung zum letzten erwähnten Prinzip der Implementierung steht, das „Speed“ lautet, also schnelles und effektives Handeln vorsieht. Allerdings kann man bei der Implementierung auf Gremien zurückgreifen, die schon bei der Vorbereitung des PRSPs geschaffen wurden, so dass man auf bestehende Strukturen (auf)bauen kann. Zugleich wird die zugesagte Autonomie der unteren Ebene dadurch gesichert<sup>927</sup>, dass gerade die kommunalen Komitees erster Ansprechpartner für die Implementierung der Strategie sein sollen, um Legitimität und Umsetzung zu garantieren<sup>928</sup>. Hier erscheint jedoch fraglich, ob diese Kombination

---

<sup>923</sup> Dies wird mit begleitenden Studien, der Vorbereitung des Verkaufs / der Versteigerung von staatlichen Unternehmen, mit den Reformen und den Bemühungen, mit allen Entwicklungspartnern einen runden Tisch zu etablieren, um von der Projektförderung zur Budgethilfe zu gelangen und so auch die Haushaltskonsolidierung und die Überwachung der öffentlichen Ausgaben und deren Senkung vorzubereiten, begründet. Burundi (2007), Nr. 531.

<sup>924</sup> Budgethilfe siehe Koeberle et al. (2006).

<sup>925</sup> Vgl. Burundi (2007), Nr. 543-567.

<sup>926</sup> Vgl. ebd. Eingebunden werden sollen das Büro des zweiten Vizepräsidenten der Republik, das Finanz- und das Planungsministerium, wie auch das „Interministerial Committee for Monitoring Economic and Social reforms (CI /REFES), das „Permanent Secretariat for Monitoring Economic and Social Reforms (SP/REFES), das „Technical Oversight Committee (CTS), weitere Sectoral and Thematic Committees (CSTs) und das „Permanent Secretariat of the national Committee on Aid Coordination (SPCNCA).

<sup>927</sup> Burundi (2007), Nr. 567.

<sup>928</sup> Burundi (2007), Nr. 564-567.

von Top-Down-Strategie, die dann bottom-up implementiert wird, angemessen und realistisch ist. Eine Einbindung sowohl der unteren Ebene(n) als auch weiterer Partner der Entwicklungszusammenarbeit scheint allerdings notwendig, denn wie das PRSP klar festhält: „Combating poverty is not a task for the state alone.“<sup>929</sup> Allerdings wird die Einrichtung neuer Kooperationsmöglichkeiten nicht genauer ausgestaltet. Die Einbindung der NGOs scheint auch vor allem aus Effizienzgründen zu geschehen, um deren Know-how und ihre Verwurzelung in der Bevölkerung vor Ort nutzen zu können. An dieser Stelle unterscheidet man nicht zwischen externen und internen NGOs (bzw. NGOs und Graswurzelorganisationen) was dazu führt, dass die Aussagen etwas vage bleiben<sup>930</sup>.

Sehr konkret wird das PRSP allerdings in Bezug auf die Monitoring- und Evaluations-Mechanismen: Man will den erreichten Fortschritt auch messen können. Das PRSP schlägt vor, Burundi zur statistischen Erfassung des Fortschritts des Landes an das vom IMF entwickelte „General Data Dissemination System“ (GDDS) anzuschließen<sup>931</sup>. So sollen die Implementierung, die Wirkung und die Entwicklung der Partizipation überwacht werden<sup>932</sup>. Neben den oben erwähnten Gremien werden noch das Institute of Statistic and Economic Research of Burundi (ISTEEBU), die Zentralbank, die Partner in der Entwicklungszusammenarbeit, die NGOs und Graswurzel-Organisationen neben den Ministerien unter der Führung des Ständigen Sekretariats (SP/REFES) in die Evaluation einbezogen<sup>933</sup>. Interessanter als die Implementierungsevaluation scheint mir hier die Evaluation der Wirkung der implementierten Maßnahmen, die eben Veränderung in der Armut und den Lebensumständen der Menschen erfasst. Dabei sollen zum einen die kurzfristig feststellbaren Ergebnisse mit den vorherformulierten Zielen des PRSPs verglichen und zum anderen die Veränderungen in den Lebensumständen der Menschen als längerfristige Wirkung der Reformen erfasst werden<sup>934</sup>. Dabei sollen die Indikatoren der MDGs benutzt werden, um die Ergebnisse vergleichen zu können<sup>935</sup>. Zur Messung der Partizipation will man eigene Indikatoren entwickeln, die jedoch nicht beschrieben

---

<sup>929</sup> Burundi (2007), Nr. 538.

<sup>930</sup> Die NGOs sollen zuarbeiten und die kommunalen Gremien unterstützen, scheinen allerdings kein eigenes Vorschlagsrecht zu haben. Wie deren Einbindung „in Burundi’s development process in policy assessment, decision-making, planning, execution, and monitoring/evaluation of poverty reduction programs“ (Burundi (2007), Nr. 577) aussehen kann, bleibt unbestimmt.

<sup>931</sup> Burundi (2007), Nr. 591. Vgl. <http://dsbb.imf.org/Pages/GDDS/WhatIsGDDS.aspx> (13.05.2014). Das Programm wurde 1995 gestartet. Neben dem GDDS gibt es den Special Data Dissemination Standard (SDDS) für Länder, die speziell Zugang zu den Kapitalmärkten suchen. Dies trifft auf Burundi zum Zeitpunkt des PRSPs noch nicht zu.

<sup>932</sup> Burundi (2007), Nr. 579.

<sup>933</sup> Burundi (2007), Nr. 580.

<sup>934</sup> So sollen etwa in der Bildung Einschreibungsraten (Enrollment Ratios) auf den verschiedenen Ebenen des Bildungssystems erfasst werden, wie es auch den Indikatoren der MDGs entspricht. vgl. Burundi (2007), Nr.582 und <http://www.un.org/depts/german/millennium/MDG-Indikatoren.pdf> (17.05.2014).

<sup>935</sup> Burundi (2007), Nr. 583. Die Indikatoren wurden auf der Homepage der UN veröffentlicht. Vgl. <http://www.un.org/depts/german/millennium/MDG-Indikatoren.pdf> (17.05.2014).

werden<sup>936</sup>; hier beschränkt das PRSP sich darauf, die Einbindung aller relevanten Gruppen zuzusichern<sup>937</sup>. Die quantitative Erfassung wird eben durch das ISTEEDU mit Hilfe des GDDS durchgeführt, um ein leistungsorientiertes Management zu ermöglichen, wie es die Paris-Declaration vorsieht<sup>938</sup>. Insgesamt sollen die Möglichkeiten der Behörden für nationale Statistik stetig verbessert werden<sup>939</sup>. Bedeutsam ist, dass das PRSP an dieser Stelle eben sehr konkret wird, anders als in nicht unmittelbar ökonomisch-mathematischen Bereichen wie dem Bildungswesen. Abschließend weist das PRSP noch auf einige Risiken bei der Umsetzung hin, die hier zu erwähnen sind: Grundsätzlich wird die Konsolidierung der Demokratie kaum im PRSP erwähnt, die Wiederherstellung der Sicherheit und eine stärkere Verpflichtung der Geber, um die Regierung zu unterstützen, angemahnt<sup>940</sup>. Dennoch gibt es politische Risiken, da die 2006 noch nicht endgültig absehbare Fortdauer des Friedens eine unerlässliche Basis für alle Maßnahmen bildet. Makroökonomische Reformen, Einführung einer klugen Geldpolitik, die Etablierung eines Programms struktureller Reformen und die Schaffung eines investitionsfreundlichen Klimas für die Privatwirtschaft sind Säulen für den Erfolg des PRSPs, die immer mit Widerständen zu rechnen haben, die hier unter dem Begriff der ökonomischen Risiken<sup>941</sup> erfasst werden. Auch in der angestrebten Partizipation kann es durch schwache Steuerung zu Problemen kommen<sup>942</sup>. Daneben werden aber auch externe Hindernisse angegeben, die wie die Situation als Binnenland, oder auch die fehlende Konkurrenzfähigkeit burundischer Produkte, die Armutsreduzierung gefährden können<sup>943</sup>. Abschließend wird vor verzögerter Auszahlung der externen Mittel zur Politikgestaltung gewarnt, die Burundi deutlich zurückwerfen könnten<sup>944</sup>. Hier wird implizit auch die Verantwortung der strukturellen Beteiligung der IFIs angedeutet. Im Anhang des PRSPs werden einzelne Maßnahmen aufgelistet, die hier nicht wiederholt werden müssen, da sie nur den Zeitplan einzelner Maßnahmen beschreiben. Eine Würdigung dieser Punkte sprengte den Rahmen dieser Arbeit. Interessant ist nur, dass das PRSP sehr kleinteilig vorgeht, um seine Maßnahmen zu beschreiben und die Implementierung zu gewährleisten<sup>945</sup>. Eine Überprüfung und Weiterentwicklung erfolgte fünf Jahre später

---

<sup>936</sup> Burundi (2007), Nr. 584f.

<sup>937</sup> Burundi (2007), Nr. 586.

<sup>938</sup> Burundi (2007), Nr. 592. Zur Paris-Declaration vgl. die Einleitung dieser Arbeit und OECD (2005/2008).

<sup>939</sup> Auf die genaue Ausgestaltung des statistischen Systems kann hier nicht eingegangen werden, allein auf die herausfordernde Aufgabe, eine Übersicht der Arbeitsplätze im informellen Sektor zu erstellen, sei hier hingewiesen. Das natürlich u.a. auch die Entwicklung der Preise, der Regierungsaktivität (Ausgaben, Personal etc.), und die Zahlungsbilanz sowie der Außenhandel erfasst werden müssen und diese Erfassung z.T. neue Methoden, Computerprogramme und Maßnahmen erfordert, scheint in sich logisch.

<sup>940</sup> Burundi (2007), Nr. 595. Vgl. für das Folgende Burundi (2007), Nr. 597-602.

<sup>941</sup> „[E]conomic risks.“ Burundi (2007), Nr. 598f.

<sup>942</sup> Burundi (2007), Nr. 600.

<sup>943</sup> Burundi (2007), Nr. 601.

<sup>944</sup> Burundi (2007), Nr. 602.

<sup>945</sup> Diese Liste umfasst die Seiten 101-125 des Burundi (2007).

durch das zweite PRSPs Burundis, dessen Grundzüge im Folgenden insofern dargestellt werden, als allein Veränderungen oder starke Bekräftigungen in der Strategie markiert werden.

### **5.2.5 Das zweite PRSP Burundis von August 2012<sup>946</sup>**

Zunächst werden die erreichten Fortschritte seit dem ersten PRS aufgezählt<sup>947</sup>:

Die politische Stabilität wird als verbessert angesehen, besonders die nationale Sicherheit gilt nach dem Bürgerkrieg als wieder hergestellt. Auch die Justizreform und zwei wichtige Reformen in der Bildungs- und Gesundheitspolitik haben begonnen: der freie Zugang zur Grundschulbildung und die kostenfreie Gesundheitsversorgung für schwangere Frauen und Kinder bis zum Alter von fünf Jahren.

Aber die wirtschaftlichen Fortschritte sind nach Auskunft des zweiten PRSPs Burundis unzureichend, obwohl diese im Fokus des ersten PRSPs standen.

In Weiterentwicklung des ersten PRSPs betont das zweite PRSP Burundis die vier Säulen der Armutsreduzierungsstrategie: Stärkung des Rechtsstaates, Konsolidierung der Good Governance und Förderung der Geschlechtergerechtigkeit als erste Säule, Transformation der burundischen Wirtschaft mit dem Fokus nachhaltigen und Arbeitsplätze-schaffenden Wirtschaftswachstums als zweite Säule, Verbesserung des Zugangs zu sozialen Dienstleistungen und Ausbau der sozialen Sicherung als dritter Säule und Entwicklungsförderung durch nachhaltiges Umwelt- und Landmanagement als vierte Säule<sup>948</sup>. All dies wird allerdings bereits in der Kurz-Übersicht auf den ersten Seiten des zweiten PRSP Burundis unter einen Finanzierungsvorbehalt gestellt<sup>949</sup>, bevor die vier Säulen in den zentralen Kapiteln des zweiten PRSPs genauer ausgeführt werden<sup>950</sup>. Besonders die Gefährdung jeder Entwicklung durch die externen Effekte der Öl- und Lebensmittelpreise wird stark hervorgehoben<sup>951</sup>. Die einzigen positiven wirtschaftlichen Daten auf der Makroebene sind stabile Wechselkurse und zunehmende internationale Reserven, also eine niedrige Inflation, die dem Staat mehr Investitionen ermöglicht und auch positiv für die Armen ist, da ihr wenig Geld nicht an Wert und Kaufkraft

---

<sup>946</sup> Burundi (2012): Poverty Reduction Strategy Paper II, August 6th 2012. Editor: International Monetary Fund. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12224.pdf> (21.07.2021). Das PRSP II Burundis ist am Anfang nur durch Kapitel, nicht durch Nummern gegliedert, so dass die Quellenangaben im Vergleich zu den vorherigen Quellen auf Seitenzahlen umgestellt sind, bevor zur Nummernzählung zurückgekehrt wird.

<sup>947</sup> Burundi (2012), S. xi.

<sup>948</sup> Burundi (2012), S. xii-xvii. Hier werden auch einige Dinge angemahnt, die bereits im ersten Burundi (2007), s angeführt waren, wie etwa ein vermehrter Export von Agrargütern durch Diversifikation und Konzentration auf profitable Bereiche.

<sup>949</sup> Burundi (2012), S. xviii.

<sup>950</sup> Burundi (2012), S. 42-130.

<sup>951</sup> Ebd.

verliert. Hier wird nun - in Abgrenzung zum ersten PRSP - der Staat als großer Investor wahrgenommen. Jedoch wird von den Autoren trotz der Steigerung der öffentlichen Ausgaben von 30 zu über 45% des BIP die Effizienz und Nachhaltigkeit dieser Ausgaben in Frage gestellt, da über die Hälfte des Geldes von externen Geldgebern finanziert wird<sup>952</sup>. Allerdings sind ja eigentlich die Kredite der IFIs genau für solche Steigerungen gedacht in der PRSP-Initiative, freilich unter Erstellung einer mittelfristigen Finanzplanung (MTEF)<sup>953</sup> und bei einem Fokus der Ausgaben auf Unterstützung der Armen, durch Investitionen in Bildung, Gesundheit und Infrastruktur. Im zweiten PRSP Burundis wird der schlanke Staat wieder vor Auf- und Ausbau der Infrastruktur gesetzt. Insgesamt ist dem zweiten PRSP jedoch anzumerken, dass die unmittelbare Nachbürgerkriegszeit überwunden ist, obwohl die Reintegration von ehemaligen Kämpfern im Bürgerkrieg und Flüchtlingen nach wie vor als Herausforderung genannt wird. Erste Erfolge werden aber auch nachgewiesen: zum einen erfolgreich durchgeführte Wahlen 2005 und 2010, und zwar auf lokaler Ebene, zum nationalen Parlament und Präsidentschaftswahlen<sup>954</sup> und zum andern die Erfüllung der Kriterien in der HIPC-Initiative 2009, die die weitere Förderung Burundis durch IMF und Weltbankgruppe erleichterte<sup>955</sup>. An der Grundstrategie ändert sich jedoch nichts: Marktzugang, Stärkung vor allem des Privatsektors und sogar eine beschleunigte Dezentralisierung bleiben die grundlegenden Strategien, um die Armut zu bekämpfen<sup>956</sup>. Folgerichtig wird die erlangte Zugehörigkeit zum EAC<sup>957</sup> als Erfolg der Politik Burundis gewertet.

Allerdings war das Wirtschaftswachstum mit durchschnittlich 4% geringer als im ersten PRSP erwartet (6,7%) und dies trotz der Fixierung auf Wirtschaftswachstum in der Strategie<sup>958</sup>. Besonders das fokussierte privatwirtschaftliche Wachstum ist schwach geblieben<sup>959</sup>. Deshalb soll das Wachstum beschleunigt werden, allerdings sollen auch die Früchte des Wachstums besser verteilt werden<sup>960</sup>. Interessanterweise wird jedoch die Konsolidierung des Friedens als wichtigstes Ziel der PRSP-Strategie angegeben, was deutlich macht, dass die in den andern Beispielländern fokussierte sozio-ökonomische Entwicklung in Burundi auch 2012 noch auf einem sehr niedrigen Niveau stattfindet<sup>961</sup>. An manchen Stellen werden auch konkrete Mängel

---

<sup>952</sup> Burundi (2012), S. 29.

<sup>953</sup> MTEF: Medium Term Expenditure Framework.

<sup>954</sup> Vgl. Burundi (2012), S.xii, 19 und 21.

<sup>955</sup> Burundi (2012), S.19.

<sup>956</sup> Burundi (2012), S. xiii.

<sup>957</sup> EAC East African Community, der Burundi 2007 beiträt. Vgl. <https://www.eac.int/> (10.05.2021).

<sup>958</sup> Burundi (2012), S.22. Die einzigen positiven wirtschaftlichen Daten auf der Makroebene sind stabile Wechselkurse und zunehmende internationale Reserven, also eine niedrige Inflation, die dem Staat mehr Investitionen ermöglicht. Hier wird nun – in Abgrenzung zum ersten PRSP – der Staat als großer Investor wahrgenommen.

<sup>959</sup> Burundi (2012), S.31.

<sup>960</sup> Burundi (2012), S.20.

<sup>961</sup> Burundi (2012), S.19.

aufgezeigt, etwa, wenn darauf verwiesen wird, dass in der Verwaltungsreform erst 40% der Kommunen die sehr benötigte Basisstruktur aufgebaut haben oder dass der Bergbau zwar zugenommen habe, aber auf niedrigem Niveau und als Kleinbergbau betrieben werde. Auch das die Agrarproduktion nur gering gesteigert werden konnte, ist nicht vorrangig im Blick auf die Exportmöglichkeiten, sondern vor allem auch im Blick auf die Versorgung der stetig wachsenden Bevölkerung ein kritischer Punkt.

Die Struktur des zweiten PRSPs ähnelt dem ersten: zunächst werden die Ergebnisse des Prozesses des ersten genannt, um den Ausgangspunkt der geplanten Politik zu umschreiben, dann werden die weiteren Planungen inklusive der Konditionalitäten der IFIs ausführlich dargestellt, um anschließend den institutionellen Rahmen, der auch für das Monitoring notwendig ist, zu benennen<sup>962</sup>.

Die Struktur wiederholt sich, aber es gibt einige Verbesserungen, so ist man etwa dazu übergegangen, die Analyse und den Anforderungskatalog im Bildungsbereich stärker zu strukturieren und genauere Vorgaben für die einzelnen Bereiche zu machen: so wird konstatiert, dass die Qualität der Bildung offensichtlich zu wünschen übrig lässt<sup>963</sup>. Dies kann ein Zeichen sein, dass der Staat sich doch nicht nur auf den Rahmen (freier Zugang) beschränken darf. Im Gesundheitsbereich sind Zugang und Qualität gesteigert worden. In der materiellen Infrastruktur gibt es jedoch weiterhin Mängel, etwa in der Energieversorgung<sup>964</sup>.

Bedeutsam ist die ausformulierte Einbeziehung der MDGs in die Analyse des Erreichten: Es werden gemischte Resultate konstatiert und sogleich eingeräumt, die ersten 5 Ziele trotz manchen Fortschritten nicht erreicht zu haben<sup>965</sup>. Dies sind die zentralen Vorhaben, absolute Armut abzuschaffen, Kindersterblichkeit zu reduzieren, die Müttergesundheit zu stärken, HIV/AIDS, Malaria und andere Krankheiten zu besiegen und nachhaltig mit der Umwelt umzugehen. Als erfolgreich umgesetzt werden die Gendergerechtigkeit und die internationale Entwicklungspartnerschaft angeführt; letztere ist durch die Abhängigkeit von externen Geldgebern notwendig.

Sehr deutlich wird das zweite PRSP in der Beschreibung seiner Ziele: Wachstum bleibt die absolute Priorität; allerdings wird, anders als im ersten PRSP Burundis, auch dem sozialen Sektor eine zentrale Rolle eingeräumt<sup>966</sup>.

---

<sup>962</sup> Burundi (2012), S.20.

<sup>963</sup> Burundi (2007), S. xvi. Auch wird zum ersten Mal in einem PRSP der Beispielländer die Förderung der Wissenschaft als Ziel formuliert. BURUNDI (2012), Nr. 549, S.104.

<sup>964</sup> Burundi (2012), S. 31.

<sup>965</sup> Burundi (2012), S. 40.

<sup>966</sup> Burundi (2012), S. 42.

Im gesamten zweiten PRSP wird deutlich, dass es immer noch viele Aufgaben zur Aufarbeitung des Bürgerkrieges gibt<sup>967</sup>. Die unmittelbaren Schäden scheinen behoben, aber der Wiederaufbau einer friedlichen Gesellschaft bestimmt weite Teile des zweiten PRSPs Burundis. Ein erster Schwerpunkt ist die Reform des Justizsystems. Fortschritte sollen auf drei Ebenen erzielt werden: Es sollen bis 2015 eine unabhängige Justiz und ein humaner Strafvollzug<sup>968</sup> errichtet werden, um das Ziel der „Gerechtigkeit für alle“<sup>969</sup> zu erreichen.

Dazu sollen die Institutionen und ihre Kapazitäten gestärkt und die Akteure im Justizsystem professionalisiert werden<sup>970</sup>.

Auf der politischen Ebene werden die erfolgreichen Wahlen als Ausdruck der Normalisierung der Demokratie angesehen, obwohl in diesem Bereich auch noch Herausforderungen benannt werden, wie etwa fehlendes Vertrauen und schwaches Demokratieverständnis in der Bevölkerung, die auch den Respekt gegenüber der nationalen unabhängigen Wahlkommission schmälern<sup>971</sup>. Um das zu verbessern, soll der von der Regierung angestoßene Dialog mit Vertretern der Zivilgesellschaft fortgesetzt werden, um so politische Partizipation zu stärken.<sup>972</sup>

Der Kampf gegen die Korruption bleibt ebenso Thema wie die Stärkung der Leistung(sfähigkeit) der öffentlichen Institutionen, um eine schnelle Implementierung der Reformen in der Verwaltung zu erreichen<sup>973</sup>, die dann auch die erforderlichen zusätzlichen Abstimmungen im EAC<sup>974</sup> erleichtert.

Die Dezentralisierung der Armutsbekämpfungspolitik wird hier so verstanden, dass in allen Ministerien jeweils umfassende Strategien in den jeweiligen Sektoren erstellt werden, die dann (nur noch) koordiniert werden<sup>975</sup>. Makroökonomisch<sup>976</sup> soll ein Umbau der Wirtschaft erreicht werden, indem zunächst ein Wachstum in der Produktivität der Landwirtschaft angestrebt wird, um dann den Sektor der Industrie auszubauen. Die Handelsbilanz wird in dieser Umbauphase durch den notwendigen Import von Zwischenprodukten belastet, allerdings soll so langfristig die burundische Wirtschaft auch Endprodukte und nicht nur Rohstoffe exportieren können<sup>977</sup>. Wachstum soll durch Agrarexporte und Industrialisierung erzeugt werden<sup>978</sup>. Dies soll

---

<sup>967</sup> Insgesamt ist der Bürgerkrieg im zweiten PRSP Burundis (Burundi (2012)), deutlich präsenter als im ersten.

<sup>968</sup> Dabei wird aus der praktischen Erfahrung kritisch angemerkt, dass die Stärkung des Rechtssystems auch an überbelegten Gefängnissen und schlecht ausgebildeten Mitarbeitern krankt. Burundi (2012), Nr. 136, S. 43.

<sup>969</sup> Burundi (2012), Nr. 140, S.44.

<sup>970</sup> Burundi (2012), Nr. 144-146, S. 44.

<sup>971</sup> Burundi (2012), Nr.192 und 195, S. 51.

<sup>972</sup> Burundi (2012), Nr. 196-201, S. 51f. Dazu gehört auch eine Professionalisierung der Medien zur Stärkung der politischen Bildung. Ebd., Nr. 193, S.52.

<sup>973</sup> Burundi (2012), Nr. 216.

<sup>974</sup> EAC: East African Community.

<sup>975</sup> Burundi (2012), Nr. 240,

<sup>976</sup> Dies wird an zwei Stellen im Burundi (2012), dargelegt. Nr. 130-143 und ausführlicher 719-763.

<sup>977</sup> Burundi (2012), Nr. 727.

<sup>978</sup> Burundi (2012), Nr. 738. Die Wachstumserwartung hier beträgt 6,7 und 9,7% im ersten und zweiten Sektor.



hauptsächlich durch private Investitionen erreicht werden. Die staatlichen Finanzen sollen ausgeglichen werden, indem mehr Steuereinnahmen erzielt werden und man langfristig weniger Entwicklungshilfsgelder benötigt.<sup>979</sup> So soll mehr Unabhängigkeit erreicht werden.

Es soll insgesamt weniger Staatsausgaben geben. Dabei soll der Staat vermehrt in die Schaffung von Arbeitsplätzen im sozialen Dienstleistungsbereich investieren.

Auch sollen Reformen in der Haushaltspolitik umgesetzt werden: Auf der Seite der Einnahmen soll eine Steuerreform zu einer breiteren Steuerbasis bei geringeren Steuersätzen führen<sup>980</sup>, während zugleich Transparenz und Accountability für Ausgaben erhöht werden sollen<sup>981</sup>. Konkret wurden 2008 neue Beschaffungsrichtlinien ebenso eingeführt wie klare Richtlinien für den Rechnungshof<sup>982</sup>. Hier soll auch partizipative Überprüfung ermöglicht werden, allerdings wird dies im zweiten PRSP Burundis an keiner Stelle näher ausgeführt.

Im Bereich der Geschlechtergerechtigkeit / Gleichberechtigung von Frauen und Männern werden im PRSP-Prozess Burundis viele Vorgaben gemacht, die die Stellung von Frauen in der Gesellschaft verbessern sollen<sup>983</sup>: Neben Schutzrechten, etwa durch härtere Strafen bei Vergewaltigung, sollen sie besseren Zugang zu Bildung erhalten, somit neben mehr partizipativen Möglichkeiten in der Gesellschaft insgesamt auch Aufstiegschancen erhalten und auch in Bereiche ‚vordringen,‘, die bisher in der burundischen Gesellschaft Männern vorbehalten sind, etwa in die Weiterverarbeitung von Agrarprodukten, also in anspruchsvollere Arbeitsstellen in der Landwirtschaft. So soll auch der Tatsache begegnet werden, dass Frauenhaushalte durchschnittlich wesentlich ärmer und öfter arm sind als Haushalte, in denen auch Männer leben. Auch soll der Frauenanteil in der Nationalversammlung erhöht werden<sup>984</sup>.

Neben solchen gesellschaftspolitischen Fragen liegt auch der Schwerpunkt des zweiten PRSPs Burundis klar in der ökonomischen Reform, die breiten Raum einnimmt<sup>985</sup>. Zunächst wird konstatiert, dass der Ausgleich der Handelsbilanz nicht gelungen sei<sup>986</sup>. In der ‚Tradition‘ der PRSP-Strategien wird grundsätzlich die Privatwirtschaft als Wachstums- und Armutsreduzierungsmotor angesehen, der dementsprechend zu fördern ist und für den mögliche Hemmnisse abgebaut werden müssen<sup>987</sup>. Grundlegend soll hierzu der Anteil der verschiedenen Sektoren

---

<sup>979</sup> 2009 gab es einen Schuldenerlass für Burundi (nicht durch die IFIs), dennoch wird im Burundi (2012), festgehalten, dass Entwicklungshilfsgelder weiter benötigt werden. Burundi (2012), Nr. 742.

<sup>980</sup> Diese Konditionalität kennt man aus dem Washingtoner Konsens.

<sup>981</sup> Burundi (2012), Nr. 257-265, S. 59 f. So sollen schwarze Kassen und Willkürzahlungen in der Bürokratie wirkungsvoll abgeschafft werden.

<sup>982</sup> Burundi (2012), Nr. 265, S. 60 und Nr. 269, S. 61.

<sup>983</sup> Auch für das Folgende Burundi (2012), Nr. 270-293, S. 61-63.

<sup>984</sup> Die Gleichberechtigung der Geschlechter wird auch in internationalen Abkommen als Forderung festgeschrieben, denen Burundi beigetreten ist wie etwa dem EAC.

<sup>985</sup> Burundi (2012), Nr. 284-519; S. 64-98.

<sup>986</sup> Burundi (2012), Nr. 201-205.

<sup>987</sup> Burundi (2012), Nr. 376-391.

der Wirtschaft<sup>988</sup> an der gesamten Wirtschaftsleistung ebenso verändert werden wie die Strukturen im prägenden Bereich der Nationalökonomie Burundis, der Landwirtschaft. Deren Anteil an der Wirtschaftsleistung sinkt zwar, stellt jedoch zum Zeitpunkt des zweiten PRSPs immer noch 44% des BIP und 95% der Exporte Burundis dar<sup>989</sup>. Hier soll Veränderung<sup>990</sup> und somit Modernisierung der Wirtschaft<sup>991</sup> erreicht werden. Dazu wird ein Beitrag der Privatwirtschaft zur Modernisierung eingefordert, auch durch Kooperationen<sup>992</sup>. Eine Verbesserung der Capacities wird entsprechend eher durch Kooperationen als durch Weiterbildung erwartet<sup>993</sup>. Als ein Grundproblem sozio-ökonomischer Fortschritts wird zum ersten Mal im PRSP-Prozess *expressis verbis* das starke Bevölkerungswachstum in Verbindung mit den endlichen Bodenressourcen benannt<sup>994</sup>: diesem Themenkomplex wird sogar ein ganzes Unterkapitel gewidmet, damit rückt es stark in den Fokus<sup>995</sup>: Das Ziel besteht darin, die Kindersterblichkeit zu senken, damit weniger Kinder geboren werden, die als Alterssicherung fungieren. Dazu soll es Verhütungskampagnen geben, um das Bewusstsein für diesen Zusammenhang (Awareness) in Gemeinschaften, bei Eltern, Meinungsbildern und religiösen Führern zu stärken.

Darüber hinaus werden Umstände als grundlegende Herausforderungen benannt, die nicht kurzfristig von der Politik verändert werden können: Das schlechte Klima und die Umweltbedingungen, die nun auch noch drohen, sich im Laufe des Klimawandels weiter zu verschlechtern, gefährden auch die Grundversorgung mit Nahrungsmitteln<sup>996</sup>. Aber die geringe Produktivität liegt ebenso an den durchaus politisch zu verändernden Gegebenheiten, da sie im PRSP II auf fehlenden Zugang zu Samen, Dünger, und Equipment zurückgeführt wird<sup>997</sup>. Um dies zu verbessern ist der Schutz des Produktionskapitals ebenso notwendig wie Professionalisierung der Produzenten und Förderung von qualifiziertem, auch wissenschaftlichem Personal, etwa für die Düngereforschung. Dafür soll auch zusätzliches Geld zur Verfügung gestellt werden<sup>998</sup>.

In einer Übergangszeit sollen Verluste durch Umbau der Landwirtschaft durch den Staat ausgeglichen werden. Zugleich sollen durch die Preisgestaltung Anreize für Investitionen

---

<sup>988</sup> Hier unterscheidet man klassisch die Bereiche Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen.

<sup>989</sup> Burundi (2012), Nr. 285.

<sup>990</sup> Vgl. Burundi (2012), Nr. 310-321.

<sup>991</sup> ‚moderne‘, d.h. westliche geprägte Nationalökonomien haben in Industrie und vor allem im Dienstleistungssektor die Schwerpunkte der Wirtschaftsleistung.

<sup>992</sup> Burundi (2012), Nr. 288, S. 65.

<sup>993</sup> Burundi (2012), Nr. 305, S. 67.

<sup>994</sup> ‚[G]alloping population growth‘ Burundi (2012), Nr. 289.

<sup>995</sup> Burundi (2012), Kapitel 4.4, Nr. 586-591. Auch im Anschluss wird im zweiten PRSP weiter auf das Problem Bezug genommen, bis zum Themenwechsel in Nr. 608.

<sup>996</sup> Ziel: durch Reis und Bohnenanbau weniger auf Lebensmittelimporte angewiesen sein Burundi (2012), Nr. 315.

<sup>997</sup> Burundi (2012), Nr. 292.

<sup>998</sup> Burundi (2012), Nr. 308.

geschaffen werden. Denn bezüglich der Versorgung der Bevölkerung wird deutlich: Ohne Viehzucht wird die Einkommens- und Versorgungslage schwierig<sup>999</sup>. Dass hohe Preise, also attraktive Preise für Investoren, die auf hohe Gewinnmargen setzen, die Versorgung der armen Bevölkerung eher schwierig macht, wird nicht thematisiert. Hier steht weiterhin die Unternehmensförderung im Mittelpunkt.

Im Bergbau, in dem es bisher nur kleine Betriebe und einen wachsenden informellen Sektor gibt, der auch Gesundheitsgefahren birgt,<sup>1000</sup> soll durch externe Investitionen<sup>1001</sup> und entsprechende Abkommen erreicht werden, dass es für diesen Bereich dann auch einen rechtlichen Rahmen gibt<sup>1002</sup>. Darüber hinaus soll es Steuervorteile für Investitionen geben, damit Modernisierung und Umweltschutz durch Unternehmensgründungen miteinander vereinbart werden können, was durch eine Veränderung der Gesetze unterstützt wird. Nach diesem Pilotprojekt will man über den Bergbau hinaus dann auch einen rechtlichen Rahmen für den gesamten informellen Sektor, setzen<sup>1003</sup>. Diese Strategie verdeutlicht die Schwäche des burundischen Zentralregierung und weiter das starke Vertrauen auf wirtschaftliche Mechanismen und den Markt.

Neben der Stärkung der Industrie, die nun auch in vermehrter Konkurrenz durch Unternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten der EAC steht<sup>1004</sup>, werden Kultur und Tourismus als neuer Wachstumsmarkt für Burundi beschrieben<sup>1005</sup>. Hier wird jedoch die Bedeutung von Bildung und Ausbildung – erstmals im zweiten PRSP Burundis – deutlich. In diesem Bereich ist jedoch der informelle Sektor besonders stark, der nicht einfach in formelle Arbeitsverhältnisse umgewandelt werden kann: Den Privatunternehmen fehlen die Mittel, um Ausbildung zu ermöglichen. Zugleich werden einzelne Unternehmen nicht unterstützt, der Staat verweist hier auf technische Hilfe durch die Handelskammern, die in einem Forum Zusammenarbeit ermöglichen und Fortbildungen anbieten sollen<sup>1006</sup>. Das Problem der Finanzierung bleibt jedoch bestehen, da auch die Geschäftsbanken nicht ausreichend passende Kredite geben können<sup>1007</sup>. Staatliche Förderung gibt es jedoch auch nicht, vielmehr soll der Staat sich auf die

---

<sup>999</sup> Burundi (2012), Nr.318.

<sup>1000</sup> Burundi (2012), Nr. 319.

<sup>1001</sup> Die Finanzkrise nach 2008 hat ausländische Direktinvestitionen (FDIs) in Burundi sehr verringert.

<sup>1002</sup> Burundi (2012), Nr.328.

<sup>1003</sup> Burundi (2012), Nr. 331.

<sup>1004</sup> Die Industrie Burundis scheint schwach entwickelt und von 2005-210 auch eher zurückgehend. Die Textilindustrie ist quasi nicht mehr existent, aber die Lebensmittelindustrie und andere, agrarnahe Industriezweige sind gewachsen vgl. Tabelle 8, S. 72 und Nr.335-345 im Burundi (2007), II.

<sup>1005</sup> Als Vorbilder werden dabei China, Südkorea, Singapur, Malaysia und Mauritius genannt. Vgl. Burundi (2012), Nr. 347.

<sup>1006</sup> Etwa Hilfestellung bei der Erstellung eines Business-Plans. Burundi (2012), Nr. 386-388.

<sup>1007</sup> Bei einem solchen Umbau der Wirtschaft sind Mikrokredite an einzelne kein zielführender Weg, da es nicht um Selbständige, sondern um größere Unternehmensgründungen geht.

Modernisierung rechtlicher Regelungen, etwa für Public Private Partnerships (PPPs), die Verbesserung der Infrastruktur, eine Stärkung der Banken und der Zusammenarbeit mit Entwicklungspartnern konzentrieren<sup>1008</sup>.

Allerdings werden mangelnde Bildung und Ausbildung als Problem erkannt, weshalb Förderung grundlegender, also in der Schule einsetzen soll. Hier wird im zweiten PRSP Burundis zunächst konstatiert, dass Primarschulabsolventen seltener als Arbeitslose erfasst werden als Menschen mit höherer Bildung<sup>1009</sup>. Hier wird die Größe des informellen Sektors nochmal deutlich, weshalb es eine erste Aufgabe des Staates auch laut PRSP Burundi II ist, für menschenwürdige Arbeit auch im Bereich der Geringqualifizierten zu sorgen<sup>1010</sup>. Dennoch ist zu konstatieren, dass eine wirkliche Arbeitsmarktpolitik noch immer fehlt, wie auch das PRSP einräumt, dass zugleich ein Missverhältnis zwischen Ausbildung und Jobberfordernissen besteht. Es gibt viele unsichere Jobs, da viele ausgebildete Menschen in dem Bereich, in dem sie Geld verdienen können, als ungelernt gelten und mit ihrer Ausbildung kein auskömmliches Einkommen zu erzielen ist<sup>1011</sup>. Die im zweiten PRSP Burundis angeführte Lösung ist die Schaffung von Anreizen, damit die Privatwirtschaft neue Arbeitsplätze schafft. Dies wird jedoch nicht näher definiert. Es wird allein auf mögliche technische Schulung und Berufsausbildung in internationaler Kooperation mit aufstrebenden Märkten in Schwellenländern gesetzt<sup>1012</sup>.

Zugleich sollen die Ausbildungswege besser auf den Arbeitsmarkt abgestimmt werden, was eine Transparenz des Arbeitsmarktes impliziert. Die schon aus dem ersten PRSP Burundis bekannten Vorschläge, Freiwilligendienste für Jugendliche oder Sport als Sprungbrett zum Arbeitsmarkt zu nutzen, wirken etwas hilflos, da es dort an Geld und Infrastruktur mangelt und man so den informellen Sektor, den man an anderer Stelle eindämmen will, wieder vergrößert<sup>1013</sup>. Der Ausbau der Infrastruktur beschränkt sich auf Verkehrswege und ökonomische Belange, die den Marktzugang erleichtern sollen<sup>1014</sup>. Der Ausbau der Informationstechnologie

---

<sup>1008</sup> Burundi (2012), Nr. 392-411.

<sup>1009</sup> Dies heißt selbstverständlich nicht, dass diese auch weniger häufig arbeitslos sind, aber dass sie evtl. nicht registriert und auf Unterstützung angewiesen sind.

<sup>1010</sup> Burundi (2012), Nr. 420. Hier könnten dann durchaus in beschränktem Maße auch Mikrokredite für Selbständige helfen.

<sup>1011</sup> Burundi (2012), Nr. 421.

<sup>1012</sup> Vgl. Burundi (2012), Nr. 424.

<sup>1013</sup> Auch für das vorgehende Burundi (2012), Nr. 423-426 und 429-439.

<sup>1014</sup> Burundi (2012), Kapitel 33, besonders Nr. 461. Dies ähnele sehr den Vorgaben und Plänen im ersten Burundi (2007). Der Verkehr über Straßen ist immer noch eine Herausforderung, auch wegen schlechter Energie- und Treibstoffversorgung. Aber auch der Schiffsverkehr auf den Seen muss entwickelt werden. Der Flugverkehr konnte schon gesteigert werden. Der notwendige Treibstoffimport ist auch ein wichtiger negativer Faktor in der Handelsbilanz. Vgl. auch Burundi (2012), Nr. 452, 475, 480 und Tabellen 13 und 15.

und die Förderung privater Medien wird auch als auch als Schaffung von Job-Möglichkeiten gesehen<sup>1015</sup>.

Im thematischen Anschluss werden im zweiten PRSP Burundis in Kapitel 4 Soziale Dienstleistungen und soziale Sicherheit thematisiert<sup>1016</sup>. Ein Fortschritt zum ersten PRSP wird hier deutlich: Bildung wird als Schlüssel für sozio-ökonomischen Fortschritt anerkannt<sup>1017</sup>, sodass im zweiten PRSP im Unterschied zum ersten öffentliche Programme für unterschiedliche Bildungsinstitutionen vorgesehen und eingefordert werden.

Erstmals in der PRSP-Strategie Burundis werden hier Schulformen differenziert; zugleich werden jedoch ähnliche Probleme in primärer und sekundärer Bildung umfassend erfasst und Vorgaben zur Behebung der Missstände formuliert: Es gibt seit dem ersten PRSP mehr Schüler, allerdings auch viele Wiederholer<sup>1018</sup>. Dies lässt den Schluss zu: Es gibt einen guten und breiten Zugang zu Bildungseinrichtungen, allerdings ist die Qualität schlecht.<sup>1019</sup>

Der Zugang bleibt erstes Kriterium. Zur Qualitätssteigerung werden zunächst Kooperationsprojekte betont, während die Mittelverteilung noch nicht angepasst wurde<sup>1020</sup>. Aber es werden konkret Projekte benannt, wie die Ausweitung der Primarschule, die Reduzierung der Zahl der Wiederholer, mehr Mittel für mehr Lehrer, weniger Unterrichtsausfall, pragmatische Überarbeitung der Curricula, Weiterbildung für Lehrer, besseres Management durch die Behörden<sup>1021</sup>. Dennoch nimmt zugleich die Zahl der Studierenden zu<sup>1022</sup>.

Auch wird zum ersten Mal in einem PRSP der Beispielländer die Förderung der Wissenschaft als Ziel formuliert<sup>1023</sup>. Eine nationale Wissenschaftspolitik soll begonnen werden: allerdings wird dem Staat im Bildungsbereich insgesamt vor allem eine Koordinierungsaufgabe zugewiesen; Grundlegendes wie etwa die Alphabetisierung soll durch NGOs, die als Geldgeber auch Verantwortung tragen sollen, mit staatlicher Unterstützung und Koordinierung erfolgen. Dennoch ist das Bewusstsein, dass Bildung wichtig ist und der Staat da überhaupt tätig werden muss, im zweiten PRSP als Fortschritt zu werten<sup>1024</sup>.

---

<sup>1015</sup> Burundi (2012), Nr. 487f.

<sup>1016</sup> Burundi (2012), Nr. 520-639.

<sup>1017</sup> Burundi (2012), Nr. 534.

<sup>1018</sup> Ein Drittel Wiederholer in der Primarschule, vgl. Burundi (2012), Nr. 523.

<sup>1019</sup> Burundi (2012), Nr. 524-527. Auch ist der Ausbau der schulischen Infrastruktur nicht gelungen. Es gibt keine privaten Investoren.

<sup>1020</sup> Burundi (2012), Nr. 537.

<sup>1021</sup> Allerdings bleibt die Finanzierung noch unklar Burundi (2012), Nr. 542.

<sup>1022</sup> Burundi (2012), Nr. 531.

<sup>1023</sup> BURUNDI (2012), Nr. 549.

<sup>1024</sup> BURUNDI (2012), Nr. 552f.

Im Bereich der Gesundheitspolitik wird zunächst konstatiert, dass die Lebenserwartung trotz relativer Sterblichkeitsrate steigt<sup>1025</sup>. Die Mütter- und Kindersterblichkeit sinkt<sup>1026</sup> dank kostenlosem Zugang zur Versorgung und einer Zentralisierung und damit verbundenen Professionalisierung der Gesundheitsstationen<sup>1027</sup>. Allerdings gibt es das Problem des Ungleichgewichtes zwischen der Hauptstadt Bujumbura und dem Land: hier soll Abhilfe durch einen Ausbau technischer Möglichkeiten (Tele-Medizin) sowie Ausbildung und Qualifizierung des Gesundheitspersonals erreicht werden<sup>1028</sup>.

In diesem Komplex wird erneut der Kampf gegen Aids fokussiert, der neben der Prävention auch den Schutz der Kranken und Fürsorge für die Waisen umfasst. Ein wichtiger Punkt ist hier die Schaffung von Verdienstmöglichkeiten für die Bevölkerung, besonders für Frauen, jenseits sexueller ‚Dienstleistungen‘<sup>1029</sup>.

Auch soll es zunächst ausschließlich als Krankenversicherung eine soziale Absicherung durch den Staat geben. Allerdings ist ein modernes System der Sozialversicherung mit dem informellen Sektor konfrontiert, weshalb im PRSP im sozialpolitischen Bereich<sup>1030</sup> kurzfristige, mittelfristige und langfristige Ziele formuliert werden: Zunächst sollen Selbständige, die durch Mikrokredite hoffentlich relativ schnell ein Einkommen generieren können, Sozialversicherungen, vor allem Krankenversicherungen, abschließen können, dann soll auch der formelle Sektor einbezogen werden<sup>1031</sup>. Langfristig soll das Wirtschaftswachstum mit sozialer Sicherung verknüpft werden und ein Krankenversicherungssystem entstehen, das nicht über Steuern, sondern über Beiträge und in Kooperationen finanziert wird<sup>1032</sup>. Hier wird ein Lernprozess vom ersten zum zweiten PRSP Burundis deutlich. Zwar wird Income-Generating immer noch als erstes genannt, aber es werden langfristige sozialpolitische Perspektiven im PRSP formuliert.

Auch im Bereich des Umweltschutzes<sup>1033</sup> werden kurzfristige und langfristige Ziele als Vorgaben formuliert: Zum einen sollen Verschmutzungskontrollen zum Schutz des Bodens und

---

<sup>1025</sup> Burundi (2012), Tabelle 19, S. 105.

<sup>1026</sup> Allerdings gibt es bei Kindern häufig noch das Problem der Unterernährung, Burundi (2012), Nr 577.

<sup>1027</sup> Burundi (2012), Nr. 555-562.

<sup>1028</sup> Burundi (2012), Nr. 572-582.

<sup>1029</sup> Burundi (2012), Nr. 607.

<sup>1030</sup> Auch für das Folgende Burundi (2012), Nr. 624-639.

<sup>1031</sup> Für diesen soll es auch eine Arbeitslosenversicherung geben.

<sup>1032</sup> Burundi (2012), Nr.632. Dies wäre mit den ‚modernen‘ Sozialversicherungen in Ländern des globalen Nordens zu vergleichen.

<sup>1033</sup> Dieser wird an verschiedenen Stellen im Burundi (2012), thematisiert, in den Nummern 119-129 und dann ausführlicher in den Nummern 640-718. Auch werden Querverweise hergestellt, wie zur Trinkwasserversorgung, die eine Brücke zwischen Gesundheitspolitik und Umweltschutz darstellt in Nr. 622.

zur Stärkung der (Trink)wasserversorgung eingeführt werden<sup>1034</sup>. Auch soll der Hausbau ökologisch verbessert werden. Zum anderen wird als langfristige Perspektive das Ziel der Verstärkung formuliert: um die Versorgung zu verbessern und die Zersiedelung zu stoppen sollen 2025 40% der Bevölkerung in Städten leben<sup>1035</sup>. Zugleich soll gegen die steigende Umweltverschmutzung vorgegangen werden<sup>1036</sup>: so soll etwa langfristig ein Abwassersystem mit Sanitäranlagen errichtet werden.

Wenn man die Schwerpunkte des zweiten PRSPs Burundis zusammenfassen will, sollte man betonen, dass Rechtsstaatlichkeit und Geschlechtergerechtigkeit sowie Bildung und Gesundheit neue Schwerpunkte neben dem Ziel des Wirtschaftswachstums zur Schaffung von Arbeitsplätzen bilden. Insofern kann man hier schon einen Lernprozess innerhalb der PRSP-Strategie Burundis sehen. In den Verantwortlichkeiten wird der „job-creating-growth“ als Hauptfeld für private Investitionen gesehen, während der verbesserte Zugang zu Basisdiensten und die Förderung von Bildung und Gesundheit als auch staatliche Aufgabe verstanden werden<sup>1037</sup>: 2011 wurde erstmals und einmalig mehr in Bildung als in technische Infrastruktur investiert<sup>1038</sup>. Die Regierung weist auch darauf hin, dass alle Ziele durch die internationale Lage beeinflusst werden, was bedeutet, es kann auch insgesamt wieder schlechter werden, etwa durch sinkende Preise für Exportgüter, Finanzkrisen und dadurch verstärkte Konkurrenz um ODA-Mittel<sup>1039</sup>.

Abschließend wird im Kapitel über Monitoring and Evaluation<sup>1040</sup> betont, dass die Regierung Burundis bezüglich der Kommunikation mit den Stakeholdern eine Verbesserung auf Grundlage der 5 Prinzipien der Paris Declaration<sup>1041</sup> anstrebt. Bezüglich der IFIs soll auf die bewährten Methoden zurückgegriffen werden. Zusätzlich sollen auch externe Angaben, etwa

---

<sup>1034</sup> So soll das Sammeln von Regenwasser populär gemacht werden. Auch soll es Wassermanagement nach dem Konzept des Good Governance geben, um den Wasserverbrauch überwachen und regulieren zu können. Es soll auch ein Rechtsrahmen für die Wassernutzung gesetzt werden. Wichtig ist auch die Ausbildung von Wasserbau-technikern. Vgl. Burundi (2012), 704 und 711f.

<sup>1035</sup> Burundi (2012), Nr. 655.

<sup>1036</sup> Burundi (2012), Nr.661.

<sup>1037</sup> Auch wenn das Burundi (2012), an mehreren Stellen konstatiert, dass dies bis 2012 nicht gelungen ist.

<sup>1038</sup> Burundi (2012), Tabelle 25, S. 140: 36,2% zu 23,6% (2011). Danach wird wieder mehr in Wirtschaftsförderung als in Bildung investiert: 2015: 33% zu 34,79%.

<sup>1039</sup> Burundi (2012), Nr. 759.

<sup>1040</sup> Burundi (2007), II; Nr. 764-798.

<sup>1041</sup> Diese sind 1) Eigenverantwortung („Ownership“): Die Partnerländer übernehmen eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Maßnahmen 2) Partnerausrichtung („Alignment“): Die Geber gründen ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer 3) Harmonisierung („Harmonization“): Die Aktionen der Geber sind besser harmonisiert und transparenter und führen zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit 4) Ergebnisorientiertes Management („Managing for Results“): Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement 5) Gegenseitige Rechenschaftspflicht („mutual Accountability“): Geber wie Partnerländer legen Rechenschaft über die Entwicklungsergebnisse ab. Vgl. <https://www.oecd.org/development/effectiveness/35023537.pdf> (15.05.2021).

Statistiken von UNICEF zur Ernährungssituation, herangezogen werden. In der Binnenkommunikation soll Partizipation durch die Gründung und Stärkung von kommunalen und provinziellen Komitees, und Zusammenarbeit mit NGOs, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft verbessert werden. Dazu wird jedoch auf Mittel der Entwicklungspartner, also auch der IFIs zurückgegriffen werden müssen<sup>1042</sup>. Partizipation wird somit aufgewertet, was als ein weiterer Beleg für den Lernprozess vom ersten zum zweiten PRSP in Burundi spricht, allerdings steht dies alles unter dem Vorbehalt der Mitfinanzierung von außen. Insgesamt lassen sich die PRSP-Politik und ihre Konditionalitäten in Burundi wie folgt zusammenfassen:

## **5.2.6 Zusammenfassung und erste Bewertung der PRSP-Strategie**

### **Burundis**

Wenn man die Politik des IFIs gegenüber Burundi im PRSP-Prozess insgesamt zusammenfassen will, fallen mehrere Dinge auf: Seit dem Ende des Bürgerkriegs ist alle Politik, zumindest in den ersten Dokumenten der PRSP-Strategie für Burundi, fast ausschließlich auf eine wachstumsgenerierende Wirtschaft und eine mögliche Integration in die Weltwirtschaft ausgerichtet. Notwendige Bildungsarbeit und Gesundheitsvorsorge werden erst im zweiten PRSP 2012 näher aufgegriffen und auch dort nur sehr unkonkret formuliert. Entwicklung scheint allein durch Wirtschaftswachstum möglich (was unter anderem dadurch deutlich wird, dass die fehlende Konkurrenzfähigkeit burundischer Produkte als ein Problem ähnlich der naturgegebenen Lage innerhalb Afrikas angesehen wird). Unklar scheint oft, dass Wirtschaftswachstum von Faktoren abhängt, die außerhalb der engen Wirtschaftspolitik liegen, wie die Bildung und Gesundheit potentieller Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Auch in diesen Bereichen setzt man auf private Initiative, die der Staat nur ermöglichen, aber nicht aktiv fördern soll. Wirtschaftswachstum durch Export scheint die Lösung der Probleme zu sein. Kriegsflüchtlinge sollen durch Arbeit integriert werden, allerdings nicht durch qualifizierte und qualifizierende Arbeit, sondern allein durch Beschäftigung im Wiederaufbau des Landes, etwa im Straßenbau<sup>1043</sup>. Eine nachhaltige Vision jenseits der Weltmarktintegration scheint zu fehlen, was angesichts der konkreten Probleme am Ende des Bürgerkrieges nicht überrascht, aber insofern auffällig ist, als die Reintegration der Opfer und die nationale Versöhnung sicher nur durch Aufstiegschancen für alle Bevölkerungsgruppen gewährleistet werden kann. Eine ungelernte Beschäftigung bietet einen Einstieg, aber kein langfristiges Konzept. Bedeutsam ist jedoch, dass im

---

<sup>1042</sup> Burundi (2012), Nr. 796.

<sup>1043</sup> Damit soll der Straßenbau nicht abqualifiziert werden. Jedoch ist es fraglich, ob eine Integration allein durch Arbeitsfelder im geringqualifizierten Bereich (als „Schippenträger“ im Straßenbau) langfristig wirkungsvoll sein kann.



PRSP die „most vulnerable groups“<sup>1044</sup> immer im Fokus stehen und auch versucht wird, ihre Rechte, allerdings vor allem ihre Eigentumsrechte, zu sichern. Dies ist für die ethische Bewertung der Konditionalitäten zu berücksichtigen. Hauptgründe für die Armut sind laut I-PRSP uneffektiver Umgang mit Ressourcen und Korruption. Deshalb wurden Transparenz, Verantwortlichkeit der Akteure (Accountability) und Dezentralisierung als wichtige Ziele einer Staatsreform angesehen. Durch institutionelle und strukturelle Reformen sollen ein Generalaufseher (oder Zentralcontroller) zur regelmäßigen Überwachung der Regierungskonten und ein unabhängiger Rechnungshof eingerichtet werden.

Zugleich sollten der Devisenmarkt und die -politik liberalisiert werden. Zentral scheint auch die weitergehende Privatisierung. Zugleich will die Regierung jedoch arbeitsintensive öffentlichen Bereiche ausweiten, um mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Dies wirkt an vielen Stellen jedoch etwas unkoordiniert und unkonkret: Nur als Nebeneffekt werden Investitionen besonders in der Primarbildung und dem Gesundheitswesen erwähnt, denn im Weiteren werden vor allem der (Wieder-)aufbau der Basisinfrastruktur und der Kampf gegen Armut, der durch Schaffung von Arbeitsplätzen geführt werden soll, angeführt.

In der gesamten Kooperation der IFIs mit Burundi wird als primäres Aktionsfeld die Wirtschaftspolitik angeführt, wie es zwar durchaus dem Mandat der IFIs entspricht. Allerdings fällt trotzdem auf, dass es zunächst einseitig um Maßnahmen aus der modernen, landläufig neoliberal genannten Wirtschaftstheorie, die auch dem Washingtoner Konsens zugrunde liegt, geht, die dann politisch umgesetzt werden müssen. Der Primat der Wirtschaft wird in der gesamten Strategie für Burundi deutlich. Zunächst soll die makroökonomische Stabilität durch Geld- und Finanzpolitik gesichert werden. In diesem Bereich werden detaillierte Vorschriften formuliert, etwa die Aufhebung der Devisenbewirtschaftung, während in der Wirtschaftspolitik der Fokus in der Liberalisierung, etwa im Kaffeesektor, liegt, ohne die Wettbewerbsfähigkeit zu thematisieren. Darüber hinaus wird eine kluge Geldpolitik eingefordert, deren oberstes Ziel Preisstabilität ist. Um dies zu erreichen, braucht es unter anderem eine angemessene Haushaltspolitik, die die Kredite der Zentralbank an Regierung und öffentliche Stellen deckelt und für den privatwirtschaftlichen Bereich indirekte monetäre Instrumente vorsieht. Die Zentralbank soll sich auf ihre Rolle als „lender of the last resort“ (LoLR) beschränken. In diesem Bereich werden sehr viel konkretere Maßnahmen benannt als in den Bereichen der Sozialpolitik. Auf der Seite der Einnahmen soll eine Steuerreform zu einer breiteren Steuerbasis bei geringeren Steuersätzen führen, während zugleich Transparenz und Accountability für Ausgaben erhöht werden sollen. Konkret wurden 2008 neue Beschaffungsrichtlinien ebenso

---

<sup>1044</sup> Vgl. oben.

eingeführt wie klare Richtlinien für den Rechnungshof. Hier soll auch partizipative Überprüfung ermöglicht werden, allerdings wird dies im zweiten PRSP Burundis an keiner Stelle näher ausgeführt. Es wird auch nicht über ihre erfolgreiche Umsetzung berichtet.

Auch die Handelspolitik wird mit konkreten Vorgaben klar geregelt: Der Außenhandel soll weiter liberalisiert und der Export soll ausgebaut werden. Darüber hinaus soll die Privatwirtschaft auch im Agrarbereich gefördert werden. Dies wird angesichts der staatlichen Einmischung in die Agrarproduktion in Industrieländern, etwa in der EU mit Ihren Subventionen, ein unerreichbares Ziel sein. Hier wird aber auch deutlich, dass von armen Ländern Dinge gefordert werden, die in den Geberländern nicht umgesetzt sind. Wie sehr die Souveränität Burundis durch den IMF eingeschränkt wird, wird dadurch deutlich, dass die Regierung verpflichtet wird, monatliche Berichte über die relevanten Wirtschaftsdaten an den IMF zu übermitteln, damit das Reformprogramm überwacht werden kann. Insgesamt ist bemerkenswert, dass viele geld- und wirtschaftspolitische Maßnahmen genannt werden, die zwar sinnvoll sind, jedoch erst dann möglich erscheinen, wenn es ein gefestigtes sozio-ökonomisches Gesellschaftssystem gibt, das Ansprüchen an ein Good Governance-Konzept genügt. Die Subsistenzwirtschaft, die eine Grundversorgung für einen Teil der Menschen in Burundi sicherstellt, wird in der PRSP-Strategie abgewertet, da so die Integration in einen Markt oder gar den Weltmarkt nicht gelingen könne. In diesem Wirtschaftssystem, das sich eben auch durch eine immer weitergehende Aufteilung des Landes und die Verwendung von traditionellen, nicht sehr produktiven Techniken sowie den Mangel an diversifizierten Produktionsmitteln auszeichnet, seien keine Arbeitsplätze entstanden, auch gebe es kaum Industrie und sehr wenig Dienstleistung. Hier ist jedoch eine mangelnde Anpassung der Vorgaben der IFIs an die vorfindenen Verhältnisse zu konstatieren. Hier klingt die Ansicht durch, dass investitionsfreundliche Politik das zentrale und nahezu ausschließliche Mittel zur Armutsreduzierung sei. In diesem Zusammenhang betonen die Autoren des I-PRSPs zwar, dass auch die Meinung der Armen, wohin die Entwicklung des Landes gehen sollte, gehört wurde. Wirklich rezipiert wurde sie jedoch nicht. Die schlechte sozialen Situation wird laut I-PRSP durch Probleme der Governance und Unsicherheit und instabilem makroökonomischem Rahmen sowie mangelndem Zugang zu Produktionsmitteln und zu „basic social services“ verstärkt. Dies wird im I-PRSP Burundis auf unzureichende Versorgung, schlechte Verteilung der Bezugsquellen und besonders auf mangelnde Kaufkraft der Nutznießer zurückgeführt. Hier wird erneut die Fixierung auf die Wirtschaftlichkeit deutlich, denn es entsteht der Eindruck, es würden Bezugsquellen für Grundgüter nur dort geschaffen, wo es auch kaufkräftige Abnehmer gibt, denn im nächsten Abschnitt wird das schwache Haushaltseinkommen als Grundproblem angesehen, da

die Fixkosten auf die Nutzer umgelegt werden sollen. Hier ist als kritischer Punkt der Analyse anzumerken, dass es offenbar kein Bewusstsein staatlicher Verantwortung für eine Grundgüterversorgung aller Bürger gibt. Ein effektives Bildungssystem wird nach Meinung des I-PRSPs durch den Mangel an technischer und beruflicher Anleitung verhindert, für deren Bereitstellung es jedoch externe Geldgeber braucht, da die Regierung dies nicht leisten kann. Hier wird m.E. ein falscher Schwerpunkt gesetzt, denn Bildungsfinanzierung sollte zu den ersten Aufgaben des Staates gehören, noch vor einzelnen wirtschaftspolitischen Reformen. Ohne höhere Bildung wird die Produktivität der Menschen nicht steigen. Nur diese kann aber zu höherem Einkommen und damit zu höherer Kaufkraft führen. Hier müsste der Staat also von den IFIs in der PRS zu mehr Bildungsausgaben gedrängt werden, die sich langfristig auszahlen würden. Dies geschieht jedoch erst im zweiten PRSP Burundis 2012. In diesem wird ein Lernprozess in der PRSP-Strategie deutlich, da es dort eine parallele Reihung von wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen gibt. Dort wird auch die weitere Entwicklung des Konzepts der Good Governance eingefordert, die vorher als Schritt nach dem Wirtschaftswachstum, quasi als automatische Folge des wirtschaftlichen Aufschwungs, angesehen wurde. Die Partizipation soll durch zwei unterschiedliche Gremien erreicht werden: Zum einen soll die Partizipation der Wirtschaft durch die Einrichtung von Dialogausschüssen gesichert werden, in denen unter Ausschluss der Zivilgesellschaft<sup>1045</sup> über Steuern, Beschaffung und generell die Entwicklung des privatwirtschaftlichen Sektors gesprochen werden soll. Zum zweiten sollen Entwicklungskomitees gebildet werden, in denen über Entwicklungsprojekte, vor allem im Bereich der Daseinsvorsorge, gesprochen werden soll. In diese Gespräche sollen auch Graswurzelorganisationen eingebunden werden, die man dadurch wiederum stärken will. Allerdings entsteht der Eindruck, dass die zweite Art von Gesprächen eher als zweitrangig angesehen werden.

Bemerkenswert ist, dass im Bildungsbereich zum ersten Mal im I-PRSP ein Monitoring angekündigt und die Bedingung der Erstellung eines „National Education and Training Plan[s]“ gefordert wird, um die verschiedenen Verantwortlichkeiten zu definieren. Allerdings wird bezeichnenderweise die Zentralregierung nicht als verantwortlicher Akteur gesehen. Stattdessen werden neben der kommunalen Ebene nur nichtstaatliche und externe Akteure genannt: „parents, NGOs, the private sector and donors“. Das verdeutlicht m. E. den geringen Stellenwert des höheren Bildungsbereichs in der nationalen Strategie zur Armutsreduzierung. Dies verändert sich erst im zweiten PRSP, in dem die Auflage formuliert wird, die Analyse und den Anforderungskatalog im Bildungsbereich stärker zu strukturieren und genauere Vorgaben für

---

<sup>1045</sup> Zivilgesellschaft wird hier von mir als weder staatliche noch ökonomische Rubrik verstanden.

die einzelnen Bereiche zu machen: so wird differenziert, dass der kostenlose Zugang zur Primarbildung gewährleistet wird, dass die Qualität der Bildung jedoch zu wünschen übriglässt. Im Gesundheitsbereich geht es in der PRSP-Strategie zunächst allein um den Wiederaufbau zerstörter Krankenhäuser und um den Ausbau des Netzes, um das Land vollständig abzudecken. Dabei wird die Sichtweise der Autoren deutlich, nach der die Gesundheitsvorsorge nicht das Ziel eines selbstbestimmten Lebens, sondern eines sozial und ökonomisch produktiven Lebens verfolgt. Allerdings wird zunächst konstatiert, dass die Lebenserwartung trotz relativer Sterblichkeitsrate steigt. Die Mütter- und Kindersterblichkeit sinkt dank kostenlosem Zugang zur Versorgung und einer Zentralisierung und damit verbundenen Professionalisierung der Gesundheitsstationen. Allerdings gibt es das Problem des Ungleichgewichtes zwischen der Hauptstadt Bujumbura und dem Land.

Insgesamt sind die Reformansätze bzw. die Ziele der Entwicklung im Gesundheitsbereich wünschenswert, aber unkonkret: Es wird noch nicht einmal auf die Verantwortung der WHO verwiesen oder eine Kooperation mit dieser angeregt. Allerdings soll ein Konzept für eine allgemeine Krankenversicherung in Burundi, die auch den informellen Sektor einschließen und für arme ländliche Familien bezahlbar sein soll, entwickelt werden. Der Staat wird hier nur als Kontrolleur der Kosten gesehen, der sich konkreter und kurzfristiger einbringen soll, indem er Vorschläge für die Versorgung mit Trinkwasser sowie zur gesunden Ernährung aus der PRSP-Strategie umsetzt.

Grundsätzlich soll der Staat mehr Geld in den sozialen Bereich und die Grundversorgung aller Bürger investieren, auch kommunales Management fördern und Partnerschaften mit zivilgesellschaftlichen Akteuren unterstützen. Hier werden interessanterweise auch ausländische NGOs als Verantwortungsträger gesehen. Darüber hinaus wird eine bessere Arbeits(markt)politik verlangt, die neben effektiverer Verwaltung wiederum aus Förderung von Privatinitiative und Identifizierung verheißungsvoller Nischen besteht. Dies erscheint mir mit Demele allerdings ein fragwürdiges Konzept, denn solche Nischen sind von armen und schlecht ausgebildeten Menschen nicht leicht zu füllen<sup>1046</sup>. Angemessener Wohnraum für jeden Burundier soll durch rechtliche Möglichkeiten des Landerwerbs und durch günstige Baukredite erreicht werden, also durch Rahmensetzung für Marktprozesse.

Wenn es um die Beseitigung der Folgen des Bürgerkriegs geht, sind zwei Dinge bedeutsam: Zum einen wird die Reintegration der Opfer von der Friedensförderung inhaltlich getrennt, was nicht einleuchtend scheint. Und zum zweiten geht es um die Reintegration in das Subsystem Wirtschaft, nicht in die Gesellschaft. Hier wird die Vorstellung, dass der wirtschaftliche

---

<sup>1046</sup> Bolivia (2001), Nr. 358.

Bereich Vorreiter für alle weiteren Integrationsschritte ist, wiederum prominent vertreten. Das erinnert sehr an die Trickle-Down-Theorie und wäre ein Beleg für die These vieler IFI-Kritiker, dass diese ihre Politik nur umbenennen, ohne sie inhaltlich zu verändern. Allerdings ist dieser Punkt im I-PRSP stark orientiert an dem Friedensvertrag von Arusha, besonders dem Protocol IV, und dem Emergency Social Program (PSU), das im November 2002 in Genf beschlossen wurde: dort wurden Maßnahmen, um den Vertriebenen und anderen Kriegsopfern ein eigenes Einkommen zu verschaffen ebenso beschlossen wie die Bevorzugung dieser an den Rand Gedrängten bei öffentlichen Arbeitsmöglichkeiten. Dies scheint sehr nah an der vorrangigen Option für die Armen zu sein. Besonders die Integration des Volkes der Twa, das marginalisiert scheint, wird durch spezielle Bildungs- und Leseförderprogramme eingefordert. In der gesamten Strategie bis zum zweiten PRSP wird eine Gewichtung deutlich: Während für die Ökonomie sehr ausführliche Beschreibungen vorliegen, werden die sozialen Aspekte sehr kurz abgehandelt. Zudem wird gerade bei diesen mehr auf Privatinitiative gesetzt als in der engeren Wirtschafts- und Ordnungspolitik des Landes. Außerdem werden die Armen hier doch eher zum Objekt gemacht, was das grundsätzliche Problem des Paternalismus beinhaltet, auch wenn zumindest Eigeninitiativen erfragt werden. Im Verlauf der PRSP-Strategie soll der Partizipationsprozess stetig vertieft und erweitert werden und besonders Arme einschließen. Unklar bleibt, wie diese Einbeziehung erfolgt. Denn hier wird eine Asymmetrie deutlich, die die Konsultationen belastet: Bei allen Streitfragen werden die Experten entscheiden, die von Weltbank und IMF gestellt werden. Zugleich wird auf die Einbeziehung von Experten aus dem Gesundheits- und Bildungsbereich verzichtet. Anstrengungen, einen Wohlfahrts- oder Sozialstaat zu kreieren, der Elemente sozialer Sicherung nicht der individuellen Eigenvorsorge überlässt, werden nicht einmal in langfristiger Perspektive angedeutet. Eine Verantwortung des Staates zur Absicherung und Stärkung der Resilienz der Armen kommt nicht vor. Der Staat hat nur den Rahmen für Initiativen zu sichern. Hier ist zu diskutieren, ob diese Konstruktion, die den Zentralstaat aus der Verantwortung nimmt, eine wirkungsvolle Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips ist oder ob sie eher der Vorstellung des Nachtwächterstaates entspricht, der sich auf den Erhalt der Rahmenordnung beschränkt.

Bedeutsam ist die ausformulierte Einbeziehung der MDGs in die Strategie: Während im I-PRSP das achte Ziel, die internationale Entwicklungspartnerschaft, noch als nicht umgesetzt angegeben war, wird sie im zweiten PRSP neben der Gendergerechtigkeit als erreichtes Ziel erfasst. Die internationale Partnerschaft ist für die Kooperation mit den IFIs jedoch notwendig, da nur diese die Umsetzung der Forderung nach gegenseitiger Konditionalität und gleichberechtigter Zusammenarbeit plausibel macht. Allerdings werden insgesamt gemischte Resultate

konstatiert und sogleich eingeräumt, die ersten 5 Ziele nicht erreicht zu haben. Grundsätzlich ist die Einbeziehung der MDGs ins PRSP jedoch positiv zu bewerten, da sie eine zumindest partielle Abkehr von der Fixierung auf das Wirtschaftswachstum bedeutet. Auch werden so Fortschritte innerhalb der Strategie erfasst. Bemerkenswert ist hier, dass auch eine Umverteilung der Wachstumsgewinne durch gute Justiz und tragfähige Sozialpolitik als Ziel formuliert wird. Das in einem stabilen Rahmen gesteigerte Wirtschaftswachstum soll Arbeitsplätze vor allem in den Wirtschaftsbereichen Landwirtschaft, Handel, Industrie, Rohstoffgewinnung Tourismus und Kunsthandwerk schaffen. Wachstum wird als Mittel zur Einkommensgenerierung angesehen. Die Landwirtschaft wird, wie schon im I-PRSP als wichtiger Baustein des wirtschaftlichen Zuwachses gesehen, auch da 94% der arbeitenden Bevölkerung in diesem Bereich beschäftigt sind. Allerdings scheint die Marktfähigkeit das leitende Prinzip zur Landwirtschaftsförderung zu sein. Kleinbauern sollen die regionalen Märkte erschlossen werden. Dies bedeutet jedoch eher eine Förderung der relativ Armen als eine Förderung der absolut Armen, die als Tagelöhner, oft im informellen Bereich, und nicht als Kleinbauern tätig sind. Auch sind die Methoden der Erreichung der Marktfähigkeit zu hinterfragen: im internationalen Markt etwa soll die Kaffeeproduktion liberalisiert werden, während ergänzenden Maßnahmen noch definiert werden müssen. Liberalisierung alleine stärkt zwar den Markt, sagt aber nichts zur Wettbewerbsförderung der Kleinbauern aus.

Besonders der nachhaltige Umgang mit natürlichen Ressourcen ist im Fokus eines Programms zur Reform des Agrarsektors. Allerdings wird in diesem Fall zutreffend gesehen, dass staatliches Handeln allein nicht ausreicht, sondern man auch private Initiativen des Umweltschutzes braucht.

Bezeichnend ist, dass nach der ausführlichen Schilderung der Maßnahmen im Agrarsektor nur sehr kurz die Förderung von Handel und Industrie und auch Minenarbeit sowie Tourismus und Kunsthandwerk erwähnt werden, was allerdings ihrer Bedeutung in der burundischen Volkswirtschaft entspricht. Allerdings wird eine Industrialisierung als absolute Notwendigkeit angesehen, um den wirtschaftlichen Output zu steigern, so die Arbeitslosigkeit zu reduzieren und neue Stellen zu schaffen. In diesem Zusammenhang wird der industrielle Sektor als „engine of development“ angesehen, die die Teeherstellung als „growth engine“ ergänzen soll. Dies ist wohl so zu verstehen, dass Teeherstellung schnelles Wirtschaftswachstum ermöglicht, während die Ansiedelung von Industrie als Möglichkeit der Veränderung der Wirtschaftsstruktur angesehen wird.

Welche Industriezweige ausgebaut werden könnten, bleibt unterbestimmt, allein der Bergbau wird ausführlicher behandelt. Der Bergbau kann aber auch als gutes Beispiel des insgesamt

etwas kurzfristigen Blicks des PRSPs dienen. Zwar wird sein Beitrag für die Wirtschaftskraft Burundis, besonders durch die abbaubaren großen Nickelvorkommen, betont und die Suche nach ausländischen Investoren, die über das notwendige Kapital und technische know-how verfügen, als dringlich angesehen, aber es gibt keine weiteren Auflagen. Hier wäre ein Punkt, an dem die Menschenwürde (der zukünftigen Arbeiter) durch die Forderung bestimmter Mindeststandards geschützt werden sollte, zumal es genug Beispiele gibt, in denen der Abbau natürlicher Ressourcen verheerende Folgen für Mensch und Umwelt hatte, besonders, wenn dieser in einem schwachen Staat durch ausländische Investoren erfolgte. Interessant ist auch dass im Tourismus die lokalen Gruppen, die man braucht, besonders im kulturell interessierten Ökotourismus, einbezogen werden sollen, im Bergbau, wo sie nur den Boden (das Land) zur Verfügung stellen sollen, davon aber keine Rede ist.

Die Arbeitsintegration der Jungen soll bemerkenswerter Weise durch Ausweitung des Mikrokreditwesens, die Förderung arbeitsintensiver Tätigkeiten und die Stärkung von einträglichen (income-generating) Tätigkeiten gelingen. Bessere Bildung und Ausbildung werden hier nicht erwähnt. Das Vertrauen auf Unternehmensgründungen zur Einkommensgenerierung ist unbegrenzt, so schreibt das erste PRSP in Nummer 370 sogar, dass die gesteigerte Armut den Einfallsreichtum (Resourcefulness) der Menschen gesteigert hätte, so dass nun kleine Unternehmen und andere einkommengenerierende Aktivitäten entstanden sind, um die Grundbedürfnisse zu erfüllen. Dies ist ein Gegenpol zum Paternalismus. Wenn dies jedoch bedeutet, dass man die Armen nicht mehr weiter unterstützt, dann überlässt man die Armen ihrem Schicksal und ihrer Eigeninitiative. Hilfe zur Selbsthilfe findet hier, wenn man es wörtlich nimmt, nicht mehr statt. Die in der Strategie eingeforderten Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung sollen hauptsächlich existierende Initiativen fördern und traditionelle Wirtschaftsformen wieder aufbauen. Diese sollen sie dann auch leichter Kredite und Mikrokredite erhalten, zugleich das singuläre Angebot für neue Ideen darstellen. Dies wahrt natürlich die Eigeninitiative der Menschen, ist allerdings angesichts der Armut doch bedenklich. Interessant ist hier, dass erst als letzter Punkt die Förderung von Ausbildungsmöglichkeiten angeführt wird. Insgesamt gewinnt man hier den Eindruck, der Staat möge sich möglichst wenig engagieren, um keine zu große Abhängigkeit der Menschen zu erzeugen, allerdings ist in diesem Fall wiederum die Frage der Schwelle zu klären, wann Subsidiarität zu Vernachlässigung wird. Zur Förderung von Arbeitsplätzen wird im PRSP auf die notwendige Wiederherstellung der Infrastruktur fokussiert. Allerdings steht dies immer unter Finanzierungsvorbehalt. Und da die Staatseinkommen nicht so schnell steigen wie die Ausgaben wird vom ersten PRSP eine Verdreifachung des Defizits von 2005 bis 2008 eingeplant, wobei sich die externe Finanzierung zunehmend

auf die PRSP-Strategie konzentrieren und der Anteil andere externer Geldgeber reduziert werden sollen. Dies ist auch in anderen Ländern, etwa Laos und Indonesien, zu sehen. Dies verstärkt die Abhängigkeit und ist mit zunehmendem Ownership, Selbstbestimmung und Menschenwürde nur schwer zu vereinbaren. Ohne PRGF oder PRGC-Gelder wird die Zahlungsbilanz zunächst sehr aus der Balance geraten, was jedoch nicht als mangelnde Finanzdisziplin zu verstehen sei, so das erste PRSP; vielmehr würden grundlegende Infrastrukturmaßnahmen, wie etwa Straßenbau, Gesundheitsvorsorge oder Bildungsinvestitionen, auf lange Sicht die staatlichen Aufgaben reduzieren. Interessant ist hier, dass ein klarer Schwerpunkt der Ausgaben im Rahmen einer pro-poor-Politik liegt.

Im Punkt „Improved Governance and Security“ liegt der Schwerpunkt eindeutig in „economic governance“, gefolgt von administrativer Governance, während nur ein geringer Teil auf „democratic governance“ entfällt. Die Gestaltung der Wirtschaft hat hier einen aus meiner Sicht so nicht hinnehmbaren Vorrang, auch wenn sich darin evtl. das erwähnte Problem der IFIs spiegelt, eigentlich keine politischen Vorgaben machen zu dürfen, sondern Reformen immer in das Konzept von Good Governance einbinden zu müssen. Dennoch scheint diese Schwerpunktsetzung nicht angemessen, wenn man einen funktionierenden Staat schaffen will. Die Autonomie der unteren Ebene soll dadurch gesichert werden, dass gerade die kommunalen Komitees erster Ansprechpartner für die Implementierung der Strategie sein sollen. Hier erscheint jedoch fraglich, ob diese Kombination von Top-Down-Strategie, die dann bottom-up implementiert wird, angemessen und realistisch ist, um Legitimität und Umsetzung zu garantieren. Eine Einbindung sowohl der unteren Ebene(n) als auch weiterer Partner der Entwicklungszusammenarbeit scheint allerdings notwendig. Allerdings wird nur die Einrichtung neuer Kooperationsmöglichkeiten erwähnt, ohne diese genauer auszugestalten. Bei der Einbindung der NGOs unterscheidet man nicht zwischen externen und internen NGOs (bzw. NGOs und Graswurzelorganisationen), was dazu führt, dass die Aussagen etwas vage bleiben. Abschließend weist das PRSP noch auf einige Risiken bei der Umsetzung hin, die hier zu erwähnen sind: Grundsätzlich wird die Konsolidierung der Demokratie kaum erwähnt, jedoch die Wiederherstellung der Sicherheit und eine stärkere Verpflichtung der Geber, um die Regierung zu unterstützen, angemahnt. Dennoch gibt es politische Risiken, da die noch nicht endgültig absehbare Fortdauer des Friedens eine unerlässliche Basis für alle Maßnahmen bildet. Makroökonomische Reformen, Einführung einer klugen Geldpolitik, die Etablierung eines Programms struktureller Reformen und die Schaffung eines investitionsfreundlichen Klimas für die Privatwirtschaft sind Säulen für den Erfolg des PRSPs. Hier wird deutlich, dass in diesem Entwicklungsprozess wenig Raum für Widerspruch gegeben ist. Abschließend wird vor



verzögerter Auszahlung der externen Mittel zur Politikgestaltung gewarnt, die Burundi deutlich zurückwerfen könnten. Hier wird implizit auch die Verantwortung der strukturellen Beteiligung der IFIs angedeutet. Im Anhang des PRSPs werden einzelne Maßnahmen aufgelistet, die hier nicht wiederholt werden müssen, da sie nur den Zeitplan einzelner Maßnahmen beschreiben. Sehr deutlich wird das zweite PRSP in der Beschreibung der Ziele des zweiten PRSPs: Wachstum bleibt die absolute Priorität; allerdings wird, anders als im ersten PRSP Burundis, auch dem sozialen Sektor eine zentrale Rolle eingeräumt. Hier scheint in Bezug auf Resilienz im Entwicklungsprozess und der Aufgabe, nicht nur die Opportunities, sondern auch die Capacities der Bürger zu stärken, ein Lernprozess in Burundi stattgefunden zu haben. Andererseits wird auch konstatiert, dass die wirtschaftlichen Fortschritte nach Auskunft des zweiten PRSPs Burundis unzureichend sind, obwohl diese im Fokus des ersten PRSPs standen, so dass auch dies zu einer Akzentverschiebung geführt haben kann. Ein erster Schwerpunkt ist der Kampf gegen die Korruption bei gleichzeitiger und damit verknüpfter Stärkung der Leistung(sfähigkeit) der öffentlichen Institutionen. Die Dezentralisierung der Armutsbekämpfungspolitik wird hier so verstanden, dass in allen Ministerien jeweils umfassende Strategien in den jeweiligen Sektoren erstellt werden, die dann (nur noch) koordiniert werden, was bedeutet, dass nur staatliche Stellen einbezogen werden und eine Partizipation der Bevölkerung weitgehend unterbleibt. Auch sollen Reformen in der Haushaltspolitik umgesetzt werden: Auf der Seite der Einnahmen soll eine Steuerreform zu einer breiteren Steuerbasis bei geringeren Steuersätzen führen, während zugleich Transparenz und Accountability für Ausgaben erhöht werden sollen. Kultur und Tourismus werden als neuer Wachstumsmarkt für Burundi beschrieben. Wie in allen Bereichen wird auch in diesem Wirtschaftssektor zunächst die Förderung von Kleinunternehmern fokussiert. Das PRSP beschreibt jedoch auch das Dilemma, dass es in diesem Bereich keine privaten Investitionen gibt, da es an qualifiziertem Personal mangelt. Dies will man zunächst durch die Schaffung von Strukturen und Anreizen ausgleichen, erwähnt jedoch die Möglichkeit der Qualifizierungen nicht. Die staatlichen Finanzen sollen ausgeglichen werden, indem mehr Steuereinnahmen erzielt werden und man langfristig weniger Entwicklungshilfsgelder benötigt. So soll mehr Unabhängigkeit erreicht werden, nachdem es die Vorgaben gab, Kredite vor allem bei den IFIs aufzunehmen. Dies ist ebenso ein Widerspruch wie die Forderung, dass es insgesamt weniger Staatsausgaben geben, der Staat aber vermehrt in die Schaffung von Arbeitsplätzen im sozialen Dienstleistungsbereich investieren soll. Einsparpotentiale jenseits des sozialen Bereichs werden nicht gesehen.

Ein zweiter Schwerpunkt ist die Reform des Justizsystems sowie eine Kampagne zur Förderung der Menschenrechte, die allerdings vage auf der allgemeinen Ebene bleiben, Gleichheit

vor dem Gesetz und insgesamt die Durchsetzung des Rule of Law fordern, jedoch keine konkreten Maßgaben oder Gesetzesvorlagen formulieren. Als weitere Aufgabe des Staates nach dem Bürgerkrieg wird im zweiten PRSP Burundis die Umgestaltung des Heeres durch Entwaffnung und Reduzierung beschrieben. Die Sicherstellung öffentlicher Sicherheit durch Good Governance in der Politik bleibt im durch den Bürgerkrieg nachhaltig geprägten Land vorrangig. Neben konkreter Sicherheitsarchitektur wird auch die sozioökonomische Reintegration von Opfern und Tätern als Ziel formuliert.

Auf der politischen Ebene werden die erfolgreichen Wahlen als Ausdruck der Normalisierung der Demokratie angesehen, obwohl in diesem Bereich auch noch Herausforderungen benannt werden. Zur Verbesserung der Akzeptanz soll der von der Regierung angestoßene Dialog mit Vertretern der Zivilgesellschaft fortgesetzt werden, um so politische Partizipation zu stärken. In dem Teil der PRSP-Strategie Burundis, der sich mit der Frage der Gleichberechtigung der Geschlechter befasst, wird besonders die Grenze der Konditionalitätenpolitik deutlich: Man kann eine rechtliche Gleichstellung vorschreiben und unterstützen, aber ein kultureller Wandel ist schwieriger, da dieser erst langfristig möglich wird und nur aus der Kultur selbst erwachsen kann. Ähnlich verhält es sich im Bereich der Bevölkerungspolitik: Immerhin wird als ein Grundproblem sozio-ökonomischer Fortschritts zum ersten Mal im PRSP-Prozess *expressis verbis* das starke Bevölkerungswachstum in Verbindung mit den endlichen Bodenressourcen benannt. Das Ziel besteht darin, die Kindersterblichkeit zu senken, damit weniger Kinder geboren werden, die als Alterssicherung fungieren. Kultureller Wandel hin zu kleineren Familien kann auch hier nicht von außen kommen. Ein Beitrag der Politik könnte nur der Aufbau einer überfamilialen Altersvorsorge sein, was jedoch nur in Ansätzen angedeutet wird. Der dazu erforderliche Ausbau des formellen Sektors wird nicht gefördert, vielmehr wird grundsätzlich die Privatwirtschaft als Wachstums- und Armutsreduzierungs- und angesehen, der dementsprechend zu fördern ist und für den mögliche Hemmnisse abgebaut werden müssen. Grundlegend soll hierzu der Anteil der verschiedenen Sektoren der Wirtschaft an der gesamten Wirtschaftsleistung ebenso verändert werden wie die Strukturen im prägenden Bereich der Nationalökonomie Burundis, der Landwirtschaft. Langfristiges Ziel der Agrarpolitik ist die Diversifikation der Landwirtschaft und die parallele Förderung von Viehzucht und Ackerbau, um die Versorgungslage und die Exportoptionen zu verbessern. Um dies zu erreichen ist der Schutz des Produktionskapitals ebenso notwendig wie Professionalisierung der Produzenten und Förderung von qualifiziertem, auch wissenschaftlichem Personal, etwa für die Düngere-forschung. Dafür soll auch zusätzliches Geld zur Verfügung gestellt werden. Hier wird die Ausbildung als ökonomischer Faktor erkannt. Die Modernisierung der Wirtschaft soll

insgesamt vorangetrieben werden. Der Ausbau der Bergbauindustrie steht im Fokus, dessen rechtliche Regelungen auch durch den Druck ausländischer Investoren beschleunigt wird. Man hofft also auf externen Druck zur Durchsetzung des gesetzten Rechts. Nach diesem Pilotprojekt will man dann auch einen rechtlichen Rahmen für den gesamten informellen Sektor setzen. Diese Strategie verdeutlicht die Schwäche der burundischen Zentralregierung und verdeutlicht das starke Vertrauen auf wirtschaftliche Mechanismen und den Markt. Dabei wird zunächst die Förderung von Kleinunternehmern fokussiert. Das PRSP beschreibt jedoch auch das Dilemma, dass es in diesem Bereich keine privaten Investitionen gibt, da es an qualifiziertem Personal mangelt. Dies will man zunächst durch die Schaffung von Strukturen und Anreizen ausgleichen, erwähnt hier jedoch die Möglichkeit der Qualifizierungen nicht. Allerdings werden die mangelnde Bildung und Ausbildung als Problem erkannt, weshalb eine Förderung grundlegender, also in der Schule einsetzen soll. Im zweiten PRSP Burundis zunächst konstatiert, dass Primarschulabsolventen seltener als Arbeitslose erfasst werden als Menschen mit höherer Bildung, was auf ein Missverhältnis zwischen Ausbildung und Jobanforderungen hinweist. Es gibt viele unsichere Jobs, da viele ausgebildete Menschen in dem Bereich, in dem sie Geld verdienen können, als ungelernert gelten und mit ihrer Ausbildung kein auskömmliches Einkommen zu erzielen ist<sup>1047</sup>. Die im zweiten PRSP Burundis angeführte Lösung ist die Schaffung von Anreizen, damit die Privatwirtschaft neue Arbeitsplätze schafft. Dies wird jedoch nicht näher definiert. Es wird allein auf mögliche technische Schulung und Berufsausbildung in internationaler Kooperation mit aufstrebenden Märkten in Schwellenländern gesetzt<sup>1048</sup>.

Ein Lernprozess ist in der PRSP-Strategie zu konstatieren: Im zweiten PRSP wird Bildung als Schlüssel für sozio-ökonomischen Fortschritt anerkannt<sup>1049</sup> so dass dort in öffentliche Programme für unterschiedliche Bildungsinstitutionen vorgesehen und eingefordert werden.

Auch wird der Kampf gegen Aids fokussiert, der neben der Prävention auch den Schutz der Kranken und Fürsorge für die Waisen umfasst.

Auch soll es zunächst ausschließlich als Krankenversicherung eine soziale Absicherung durch den Staat geben. Ein modernes System der Sozialversicherung ist mit dem informellen Sektor konfrontiert, weshalb im PRSP im sozopolitischen Bereich<sup>1050</sup> kurzfristige, mittelfristige und langfristige Ziele formuliert werden: Zunächst sollen Selbständige, die durch Mikrokredite hoffentlich relativ schnell ein Einkommen generieren können, Sozialversicherungen, vor allem

---

<sup>1047</sup> Burundi (2012), Nr. 421.

<sup>1048</sup> Vgl. PPSP Burundi II Nr. 424.

<sup>1049</sup> Burundi (2012), Nr. 534.

<sup>1050</sup> Auch für das Folgende Burundi (2012), Nr. 624-639.

Krankenversicherungen, abschließen können, dann soll auch der formelle Sektor in einbezogen werden<sup>1051</sup>. Langfristig soll das Wirtschaftswachstum mit sozialer Sicherung verknüpft werden und ein Krankenversicherungssystem entstehen, das nicht über Steuern, sondern über Beiträge und in Kooperationen finanziert wird.

Dies macht deutlich, dass die ökologisch-soziale Marktwirtschaft in Burundi noch vor Herausforderungen steht: Wie im globalen Norden auch wird Wirtschaftswachstum priorisiert. In Bezug auf die Konditionalitäten entspricht dies jedoch der Goldenen Regel der Ethik, von andern nichts zu verlangen, was man selbst nicht leisten kann will.

Insgesamt wird in der Untersuchung der PRSP-Strategie Burundis deutlich, dass auch nach dem Bürgerkrieg der Schwerpunkt auf wirtschaftlichen Vorgaben liegt, die durch Liberalisierung Wachstum erzeugen sollen. Dies ist ein wichtiger Bestandteil einer Entwicklungspolitik, die ökologische und soziale Belange in eine Marktwirtschaft einbringen will, allerdings gibt es in nahezu keinem Bereich der Politik einen Plan B, wenn Wirtschaftswachstum nicht greift. Die Liberalisierung und Privatisierung sind die erste Konditionalität, weitere Vorgaben werden erst eingefordert, wenn wirtschaftliche Eigenständigkeit erreicht ist. Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit – auch durch Gelder IFIs zu priorisieren, um erst danach zu liberalisieren, scheint nicht vorgesehen. Insgesamt fördert die Strategie nicht die Resilienz Burundis, da man, in der Modernisierung stark auf Industrialisierung und Bergbau und deren Anteilserhöhung in den wirtschaftlichen Sektoren setzt. Viele Vorgaben, die gemacht werden, sind notwendig, aber gerade im sozialen Bereich nicht hinreichend. Dies ist kein gutes Fazit, denn wenn man in der Geld- und Steuerpolitik Vorgaben machen kann, sollte es auch konkreter Vorgaben im Sozialbereich geben. Es wird zu analysieren sein, wie sich dies in Laos verhält, dem nächsten Land, dessen PRSP-Strategie untersucht wird.

### **5.3 Der dritte exemplarische Fokus: Laos**

Als nächstes Land, das zu einer sozialetischen Überprüfung der PRSP-Praxis der IFIs herangezogen wird, dient das südostasiatische Laos. Dies weist die besonderen Merkmale auf, zum einen sozialistisch ausgerichtet zu sein, zum anderen jedoch bereits früh zwei PRSPs verabschiedet zu haben. Aus dieser besonderen Situation heraus eignet es sich besonders zu einer Überprüfung der Konditionalitäten und der mit ihnen verbundenen Entwicklungsvorstellungen. In einer sozialistischen Gesellschaft verdient besonders die Einbeziehung der

---

<sup>1051</sup> Für diesen soll es auch eine Arbeitslosenversicherung geben.

Zivilgesellschaft und der Bevölkerung in den Dialog mit den IFIs ein gezieltes Augenmerk. Zunächst soll aber auch hier eine landeskundliche Übersicht stehen.

### 5.3.1 Kurze landeskundliche Übersicht

Laos ist neben Kambodscha und Vietnam das dritte ehemalige „Indochina“- Land, das 1975 von pro-sozialistischen Kräften erobert wurde<sup>1052</sup> und seitdem von einem sozialistischen Regime beherrscht wird. Es liegt in Südasien, hatte 2002, zum Zeitpunkt der Abfassung des ersten PRSPs 5,2529 Millionen, 2007 dann schon 5,86 und 2020 7,34 Millionen Einwohner<sup>1053</sup> und umfasst 236.800 Quadratkilometer<sup>1054</sup>. Es hat keinen Zugang zum Meer und liegt zwischen Myanmar, Thailand, Kambodscha, Vietnam und China am Mekong, einem der längsten Flüsse der Welt<sup>1055</sup>. Laos war zunächst von Siam beherrscht, wurde in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts französische Kolonie und am Ende des ersten Indochina-Krieges 1954 unabhängig<sup>1056</sup>. Nach dem Vietnamkrieg, der auch in Laos geführt wurde und entsprechende Opfer und Schäden hervorgerufen hatte, verfolgte das Land von 1975 an, in Folge der Machtübernahme der laotischen Befreiungsbewegung Pathet Lao und der Gründung der Demokratischen Volksrepublik Laos<sup>1057</sup>, eine Abschottungspolitik gegenüber dem Westen, die naturgemäß nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Welt schwieriger geworden ist. Dimitrov bezeichnet Laos als eine von lediglich fünf „kommunistischen Autokratien“, die es nach dem Jahr 1992 weltweit noch gibt<sup>1058</sup>. Auch die zunehmende mediale Vernetzung und die Abhängigkeit von internationalen Finanzplätzen weichen die Isolation zunehmend auf, obwohl die Verfassung von 1991 nochmals die Monopolstellung der Laotischen Revolutionären Volkspartei (LRVP) festschreibt<sup>1059</sup>. Eine interessante Einschätzung findet sich in der Literatur zu

---

<sup>1052</sup> Luther, Hans U. (2002): Vorwort. In: Kotte, Heinz / Siebert Rüdiger (2002): Laos. Aufbruch am Mekong, S.7-8, hier S.8.

<sup>1053</sup> <https://worldpopulationreview.com/countries/laos-population> (25.01.2021). Hier wird das starke Bevölkerungswachstum sehr augenfällig.

<sup>1054</sup> Damit ist es in etwa so groß wie die Bundesrepublik Deutschland vor 1989. Vgl. Rehbein, Boris (2004): Globalisierung in Laos. Transformation des ökonomischen Feldes. Münster (Market, Culture and Society, Vol.14), S.16.

<sup>1055</sup> Der Mekong ist 4500 Kilometer lang. Vgl. Vorlauffer, Karl (2018): Südostasien. Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Osttimor, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam. Geographie, Geschichte, Wirtschaft, Politik. Darmstadt (WBG Länderkunden), S.19.

<sup>1056</sup> Ebd.

<sup>1057</sup> <https://www.liportal.de/laos/> (02.06.2016). Aus historischer Perspektive sei erwähnt, dass mit der Machtübernahme durch die Kommunisten eine 6 Jahrhunderte herrschende Monarchie im Gebiet der Volksrepublik Laos endete. Vgl. Pholsena, Vatthana (2006): Post-war Laos. The Politics of Culture, History and Identity. Singapore, S.3.

<sup>1058</sup> Dimitrov, M. (2013): Understanding Communist Collapse and Resilience. In: ders. (Hg.) 2013): Why Communism Did Not Collapse: Understanding Authoritarian Regime Resilience in Asia and Europe, Cambridge, S. 3-39. Zu Laos insgesamt vgl. auch Croissant, Aurel (2015): Die politischen Systeme Südostasiens. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 201-240.

<sup>1059</sup> Der Fischer-Weltalmanach. Staatenlexikon, S. 218.

Laos mehrfach: die These, dass politische Reformen nur nominell geschähen, um mehr Mittel der Entwicklungshilfe zu bekommen<sup>1060</sup>. Auch deshalb ist das Land besonders interessant für die ethische Untersuchung des PRSP-Prozesses, denn hier wird die Diskussion um die westlichen Vorstellungen von „Entwicklung“ besonders stark aufgegriffen, zumal der Kapitalismus, bzw. die Marktwirtschaft dort noch in den Kinderschuhen steckt und sein Aufbau nun quasi im Zeitraffer wahrgenommen werden kann<sup>1061</sup>. Zudem ist Laos ein sozialistischer Staat der „den Übergang zur Marktwirtschaft unter der Führung einer Partei“<sup>1062</sup> versucht. Seit 1981 war das Land jedoch als Planwirtschaft zu verstehen, da es seit diesem Zeitpunkt Fünf-Jahres-Pläne gibt<sup>1063</sup>. Bei einer Beschreibung des Landes als Grundlage der Bewertung der Politik der IFIs in diesem Land ist auch zu beachten, dass die Bevölkerung sehr heterogen ist, was etwa in der Frage des Respektes vor der traditionellen Kultur bedeutsam ist, der wiederum für die Frage der Achtung der Menschenwürde beachtet werden muss. Schultze beschreibt, dass es ungefähr 60 unterschiedliche ethnische Gruppen gibt, die in drei Hauptgruppen zusammengefasst werden: zum einen die Tieflandlaoten (Lao Loum), die etwa die Hälfte der Bevölkerung ausmachen, und hauptsächlich entlang des Mekong siedeln. Die zweite Gruppe stellen die Berglandlaoten (Lao Theung) dar, die zwischen 500 und 100 Höhenmetern siedeln und ungefähr ein Drittel der Gesamtbevölkerung ausmachen. Die Hochlandlaoten (Lao Sung) siedeln über 1000 Meter und stellen etwa 10% der Bevölkerung dar<sup>1064</sup>. Hier wird deutlich, dass es auch eine große Zahl ausländischer Bevölkerungsanteile gibt, denn immerhin 7% der Bevölkerung gehören keiner dieser drei ‚Ursprungsgruppen‘ an, die ihrerseits vermutlich auf die Aufspaltung des alten Königreiches „der Millionen Elefanten unter dem weißen Schirm“ in drei Einzelreiche im 17. Jahrhundert zurückgehen<sup>1065</sup>. Zur Einschätzung der sozio-ökonomischen Situation in Laos ist es ebenfalls bedeutend, dass es dort offenbar keine Meinungsfreiheit gibt, wie Pholsena für das Jahr 2006 aufzeigt, also für einen Zeitpunkt mitten in den PRSP-

---

<sup>1060</sup> Luther, Hans U. (2002): Vorwort. In: Kotte, Heinz / Siebert Rüdiger (2002): Laos. Aufbruch am Mekong. S. 7.

<sup>1061</sup> Vgl. Rehbein, Boris (2004), S. 9.

<sup>1062</sup> Ebd.

<sup>1063</sup> Vgl. Croissant Aurel (2016): Laos. In: Ders.: Die politischen Systeme Südostasiens. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 201-240., hier S. 205. Vgl. auch Schneider, A (2001): Laos im 20. Jahrhundert: Kolonie und Königreich, Befreite Zone und Volksrepublik. (Humboldt Universität zu Berlin Südostasien Working Papers Nr. 21), Berlin, hier S. 94.

<sup>1064</sup> Vgl. Schultze, Martin (1994): Die Geschichte von Laos. Von den Anfängen bis zum Beginn der neunziger Jahre Hamburg, S.9. Auch wenn die Zahlen nicht ganz aktuell sind, scheint die grundsätzliche Einteilung der drei Gruppen konstant, da sie in der Literatur immer wieder auftaucht und auch im ständig aktualisierten Länderinformationsportal angeführt wird. Vgl. Timmann, Anke (o.J.): Länderinformation Laos. Online unter <https://www.liportal.de/laos/> (25.01.2021).

<sup>1065</sup> Siehe Timmann.

Prozessen in Laos<sup>1066</sup>. Politisch wird Laos als „kommunistische Autokratie“ bezeichnet. Laos ist noch weitgehend eine Agrargesellschaft, in der der Industrie- und der Dienstleistungssektor nur schwach ausgebildet sind. Von der Form der Wirtschaft aus betrachtet ist Laos ein Land der Planwirtschaft, in dem es staatliche Geschäftsbanken und viele staatliche Unternehmen gibt<sup>1067</sup>. Dies wird auch im Letter of Intent deutlich.

### **5.3.2 Der erste Letter of Intent vom 26. März 2001<sup>1068</sup>**

Denn im Letter of Intent aus dem Jahr 2001 wird auf den von der Regierung vorgegebenen Plan für die Entwicklung eines Programms in der Wirtschafts- und Finanzpolitik in den Jahren 2001-2003 hingewiesen. Mit diesem als Argumentationshilfe wird die Aufnahme von Laos in das PRGF-Programm erbeten. Ein zentrales Thema im Letter of Intent (LoI) und dem damit verbundenen Memorandum ist die angestrebte Privatisierung der staatlichen Geschäftsbanken und der großen, vom Staat betriebenen Unternehmen. Dadurch sollen ein Unternehmenssektor entwickelt und die Staatseinnahmen erhöht werden. Auch die Kreditvergabe der Zentralbank soll eingeschränkt werden<sup>1069</sup>. Diese Maßnahmen stimmen laut LoI mit dem gerade abgeschlossenen I-PRSP von Laos überein, so dass eine Kooperation mit den IFIs möglich ist. Neben den auch im anhängenden Memorandum angeführten Maßnahmen zeigt die laotische Regierung<sup>1070</sup> sich offen für neue Initiativen, wenn sie (aus Sicht des IMF) notwendig sind, um die Ziele der Armutreduzierung und des Wachstums zu erreichen<sup>1071</sup>. Alle Maßnahmen sollen in einen Fünf-Jahresplan aufgenommen werden, der nachhaltiges breitenwirksamstes Wirtschaftswachstum und steigendes Pro-Kopf-Einkommen sichert<sup>1072</sup>. Mit diesem Plan will Laos bis 2020 die Gruppe der Least Developed Countries (LLDCs) verlassen und durch stabile makroökonomische Bedingungen und Strukturreformen nachhaltiges Wachstum erreichen<sup>1073</sup>. Als erste Erfolge werden die moderate Inflation besonders nach den notwendigen

---

<sup>1066</sup> Pholsena, Vatthana (2006): Post-war Laos. The Politics of Culture, History and Identity. Singapore, S. IX. Bereits im Vorwort weist Pholsena darauf hin, dass seine Quellen aus Laos anonym bleiben müssen, um keine Repressionen zu erleiden.

<sup>1067</sup> Vgl. <http://www.globalisierung-fakten.de/globalisierung-informationen/laender/globalisierung-in-laos/> (11.06.2016).

<sup>1068</sup> Lao People's Democratic Republic (Laos) (2001): Letter of Intent 2001, March 26th 2001. Vientiane. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/np/loi/2001/lao/01/> (21.07.2021). (Laos 2001).

<sup>1069</sup> Laos (2001), S. 1.

<sup>1070</sup> Dieser Letter of Intent ist, wie in allen vorliegenden Fällen, vom Finanzminister und vom Präsidenten der Zentralbank unterschrieben worden, die die Ansprechpartner der IFIs sind. Vgl. Laos (2001), S.2.

<sup>1071</sup> Laos (2001), S.1.

<sup>1072</sup> Nur in Laos wird das Einkommen des Einzelnen thematisiert. In den anderen Ländern wird der Trickle-Down Effekt vorausgesetzt. Vgl. Laos (2001), Nr.1.

<sup>1073</sup> Diese Formulierung entspricht genau dem Sprachspiel der IFIs. Gerade im sozialistischen Laos versucht man sich wortgetreu an die Regeln der IFIs zu halten.

Investitionen des Staates während der Asienkrise<sup>1074</sup> angeführt<sup>1075</sup>. Zeitgleich wurde im Jahr 2000 ein Wachstum von 5,7% erreicht, was neben der wiedergewonnenen Stabilität auf eine stabile Agrarproduktion zurückgeführt wird. Die Verschuldung sank durch starke Regulierungen für die Banken, besonders die nicht staatlichen. Durch Importbeschränkungen und steigende Exporte wurde die Handelsbilanz etwas ausgeglichen. Die makroökonomische Stabilität soll durch externe Finanzierung und von Umstrukturierungen erhalten bleiben. Dazu soll auch ein New Economic Mechanism (NEM) umgesetzt werden. Auch soll eine Strukturreform das Capacity Building, also die Ausbildung der Fähigkeiten der Menschen stärken. Auch soll durch Dezentralisierung die Partizipation der Bevölkerung verstärkt und erleichtert werden. Es wird auf starkes Wirtschaftswachstum gesetzt, das auch die Steuereinnahmen steigern soll. Die Stabilität soll auch dadurch erlangt werden, dass Kredite, auch der Zentralbank, mehr nach ökonomischen („commercial“) und weniger nach politischen Kriterien vergeben werden sollen. Auch soll die Haushaltsdisziplin gestärkt werden. Zusätzliche Ausgaben sollen nicht durch Zentralbankkredite, sondern durch externe Finanzierung ermöglicht werden<sup>1076</sup>. Bemerkenswert ist an dieser Stelle die Einschätzung, dass es Unsicherheit impliziert, allein auf steigende Steuereinnahmen durch Wirtschaftswachstum zu setzen<sup>1077</sup>. Hier ist vermutlich der Eindruck der Asienkrise wirksam, die alle Wachstumserwartungen in Ost- und Südostasien radikal und sehr schnell zunichtemachte<sup>1078</sup>.

Ein zentraler Punkt der Politik ist auch in Laos eine Steuerreform, welche die Steuerbasis erweitern, einzelne Steuern erhöhen<sup>1079</sup> und die Steuerverwaltung reformieren und effizienter gestalten soll. Auch soll stärker gegen säumige Steuerzahler vorgegangen werden. Insgesamt sollen die Ausgaben beschränkt werden, allerdings soll es spezielle Finanzierungen für Primarbildung und grundlegende Gesundheitsversorgung sowie für soziale und ökonomische Infrastruktur geben<sup>1080</sup>. Dies deckt sich, auch in der angeführten Reihenfolge, mit dem Ziel, eher Capacities (Handlungsmöglichkeiten) als Opportunities (Arbeitsmöglichkeiten) zu fördern<sup>1081</sup>. Allerdings wird im selben Abschnitt deutlich, dass die laotische Wirtschaft eine vom Staat gelenkte ist, wenn einfach verkündet wird, zum Ausgleich der Inflation würden die

---

<sup>1074</sup> Erläuterungen zur Asienkrise siehe Kapitel 4.4 dieser Arbeit Fn 139.

<sup>1075</sup> Staatliche Investitionen in Bewässerungssysteme, um die Versorgung mit Lebensmitteln, besonders Reis sicherzustellen trieben die Inflation laut Memorandum auf 167% Anfang 199, während sie Ende des Jahres 2000 bei nur noch ungefähr 10% lag. Vgl. Laos (2001), Nr.2.

<sup>1076</sup> Laos (2001), Nr.9. Dies stabilisiert die Zentralbank, erhöht allerdings gleichzeitig die Abhängigkeit von externen Geldgebern.

<sup>1077</sup> Auch für das Folgende: Laos (2001), Nr.9.

<sup>1078</sup> Erläuterungen zur Asienkrise siehe Kapitel 4.4 dieser Arbeit Fn 139.

<sup>1079</sup> Etwa auf Bier, Tabak, alkoholfreie Getränke außer Wasser und Spirituosen.

<sup>1080</sup> Laos (2001), Nr.9.

<sup>1081</sup> Vgl. Laos (2001), Nr. 4.



Löhne um 20% gesteigert<sup>1082</sup>. Weitere Maßnahmen klingen aus den anderen Beispielländern vertraut: Fiskale Transparenz, die Ausgewogenheit von wiederkehrenden und einmaligen Ausgaben und die Mechanismen zur Überwachung der Ausgaben sollen in einem Public Expenditure Review (PER) erfasst werden<sup>1083</sup>. Bemerkenswert ist der besondere Fokus auf Ausgaben zur Armutsbekämpfung. Aber auch die Vorgabe, Dezentralisierung auch fiskalpolitisch umzusetzen, findet sich in Bolivien und Burundi. In Indonesien erfasst das I-PRSP diese konkreten Einzelmaßnahmen kaum.

Wie erwähnt soll in der Geldpolitik vor allem die Kreditvergabe der Zentralbank überarbeitet werden. Zugleich soll die Zentralbank auch ihren Einfluss auf die drei staatlichen Geschäftsbanken (SOCBs = State Owned Commercial Banks) reduzieren und ihre Aufsicht erhöhen: auch diese sollen starke Einschränkungen in der Kreditvergabe erhalten<sup>1084</sup>. Die Zentralbank soll allerdings ihre Devisenpolitik fortsetzen. Dies alles kann man als die Rückführung der Aufgaben der Zentralbank auf die üblichen Aufgaben einer Zentralbank in den Industrienationen auffassen. Diese Maßnahmen sind Bedingungen für einen wichtigen Aspekt der Strukturreformen: Die Reform des Bankensektors<sup>1085</sup>. Durch diese sollen vor allem die insolventen SOCBs restrukturiert und vor Kreditausfällen (Non Performing Loans NPLs) geschützt werden. Dabei entwickeln die Asiatische Entwicklungsbank und die Weltbank genaue Restrukturierungspläne für jede einzelne Bank<sup>1086</sup>. Insgesamt soll eine verbesserte Risikoabschätzung bei Krediten etabliert werden. So sollen die Kredite dieser Banken an den Staat in eine eigene Institution überführt werden, um nicht mit Spareinlagen (der Bürger) abgesichert zu sein. Auch soll ein Kreditbewertungssystem nach den Vorgaben der Asiatischen Entwicklungsbank eingeführt werden. Diese Maßnahmen streben eine Entflechtung von Staat und Geschäftsbanken an, um so einen wichtigen Bestandteil einer Marktwirtschaft zu schaffen. Der zweite Bereich der Strukturreformen betrifft die staatlichen Unternehmen<sup>1087</sup>. Diese sollen reformiert

---

<sup>1082</sup> Laos (2001), Nr. 11.

<sup>1083</sup> Auch für das Folgende Laos (2001), Nr. 12.

<sup>1084</sup> Laos (2001), Nr. 14f.

<sup>1085</sup> Auch für das Folgende Laos (2001), Nr.17-20.

<sup>1086</sup> So sollen NPLs in eigenen Bereichen der Bank zusammengefasst werden. Vermutlich sollen sogenannte Bad Banks entstehen, die ausschließlich zur Abwicklung von NPLs und schwierigen, d.h. nicht handelbaren Wertpapieren dienen. Dementsprechend werden sie auch Abwicklungsbanken genannt. Vgl. hierzu Heldt Cordula (2018): Art. Bad Bank. In: Gabler Wirtschaftslexikon online. URL: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/bad-bank-52126/version-275275> (25.01.2021). Auch soll es eine bessere Bankenaufsicht geben. Ebenfalls soll den Banken verboten werden, weitere Kredite an Schuldner von NPLs zu vergeben Vgl. Laos (2001), Appendix I. Diese Beispiele der Bankenrestrukturierung sollen zur Illustration ausreichend sein. Es geht grundsätzlich darum, ein Bankenwesen, wie es in marktwirtschaftlichen Strukturen üblich ist, zu etablieren. Die 2008 offenbarten Schwächen dieses Systems waren zur Abfassung des Memorandums für Laos 2001 noch nicht absehbar. Und von den Schwächen (auch de facto zu lascher Aufsicht) abgesehen, bleibt die Schaffung von unabhängigen Geschäftsbanken wichtig für die Entwicklung eines modernen Wirtschaftssystems.

<sup>1087</sup> Auch für das Folgende Laos (2001), Nr. 21-23.

und privatisiert werden, um so überhaupt einen privatwirtschaftlichen Sektor zu schaffen. Dieser wird auch als Voraussetzung gesehen für die wirtschaftliche Integration in die Region und in den Weltmarkt und den Beitritt in die Asiatische Freihandelszone AFTA<sup>1088</sup>, die 2008 geschaffen werden sollte und wurde.

Bei der Reform der Unternehmen werden zwei Strategien verfolgt: Bei den von der Regierung als strategisch bedeutsam (etwa für die Grundgüterversorgung) angesehenen Unternehmen wird eine Kommerzialisierung angestrebt, was unter anderem bedeutet, reelle Preise, die die Kosten decken, für die Güter zu erheben<sup>1089</sup>. Die anderen Unternehmen sollen verkauft werden, nachdem ein Leasing nicht die gewünschte Effizienzsteigerung erbrachte. Hier wird also ein erster Schritt zu einer Marktwirtschaft eingeleitet.

Der privatwirtschaftliche Sektor soll auch dadurch ausgebaut werden, dass der Eintritt, d.h. die Gründung eines Unternehmens erleichtert werden soll und eine Gleichstellung („leveling the playing field“) mit dem staatlichen Sektor erfolgen soll. Auch sollen FDI's durch die Umsetzung des bereits 1994 (!) verabschiedeten Gesetzes für ausländische Investitionen erleichtert werden. Zugleich werden eine zeitnähere Veröffentlichung und Umsetzung von Gesetzen eingefordert<sup>1090</sup>. Grundlegend werden eine Liberalisierung des Handels, ein Ausbau des Marktes und eine Öffnung des heimischen Marktes für ausländische Güter gefordert. Dies deckt sich mit den Anforderungen und Konditionalitäten in den anderen Beispielländern. Interessant ist, dass im Memorandum des LoI von Laos mit einer gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit und einer Stärkung der Privatwirtschaft *expressis verbis* ein steigender Lebensstandard verbunden wird, was in den anderen Ländern in diesem engen Konnex unterbleibt. Dennoch wird eine Erleichterung von Importen gefordert allerdings „im Einklang mit dem erwarteten Anstieg der Inlandsproduktion und der Ausfuhren“<sup>1091</sup>, was bedeutet, dass Importe nicht vorschnell und einseitig entlastet werden sollen, obwohl im LoI bereits exakte quantitative Angaben und Vorgaben, wann Importbeschränkungen aufgehoben werden sollen, gemacht werden. Gleichzeitige Steigerung der Binnenproduktion und der Exporte könnte einen höheren, aber ausgeglicheneren Zahlungsbilanz erzeugen, was tatsächlich den Lebensstandard heben könnte. Importerleichterungen sollen allerdings multilateral (also nach den Vorgaben der WTO auch reziprok)

---

<sup>1088</sup> Zur AFTA (ASEAN Free Trade Area), vgl. Dosch, Jörn (2016): Die ASEAN Wirtschaftsgemeinschaft. Überblick für Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden.S.91-94.

<sup>1089</sup> Insgesamt wird die Zahl von 24 dieser strategischen Unternehmen angeführt. Als erfolgreiche Beispiele werden hier die Unternehmen „Electricité du Laos“, „Lao State Fuel Company“ und „Lao Aviation“ benannt, bei denen die Preise schrittweise bis zur Kostendeckung erhöht wurden. Dabei sollten laut LoI nach einer ersten Erhöhung auch die sozialen Wirkungen ermittelt werden. Vgl. Laos (2001), Nr. 21. Es ist unklar, ob diese Wirkungen in der Folge berücksichtigt wurden. Dies wäre allerdings zentral für die sozioethische Bewertung.

<sup>1090</sup> Laos (2001), Nr. 22.

<sup>1091</sup> “[I]n line with the anticipated increase in domestic production and exports“. Laos (2001), Nr. 24.

erfolgen, um so auch das Ziel erreichen zu können<sup>1092</sup>, Mitglied der WTO zu werden und Zugang zu den Märkten der Industrienationen zu erhalten. Der einzige Wirtschaftsbereich, der stark reguliert bleiben soll, ist die Forstwirtschaft, da sie als essentiell für nachhaltige Entwicklung<sup>1093</sup> und den Erhalt der Biodiversität angesehen wird. Dies bedeutet, dass Einschränkungen der Liberalisierung ausschließlich unter dem „ökologischen Ticket“ zulässig erscheinen. Hier soll mit SIDA<sup>1094</sup>, der Weltbank, der FAO und anderen eine umfassende Strategie zur Bewirtschaftung erstellt werden.

Auch für die Kooperation der IFIS mit Laos ist eine verbesserte Erhebung und Veröffentlichung der statistischen Daten bedeutsam, so dass diese Punkte als eigenständige Reformschritte im Memorandum erwähnt werden. Bezüglich der Auslandsschulden wird angemerkt, dass die Strukturreformen die Verschuldung zunächst ansteigen lassen werden, dass man dies jedoch in gewissen Grenzen, die die Schuldentragfähigkeit betreffen<sup>1095</sup>, zulassen will, um vor allem die Zentralbank zu entlasten und die Banken reformieren zu können. Besonders bemerkenswert ist hier, dass zwei unterschiedliche Programme der IFIs zeitgleich angewendet werden sollen: Zum einen soll der von Weltbank und Asiatischer Entwicklungsbank gewährte Kredit zur Strukturanpassung des Bankensektors weiterlaufen<sup>1096</sup>, zum anderen sollen die unter dem PRSP-Regime neu eingeführten PRGF und PRSC eingesetzt werden<sup>1097</sup>.

Abschließend wird im Memorandum die Programmbegleitung und -überwachung durch die Aufgliederung in einzelne Maßnahmen angeführt<sup>1098</sup>:

Auch ein Zeitrahmen zur jährlichen Überprüfung des Haushalts und besonders der auf die Armutsbekämpfung ausgerichteten Ausgaben wird vereinbart<sup>1099</sup>. So hofft man, das Ziel des Wachstums und der Armutsbekämpfung erreichen zu können, wobei die Regierung abschließend nochmals ihre Offenheit für neue Vorschläge des IMF betont<sup>1100</sup>. Bemerkenswert ist, dass diese Ausgaben zur Armutsbekämpfung an keiner Stelle des Memorandums ausgeführt

---

<sup>1092</sup> Auch für das Vorherige Laos (2001), Nr. 24.

<sup>1093</sup> Diese wird hier offensichtlich allein in der ökologischen Richtung erfasst. Die soziale und die ökonomische Dimension bleiben unerwähnt. Vgl. Laos (2001), Nr. 25.

<sup>1094</sup> SIDA ist die schwedische staatliche Entwicklungshilfsorganisation, die bis 2011 sehr engagiert in Laos war. SIDA steht für „Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete“ bzw. Swedish International Development Cooperation Agency). Vgl. sida.se (11.06.2016).

<sup>1095</sup> Schuldentragfähigkeit meint die Einschätzung der Geldgeber, dass ein Land seine Verschuldung durch die Fähigkeit, der Raten- und Zinszahlung nachzukommen, tragen kann. Diese Einschätzung ist wichtig, um Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen zu können. Vgl. Fournier /Schneider (2003).

<sup>1096</sup> Aus der Strukturanpassungspolitik des Washingtoner Konsenses. Siehe Kapitel 4.3.2.2 dieser Arbeit.

<sup>1097</sup> Aus der Politik des Post-Washington-Konsenses. Siehe Kapitel 4.3.2.3 dieser Arbeit. Für diese Doppelung in Laos siehe: Laos (2001), Nr. 27.

<sup>1098</sup> Laos (2001), Table 6.

<sup>1099</sup> Laos (2001), Nr. 29.

<sup>1100</sup> Laos (2001), Nr. 31

werden. Das Memorandum befasst sich ausschließlich mit Umstrukturierungen, die eine marktwirtschaftliche Umgestaltung und makroökonomische Stabilität sichern sollen.

### 5.3.3 Das Interim PRSP vom März 2001<sup>1101</sup>

Neben dem Letter of Intent und dem mit diesem verbundenen Memorandum wurde in Vorbereitung des Fünf-Jahres-Planes 2001-2005 (NSEDP<sup>1102</sup>) in 2-3-jähriger Planung ein vorläufiges PRSP (I-PRSP: Interim PRSP) erstellt<sup>1103</sup>. In diesem wird eindeutig die Hebung des Lebensstandards als Entwicklungsziel benannt und mit dem bereits im Letter of Intent erwähnten Ziel, bis 2020 die Gruppe der Least Developed Countries zu verlassen, verbunden. Dies wird als Synonym für die „Ausrottung“ (Eradication) der Massenarmut begriffen<sup>1104</sup>. Um dies konkreter zu fassen, wird als Mittel zum Entwicklungsfortschritt „nachhaltiges Wachstum mit Gleichheit“<sup>1105</sup> angegeben, das wiederum in acht prioritären nationalen Programmen erreicht werden soll. Diese Prioritäten sind als Beleg für die schlechte Lage des Landes zu werten, wenn Nahrungsmittelproduktion als erstes Ziel genannt wird, was auf (zumindest drohende) Mangelernährung hinzuweisen scheint<sup>1106</sup>. Die acht Programme sollen die Transition der Volksrepublik Laos von einer subsistenzbasierten, von der Natur abhängigen ländlichen Wirtschaft zu einer Wirtschaft, die auf Güter und Dienstleistungsproduktion basiert, kurz, zu einer modernen Volkswirtschaft, leisten<sup>1107</sup>. Bedeutend ist zum einen, dass dieses Ziel bereits 1996 formuliert wurde, und zum anderen, dass es in Laos immer Fünf-Jahres-Pläne gibt, die zuerst von der Nationalversammlung gebilligt werden müssen, bevor ein PRSP-Dokument erarbeitet werden kann<sup>1108</sup>. Bemerkenswert ist, dass im I-PRSP Laos‘ eine ‚Dreiecksbeziehung‘ in der

---

<sup>1101</sup> Lao People's Democratic Republic (Laos) (2001a): Interim Poverty Reduction Strategy Paper, April 6th 2001. Prepared by Staffs of the International Monetary Fund and the International Development Association Approved by Mario I. Blejer and Shigeo Kashiwagi (IMF) and Jemal-ud-din Kassum and Cheryl Gray (IDA). Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/np/jsa/2001/lao/eng/040601.pdf> (21.07.2021). (Laos 2001a). Dies wird hier sehr ausführlich dargestellt, weil es die Grundlage der weiteren Zusammenarbeit außergewöhnlich breit darstellt. In den PRSPs werden nur einzelne Punkte nochmals hervorgehoben, so dass diese im Anschluss kürzer dargestellt werden können. In dem Dokument gibt es im Übrigen keine Durchnummerierung, sodass hier Kapitel und Seitenzahlen angegeben werden.

<sup>1102</sup> NSEDP: National Socio-Economic Development Plan. Vgl. Laos (2001a), Part 3, S.34.

<sup>1103</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Summary Statement, S.33. Indem diese Planungszeit hervorgehoben wird, will die laotische Regierung auch verdeutlichen, dass Armutsbekämpfung schon lange zu ihren politischen Zielen gehört und allein die Asienkrise eine Verzögerung bewirkte. Zur Rolle der IFIS in der Asienkrise vgl. Erläuterungen zu Asienkrise In Kapitel 4.4 dieser Arbeit, Fn. 139.

<sup>1104</sup> Laos (2001a), Preface, S. 3 und Introduction Part1, S.5. Das I-PRSP ist wiederum durch Kapitel, nicht durch Nummern gegliedert, so dass die Quellenangaben auf Kapitel und Seitenzahlen umgestellt sind.

<sup>1105</sup> „[S]ustained growth with equity“, Laos (2001a), Preface, S.3. Bemerkenswert ist, dass dieses Ziel bereits auf dem 6 Parteikongress 1996 ausgeben wurde, also vor der Asienkrise und dem PRSP-Prozess in Laos.

<sup>1106</sup> Laos (2001a), Preface, S.3.

<sup>1107</sup> Laos (2001a), Introduction Part 1, S.5.

<sup>1108</sup> Laos (2001a), S.4. Dort wird das besonders in Bezug auf das endgültige oder Vollständige PRSP formuliert. darauf wird an gegebener Stelle zurückzukommen sein. Der National Socio-Economic Development Plan (NSEDP) wurde ein halbes Jahr vor dem PRSP veröffentlicht.

Armutsreduzierung formuliert wird, die stark an die drei Säulen der Nachhaltigkeit und nachhaltiger Entwicklung angelehnt scheinen: Die drei Aspekte der Nachhaltigkeit, ökonomisch, ökologisch und sozial werden hier zusammengefasst in die interaktiven Bereiche Wirtschaftswachstum, soziale und kulturelle Entwicklung sowie Erhalt der natürlichen Ressourcen. Das I-PRSP verweist offen darauf, dass dieses interrelationale Konstrukt „auf der Grundlage von Erfahrungen in anderen Ländern“<sup>1109</sup> formuliert wurde. Diese Erfahrungen schlossen laut I-PRSP auch die Lektion ein, dass man in der Vergangenheit zu sehr auf soziale Entwicklung setzte und damit die Umwelt schädigte<sup>1110</sup>. Die gegenseitige Abhängigkeit dieser drei Faktoren für nachhaltige Armutsbekämpfung wird in diesem I-PRSP so deutlich wie in keinem andern der untersuchten IMF-Quellendokumente aus den Beispielländern betont: „Alle drei Säulen [...] müssen sich gegenseitig verstärken, um Nachhaltigkeit bei der Armutsbekämpfung zu erreichen.“<sup>1111</sup>

Das I-PRSP ist klar gegliedert<sup>1112</sup>: Zunächst wird die Armutssituation in Laos analysiert, bevor der strategische Zugang der Regierung zur Armutsbekämpfung dargestellt wird. Im dritten Teil werden dann die geplanten politischen Prioritäten zur Armutsbekämpfung benannt, bevor abschließend der beabsichtigte Konsultationsprozess entfaltet wird. Die Analyse der Armut in Laos wiederum ist in 6 Kapitel unterteilt<sup>1113</sup>. Im ersten dieser Kapitel wird die Verteilung der Armen innerhalb der Volksrepublik Laos erfasst und dargestellt. Danach ist die Region um die Hauptstadt Vientiane die im Durchschnitt der Konsumausgaben der Haushalte reichste Region des Landes, während die ärmste Bevölkerung generell eher im Norden des Landes lebt, auch wenn es starke Unterschiede zwischen einzelnen Provinzen gibt<sup>1114</sup>. In der Analyse wird weiter festgehalten, dass es mehr Arme auf dem Land als in der Stadt gibt, was dadurch verstärkt wird, dass die arme städtische Bevölkerung eher von generellem Wirtschaftswachstum profitiert als die arme Landbevölkerung<sup>1115</sup>. Es wird im I-PRSP ein leichter Trickle-Down-Effekt festgestellt: „Although the rich benefitted much more than the poor, the reduction in poverty [...] indicates that the benefits of economic growth have been widespread between 1992-93 and 1997-98“<sup>1116</sup>. Eine genauere Analyse dieser Entwicklung wird jedoch erst

---

<sup>1109</sup> „[B]ased on experiences elsewhere“. Laos (2001a), Introduction, Part 1, S.6.

<sup>1110</sup> Ebd.

<sup>1111</sup> „[A]ll three pillars [...] have to mutually reinforce themselves to achieve sustainability in poverty alleviation“. Laos (2001a), Introduction, Part 1, S. 6.

<sup>1112</sup> Laos (2001a), Introduction, Part 2, S.7.

<sup>1113</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 1, S. 7-19.

<sup>1114</sup> Laos (2001a), Part 1, S. 7-8.

<sup>1115</sup> Laos (2001a), Part1, S.9.

<sup>1116</sup> Laos (2001a), Part 1, S.8. 1997-98 gab es durch die Asienkrise einen allgemeinen Einbruch im Wirtschaftswachstum im südostasiatischen Raum.

im endgültigen PRSP vorgenommen<sup>1117</sup>. Zugleich wird auf einen Vulnerabilitätsindex hingewiesen, in dem Armut in mehr Dimensionen als den durchschnittlichen Konsumausgaben der Haushalte erfasst wird<sup>1118</sup>. Hier kommt auch die bereits erwähnte Ernährungssicherheit, die in Laos gefährdet ist, ins Spiel, denn im I-PRSP wird auf die Vulnerabilitätsanalyse des World Food Programs (WFP) verwiesen, die arme Distrikte in Laos ermittelte<sup>1119</sup>, indem sie Zugangsindikatoren und soziale Indikatoren erfasste<sup>1120</sup>. Damit wird deutlich, dass in Laos große Armut herrscht<sup>1121</sup>.

Nach dieser Erfassung der Armut werden im I-PRSP die Determinanten und Gründe der Armut untersucht. Dabei wird deutlich, dass im agrarisch geprägten Laos Armut weitgehend an mangelnder Reissuffizienz, Tierkrankheiten und einem Mangel an bebaubarem Land hängt. Ein Spezifikum gerade in letzterem Bereich ist die fortdauernde Verminung des Landes als Langzeitfolge des Vietnamkrieges: Viele Flächen können nicht bearbeitet werden, da dort noch Blindgänger (UXO = Unexploded Ordnance) liegen oder vermutet werden<sup>1122</sup>. Deshalb sollen zum einen Notfallteams eingerichtet werden, die bei Auffinden einer Bombe oder ähnlichem angerufen werden können. Zum andern soll es umfassende Räumungsprogramme geben, die sowohl das Lebensrisiko vermindern, die Entwicklung von Siedlungen vorantreiben und auch die wirtschaftliche Nutzung von neuen, ‚sauberen‘ Gebieten durch Rohstoffabbau, oder Tourismus ermöglichen sollen<sup>1123</sup>. Denn die Blindgänger verhindern größere Erträge und Reissuffizienz, die, wie gesagt, als Gradmesser von Armut angesehen wird. Als Wohlstandsindikator wird Vieh angesehen. Daneben sind als entscheidend für Armut die praktizierte Vermietung von Arbeitskräften, mangelndes technisches Wissen, Mangel an Fertigkeiten, mangelhafte Kleidung und schlechte Wohnung angesehen, denn diese sind Grundvoraussetzung

---

<sup>1117</sup> Laos (2001a), Part 1, S.10. Im I-PRSP wird generalisiert festgestellt, dass die Schere zwischen arm und reich weiter auseinandergeht

<sup>1118</sup> Anlehnung an HDI und den Vulnerabilitätsindex. Vgl. Kapitel 2.2.3 dieser Arbeit. In Burundi und Bolivien wird diese Entwicklung in den Unterlagen der IFIs nicht erwähnt.

<sup>1119</sup> Laos (2001a), Part1, S.10.

<sup>1120</sup> Zugangsindikatoren umfassen die Reisproduktion sowie den Besitz von „large animals“ pro Kopf, die jedem Haushalt zur Verfügung stehende Waldfläche und den Zugang zu einer Straße in höchstens 6 km Entfernung). Diese sind nicht unmittelbar pekuniäre Indikatoren. Die Sozialindikatoren umfassen den Anteil der Ungebildeten (vermutlich Analphabeten) und die vorzeitige Todesrate (crude death rate). Vgl. Laos (2001a), Part1, S. 11.

<sup>1121</sup> Bemerkenswert ist, dass eine Armutsgrenze durch die Kombination einer „food poverty line“ mit einer „non food poverty line“ erfasst wurde um so den Grad und die Verbreitung der Armut in Laos zu erfassen.

<sup>1122</sup> Croissant weist unter Verweis auf Soukamneuth darauf hin, dass zur Unterbrechung der nordvietnamesischen Nachschublinien durch Laos über den sogenannten Ho-Chi-Minh-Pfad durch die US-amerikanischen Streitkräfte mehr Bomben über Laos abgeworfen wurden als über Deutschland im Zweiten Weltkrieg. Vgl. Croissant Aurel (2016): Laos. In: Ders.: Die politischen Systeme Südostasiens. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 201-240, hier 203. Vgl. auch Soukamneuth, Bounlonh J. (2006): The Political Economy of Transition in Laos: From Peripheral Socialism to the Margins of Global Capital. A Dissertation Presented to the faculty of the Graduate School of Cornell University, Ithaca, hier S. 14.

<sup>1123</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 3, Kapitel 6, S.47-48.

„of shifting cultivation“<sup>1124</sup>. Erst danach wird schlechte Accesability, also mangelnder Marktzugang, auch durch schlechte Infrastruktur, angegeben<sup>1125</sup>. Dieser ist also ein Grund für Armut, wird hier aber tatsächlich als Grund zweiter Ordnung angesehen<sup>1126</sup>. Zunächst fehlt es an der Befriedigung der Grundbedürfnisse, weshalb die verbesserte und vermehrte Reisproduktion als erste Maßnahme angesehen wird. Auch soll die Landwirtschaft insgesamt gestärkt werden; auch durch bessere medizinische Versorgung von Mensch und Tier. Eine besondere Förderung sollen Frauen erhalten, indem ihnen Fertigkeiten zur Einkommensgenerierung vermittelt werden und auch eine Aufklärung bezüglich der Familienplanung stattfindet<sup>1127</sup>.

Im nächsten Kapitel werden Armutskriterien angeführt, um Armut genauer zu erfassen<sup>1128</sup>: Zunächst wird in Anlehnung an die obigen Ausführungen darauf hingewiesen, dass ein armer Haushalt dadurch definiert wird, dass er weniger als 16 kg Reis pro Person im Monat zur Verfügung hat. Daneben wird in allen Ebenen, also im Dorf, im Distrikt und auch in Provinzen, neben der materiellen Armut das Fehlen von Schulen und Einrichtungen der Gesundheitsversorgung als erstes Armutskriterium angesehen, ebenso wie der Mangel an sauberem Wasser und das Fehlen von Elektrizität. Fehlende Straßen werden als Teil der Infrastruktur erst im zweiten Schritt als armutsbedingend angesehen. Bezeichnend ist hier jedoch, dass diese Kriterien als vorläufig angesehen werden und durch die Arbeit des staatlichen Planungskomitees sowie Workshops für inländische Kräfte zur Bestimmung der Armut überprüft und verfeinert werden sollen. Hier wird die Autonomie der laotischen Regierung deutlich, vor allem da betont wird, dass diese Workshops unabhängig von der Fertigstellung des endgültigen PRSPs stattfinden sollen<sup>1129</sup>. Zu ihrer Ausgestaltung sollen umfassende Umfragen und Erhebungen zur Armut auf allen Ebenen durchgeführt werden.

Im nächsten Kapitel werden die sozialen Indikatoren für Armutserfassung unter dem Hinweis auf die Fortschritte in den 1990er Jahren bis zur Asienkrise dargestellt<sup>1130</sup>. Hier werden zunächst detailliert die grundlegenden Verbesserungen, wie etwa die Senkung der Mutter-Kind-Sterblichkeit betont<sup>1131</sup>. Erst danach wird verbesserte Einkommensgenerierung durch kleine

---

<sup>1124</sup> Dies sind auch die Grundbedürfnisse des Menschen.

<sup>1125</sup> Infrastruktur erscheint hier erst als zweiter Schritt der Entwicklungshilfe, was m.E. folgerichtig ist.

<sup>1126</sup> Für Menschen, die Reissuffizienz erreicht haben, bildet der Mangel an Allwetterstraßen und somit der mangelnde Zugang zu regionalen Märkten ein Problem, wie das I-PRSP aus dem PPA herausliest. Vgl. Laos (2001a), Part 1, Kapitel 2, S.13.

<sup>1127</sup> Auch soll technischer Fortschritt, etwa die Installation von Reismühlen, ihre Arbeit erleichtern. Laos (2001a), Part 1, Kapitel 3, S.14f.

<sup>1128</sup> Vgl. auch für das Folgende: Laos (2001a), Part 1, Kapitel 3, S.14f.

<sup>1129</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 1, Kapitel 3, S.14.

<sup>1130</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 1, Kapitel 4, S. 15-17. So wird darauf hingewiesen, dass die Lebenserwartung in sechs Jahren um 2,2 Jahre gesteigert werden konnte, während das Analphabetentum und die Armut deutlich sanken (4,2% bzw.7,1%).

<sup>1131</sup> Durch umfassendere Impfungen und Bemühungen um bessere Ernährung zur Vermeidung von Mangelkrankungen.

Projekte angeführt<sup>1132</sup>. Hier scheint die ethisch gewünschte Priorisierung von Grundbedürfnissen vor Einkommensgenerierung umgesetzt zu werden. Grundlegend ist auch die Räumung von und Schulung im Umgang mit Blindgängern, um die Lebenssituation der Menschen zu verbessern<sup>1133</sup>. Bezeichnenderweise werden dann auch regionale Standards für den Bildungsbereich und das Gesundheitswesen detailliert aufgestellt<sup>1134</sup>, bevor im 5. Kapitel des ersten Teils in wenigen Zeilen die Makroökonomie in den Blick genommen wird. Dort wird nochmals darauf hingewiesen, dass durch die Asienkrise weder die jährlichen Wachstumsziele noch das Durchschnittseinkommen erreicht werden konnten; ökonomische Misserfolge werden also gänzlich externen Faktoren zugeschrieben. Dennoch wird die makroökonomische Lage positiv eingeschätzt, da das Wachstum sich nach dem Einbruch 1998 wieder erholt habe und auch die Inflationsentwicklung positiv zu bewerten sei. Zur genaueren Analyse wird auf ein separates Papier der Regierung verwiesen. Aber die Grunddaten seien positiv; besonders die Zahlungsbilanz werde durch zunehmende FDIs und Exporte ausgeglichen verbessert. Zugleich sollen die Staatseinnahmen erhöht werden<sup>1135</sup>. Der Verweis auf ein separates Papier gerade in diesem Bereich ist interessant, stellt der Themenkomplex der makroökonomischen Stabilität in den übrigen untersuchten Ländern doch den Hauptteil der Strategiepapiere dar. Zum Abschluss des ersten Teils wird zum einen nochmals auf die Asienkrise als Hinderungsgrund zur Zielerreichung verwiesen. Zugleich wird jedoch darauf verwiesen, dass die Stabilität und das Wachstum seit Mitte 1999 wieder zugenommen hätten. Interessant ist hier besonders, dass eingeräumt wird, dass die armen Gebiete von der Asienkrise nicht sehr betroffen waren, da sie (noch) nicht in die regionale und globale Marktwirtschaft eingebunden waren<sup>1136</sup>. Trotzdem werden die Investitionen in diese Gebiete, die eine größere Marktbeteiligung nach sich ziehen werden, als unabdingbar angesehen. Vor allem wird betont, dass fehlende oder verzögerte Investitionen die Armen geschädigt hätten. Unklar bleibt, ob damit soziale Investitionen (Capacities) oder marktliche Investitionen (Opportunities) gemeint sind. Ein größerer Marktzugang scheint ja die Krisenanfälligkeit zu erhöhen. Dies wird in den

---

<sup>1132</sup> Diese können durchaus „under the umbrella“ eines größeren Projektes stehen, werden aber konkret vor Ort umgesetzt. Vgl. Laos (2001a), Part 1, Kapitel 4, S.16.

<sup>1133</sup> Interessanterweise wird dieses Thema in Burundi nach dem Bürgerkrieg nicht angesprochen. Vgl. Kapitel 5.2 dieser Arbeit.

<sup>1134</sup> Etwa Kindersterblichkeit 82 von 1000, oder 70% Lesefähigkeit unter Erwachsenen. Vgl. Laos (2001a), Part 1, Kapitel 4, S.16-17.

<sup>1135</sup> Auch durch höhere Steuereinnahmen und eine bessere Ausgabenverwaltung.

<sup>1136</sup> Genaue Zahlen für den wirtschaftlichen Einbruch durch die Asienkrise und die Entwicklung danach zeigt eine Übersicht am Ende des Kapitels. Vgl. Laos (2001a), Part 1, Table 1 „Main economic and Financial Indicators 1992-200 of the Lao PDR“, S.19.



Planungen zur Armutsbekämpfung, die im zweiten Teil der I-PRSPs<sup>1137</sup> vorgestellt werden, zu beachten sein.

Zentraler Begriff in der Armutsbekämpfung der Demokratischen Volksrepublik Laos ist die Planung, in der Fünf-Jahres-Pläne erstellt werden. Allerdings gibt es bereits seit 1996 eine Politik der Dezentralisierung, um die Partizipation aller Stakeholder an der Erstellung der Pläne zu erhöhen<sup>1138</sup>. Folgerichtig wird die Partizipation, die ja eine Forderung der IFIS darstellt<sup>1139</sup>, als durch den Dialog und die Vereinbarungen im Rahmen der Erstellung des Fünf-Jahres-Planes erfüllt angesehen. Aus den Fünf-Jahres-Plänen werden dann Public Investment Programme (PIP) abgeleitet, deren Rahmensetzung durch das Finanzministerium erfolgt. Partizipation soll zwar die Einbindung aller „Stakeholder at every level“<sup>1140</sup> beinhalten, de facto werden jedoch nur Repräsentanten staatlicher Stellen und Vertreter der Massenorganisationen, namentlich der Lao Women's Union (LWU), der Lao Youth Organisation (LFO), die Lao Front for National Reconstruction (LFNR) und die Lao Federation of Trade Unions (LFTU), also der Gewerkschaftsbund, eingebunden<sup>1141</sup>. Diese Organisationen werden von staatlichen Stellen geleitet und streng reglementiert; eine wirkliche Zivilgesellschaft im Sinne freiheitlicher Demokratien existiert in Laos nicht. Die Beteiligung weiterer Kreise wird zunächst in Musterprovinzen („pilot provinces“) getestet, um Möglichkeiten zu entwickeln, die Erwartungen der Menschen in den Planungsprozess einzubeziehen. Bemerkenswert ist, dass die Planung durch dezentrale Erfassungen, etwa eine Kategorisierung der Familien in den Dörfern in die Kategorien ‚wohlhabend‘, ‚selbstversorgend‘ und ‚arm‘<sup>1142</sup>, ermöglicht werden soll. Ebenso ist bemerkenswert, dass in diesem ganzen Prozess die Förderung von Fähigkeiten der Menschen den Vorrang vor der Förderung von Möglichkeiten zum Arbeiten, auch für Unqualifizierte, einnehmen<sup>1143</sup>; im Rahmen der LWU wird betont, dass man Frauen eine Ausbildung zukommen lassen muss, um ihnen so „incoming generating activities“<sup>1144</sup> zu ermöglichen.

---

<sup>1137</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, S.20-34.

<sup>1138</sup> Die Dezentralisierung hat nach Croissant weniger Effizienz- als vielmehr historische Gründe. Hier ist daran zu erinnern, dass das heutige Laos aus mehreren Landesteilen im 20. Jahrhundert „zusammengefügt“ wurde. Vgl. Croissant Aurel (2016): Laos. In: Ders: Die politischen Systeme Südasiens. Eine Einführung, Wiesbaden, S.201-240, hier S. 221.

<sup>1139</sup> Partizipation wird in allen untersuchten PRSP-Papieren und auch im grundlegenden Sourcebook als unabdingbar beschrieben.

<sup>1140</sup> Laos (2001a), Part 2, S.20.

<sup>1141</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, S.21-23. Die genaue Rolle der LFNR scheint unklar: sie wird als starker Akteur beschrieben, der vor Ort interreligiöse Solidarität fördert und sich um ethische Maßstäbe für einzelne Berufszweige kümmert.

<sup>1142</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, S.21. Bemerkenswert ist, dass Selbstversorger, also Subsistenzwirtschaft Treibende, hier nicht als arm kategorisiert werden.

<sup>1143</sup> Dies mag als ein Argument dafür scheinen, dass die Konzentration auf Opportunities mehr Freiheit ermöglicht, während in einer Planwirtschaft die Capacities im Vordergrund stehen. Dies ist meines Erachtens jedoch zu einfach, besonders wenn es um Grundbedürfnisbefriedigung und Sicherung des Überlebens geht.

<sup>1144</sup> Laos (2001a), Part 2, S.22.

Auch die LFTU will zunächst die Bildung und Ausbildung verbessern, um damit die Einkommensmöglichkeiten und die Aufstiegschancen zu erhöhen. Hier scheint der Staat wenig Freiraum für die Schaffung von einkommensgenerierenden Opportunities zu lassen. Um eine kohärente Strategie der Armutsbekämpfung zu entwickeln, wurden, nach Worten des I-PRSP, basierend auf einer Situationsanalyse des Landes, vier Säulen der Entwicklung und der Armutsbekämpfung festgelegt: Die Bereiche der Land- und Forstwirtschaft, der Bildung, der Gesundheit und der Straßeninfrastruktur bilden den besonderen Fokus<sup>1145</sup>. Als Ziele der Strategie werden Ernährungssicherheit, verbesserte Gesundheitsversorgung und Schulbildung für Kinder sowie zunehmende Integration in eine Marktwirtschaft angegeben<sup>1146</sup>. Diese vier Ziele werden als Rückgrat einer schnellen Armutsbekämpfung in Laos angesehen, obgleich wirtschaftliche Entwicklung auch als wichtig anerkannt ist<sup>1147</sup>. Deshalb wurden zunächst, in Rücksprache mit den Geldgebern, Strategien für diese vier Bereiche in einem längeren Diskussionsprozess, der zur Zeit der Abfassung des I-PRSPs noch andauerte, entwickelt. Entsprechende Aktionspläne sollen dann in die PIPs (Public Investment Programmes) integriert werden. Langfristig soll eine integrierte Volkswirtschaft entstehen, die die innere Abhängigkeit dieser vier Bereiche berücksichtigt und stärkt<sup>1148</sup>. Zugleich wird eine Industrialisierung, die als Beispiel einer entwickelten modernen Wirtschaft angesehen wird<sup>1149</sup>, nur erfolgreich sein können, wenn durch eine entwickelte Landwirtschaft die Ernährungssicherheit der Bevölkerung gewährleistet ist. Diese Interdependenz ist unmittelbar einleuchtend und eigentlich selbstverständlich, wird jedoch im Vergleich aller untersuchten Länder nur in diesem I-PRSP von Laos explizit ausgeführt. Demensprechend werden vier erwartete Ergebnisse der Strategie formuliert: Ernährungssicherheit, Entwicklung der „Human Resource“ durch Bildung und Gesundheit, eine nationale Integration, um die Lebensverhältnisse in allen Teilen des Landes anzugleichen, und nachhaltigen sozialen Fortschritt<sup>1150</sup>. Zunächst werden hier also die Capacities in den Vordergrund gestellt, zumal das erstrebenswerte Wirtschaftswachstum im ganzen I-PRSP immer „with equity“ verbunden wird. Der soziale Ausgleich scheint also immer mitgedacht zu werden. Zugleich wird verdeutlicht, dass Armutsbekämpfung im Agrarland Laos nur über die Stärkung des Agrarsektors und mögliche Exporte aus diesem Bereich

---

<sup>1145</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 2, S.23.

<sup>1146</sup> Dies scheint die richtige Reihenfolge für gelingende Entwicklung zu sein. Bemerkenswert ist, dass die makroökonomische Stabilität hier eine Randexistenz zu führen scheint, die jedoch implizit in der Marktwirtschaft vorausgesetzt ist, wenn diese funktionieren soll.

<sup>1147</sup> Vgl. auch für das Folgende, Laos (2001a), Part 2, Kapitel 2, S.23.

<sup>1148</sup> Als Beispiel wird hier angeführt, dass die Straßeninfrastruktur den Transport von Lebensmitteln ebenso erleichtert wie den Zugang zur Schule oder zur nächsten Krankenstation.

<sup>1149</sup> Die Industrialisierung der Wirtschaft als Entwicklungsziel ist eigens zu problematisieren. Vgl. Kapitel 1 und 7 dieser Arbeit.

<sup>1150</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 2, S.24.

erfolgversprechend zu sein scheint<sup>1151</sup>. Wasserenergie, Handwerk und Tourismus werden als ergänzende erfolgversprechende Wirtschaftszweige gesehen. Eine umweltschonende Wirtschaftsweise wird im I-PRSP als Basis für allen weiteren Fortschritt angesehen, weshalb Maßnahmen zum Schutz des Waldes exemplarisch ausgeführt werden<sup>1152</sup>. Damit scheint eine Konkurrenz zwischen Ökologie und Ökonomie zumindest als Gefahr erkannt zu sein. Die Bedeutung der Ökologie wird auch daran deutlich, dass dem land- und forstwirtschaftlichen Sektor eine Priorität in den Ausführungen zu einzelnen Wirtschaftsbereichen eingeräumt wird und er als zentrale Quelle jeglicher ländlichen Entwicklung angesehen wird, der mit Strategie und technischer Hilfe weiterentwickelt werden muss<sup>1153</sup>. Dies geschieht aus zwei Gründen: Zum einen sollen die Lebensumstände der Bauern verbessert werden, auch um Ernährungssicherheit herzustellen. Zum andern ist dieser Sektor auch wichtig „for us“<sup>1154</sup>(!!), um den Agrarsektor zu transformieren und ihm Marktzugang zu verschaffen, um dann industrielle Tätigkeit und Konsumgüterproduktion leisten und unterstützen zu können. Zugleich wird ein starkes Bildungssystem als Notwendigkeit zur Armutsreduzierung bezeichnet<sup>1155</sup>, da nur durch dieses ein Konzept menschlicher Entwicklung, hier bezeichnet als Human Resource Development (HRD), erfolgreich sein kann, so das I-PRSP<sup>1156</sup>. Nicht zuletzt sollen die Bildungsprogramme die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes, gerade bei der geplanten Transformation der Wirtschaft berücksichtigen und entsprechende Ausbildungen anbieten<sup>1157</sup>. Zugleich soll ein breites Bildungsangebot die Disparitäten zwischen Regionen und ethnischen Gruppen in Laos reduzieren.

Neben der Bildung wird, wie in Bolivien und Burundi, ein Schwerpunkt auf den Ausbau des Straßennetzes gelegt, während die Gesundheitsversorgung hier nur kurz erwähnt und erst im Kapitel über notwendige Investitionen<sup>1158</sup> ausführlicher dargestellt wird<sup>1159</sup>. Bezüglich der Verkehrsinfrastruktur wird bemerkt, dass Straßen nicht nur generell wichtig für Wirtschaftswachstum sind, sondern unabdingbar erscheinen für ein gleichmäßiges Wachstum in allen

---

<sup>1151</sup> Hier scheint die spezifische Situation Laos' in den Blick genommen zu werden.

<sup>1152</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 2, S. 25.

<sup>1153</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 3, S. 25. Dort wird auch das Folgende ausgeführt.

<sup>1154</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 2, S.25. Leider wird auch hier nicht klar angegeben, wer die Autoren des I-PRSP sind, die den gesamtgesellschaftlichen Nutzen hier beschreiben: Ob Regierungsvertreter und /oder Mitarbeiter der IFIs dies formulier(t)en, bleibt unklar.

<sup>1155</sup> „[N]ecessity“. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 2, S.26.

<sup>1156</sup> Ebd.

<sup>1157</sup> Dies kann man als Reduzierung des Bildungsbegriffs nach ökonomischen Zwängen verstehen, jedoch ist festzuhalten, dass Bildungsprogramme immer einen Ausgleich zwischen Horizonsweiterung und praktischem Nutzen, zwischen Fähigkeiten und Fertigkeiten, finden müssen. VGL: KRUIP/HEIMBACH-STEINS.

<sup>1158</sup> Part 3, Kapitel 5. Dort werden allerdings auch die übrigen Bereiche, Landwirtschaft, Bildung und Infrastruktur nochmals aufgegriffen. Vgl. Laos (2001a), Part 3, Kapitel 5, S. 39-45.

<sup>1159</sup> Im Gesundheitsbereich soll allen Bürgern der gleiche und qualitativ gute Zugang zur Versorgung ermöglicht werden. Präventive und Kurative Maßnahmen sollen in gleicher Weise zur Verfügung stehen. Dazu sind, wie in Kapitel 3.3 des I-RSPs angedeutet wird, umfangreiche Investitionen notwendig.

Landesteilen. Deshalb sollen zum einen bisher unzugängliche Gebiete erschlossen werden. Zum anderen sollen auch die Hauptverkehrsstraßen in Stand gesetzt werden. Ziel ist ein Straßennetz, das wetterunabhängig ist, um besonders den benachteiligten Gruppen Zugang nicht nur zu Märkten, sondern auch zu Bildungsinstitutionen und Gesundheitseinrichtungen zu sichern. Um das Straßennetz zu verbessern, soll von der Regierung ein eigener Fond zur Finanzierung aufgelegt werden.

Beachtenswert ist bei diesen Maßnahmen, dass Bildung, Infrastruktur und Landwirtschaft gleichberechtigt erscheinen, während in Bolivien und Burundi die Infrastruktur eindeutig im Vordergrund stand. Von diesen spezifischen Bereichen losgelöst setzt das I-PRSP auf die übergeordneten Ziele Ländliche Entwicklung, Makroökonomische Stabilität und (Good) Governance und Verwaltung<sup>1160</sup>. Bezüglich der ländlichen Entwicklung ist bemerkenswert, dass bereits 1994 Regionen festgelegt wurden, die besonders zu fördern sind: Hierbei wurde der Maßstab entwickelt, dass in den ärmsten Regionen die Armutsbekämpfung am dringlichsten ist. Neben der Dringlichkeit<sup>1161</sup> wird aber auch das wirtschaftliche Potential einer Region als Kriterium angeführt, um Investitionen dort zu rechtfertigen. Dieses Vorgehen zur ländlichen Entwicklung bedeutet die Einrichtung von Sonderzonen in den einzelnen Provinzen, die die nationalen Ungleichheiten nivellieren sollen und die als Wachstumszonen beschrieben werden<sup>1162</sup>. Dabei ist durchaus auch Arbeitsmigration in diese besonderen Gebiete vorgesehen, in denen auch der Übergang von einer Subsistenz treibenden Landwirtschaft zu einer marktorientierten gestärkt und erprobt werden soll. Um den Übergang zur Marktwirtschaft auszuprobieren, sind zunächst 59 Zonen vorgesehen<sup>1163</sup>. Für eine gelingende Marktwirtschaft ist auch makroökonomische Stabilität notwendig, die folgerichtig im I-PRSP von Laos im Anschluss an die Sonderzonen näher ausgeführt wird<sup>1164</sup>. Hier werden die Stabilisierung der Wirtschaft und eine niedrige Inflation explizit als Ziel noch vor dem Wirtschaftswachstum genannt. Auch Fiskalstabilität, d.h. verlässliche Steuereinnahmen bzw. -abgaben, wird als Bedingung zur Errichtung einer Marktwirtschaft angeführt. Darüber hinaus werden unter Verweis auf einen Erlass der Regierung die aus der Politik der IFIs und auch dem Washington

---

<sup>1160</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 4, S. 27-30.

<sup>1161</sup> Wörtlich: "Urgency". Ebd, S.29.

<sup>1162</sup> „Growth zones“. Vgl. Laos (2001a), S. 30. Zur Rolle von Sonderzonen in der wirtschaftlichen Entwicklung vgl. zum einen Gross, Stefan, R. (2006): Freizonen als Instrument evolutorischer Strukturpolitik, Bayreuth. Zum anderen teile ich die Befürchtungen von Wallacher, dass in diesen Zonen dann Arbeitsschutzstandards nicht gelten und die Arbeitsbedingungen dort besonders schlecht sind. Vgl. Müller, Johannes / Wallacher, Johannes (2005): Entwicklungsgerechte Weltwirtschaft. Perspektiven für eine sozial- und umweltverträgliche Globalisierung. Stuttgart (Kon-Texte, 7).

<sup>1163</sup> Vgl., auch für das Vorhergehende, Laos (2001a), Part 2, Kapitel 4, S.27f.

<sup>1164</sup> Laos (2001a), Part 2, Kapitel 4, S. 28f.

Konsens bekannten makroökonomischen Maßnahmen angeben<sup>1165</sup>. Ziel soll die Errichtung eines makroökonomischen stabilen Rahmens sein, der strukturelle Schwächen, die bisher konstatiert wurden, ausgleichen soll<sup>1166</sup>. Bezüglich der staatlichen Verwaltung wird das Konzept des Good Governance explizit genannt, das zu einer Verbesserung der Verwaltung führen soll<sup>1167</sup>. Ein erstes zentrales Problem ist die schlechte Qualifikation der Beamten und Mitarbeiter, die zu schlechten Abläufen führt. Ein zweites Problem ist die Rechtsunsicherheit, die im zentralen Bereich des Landbesitzes durch ein eigens initiiertes Projekt zur Verleihung von Rechtstiteln über Land reduziert werden soll.

Zugleich sollen Kompetenzen dezentral an die kommunale Ebene abgegeben werden, was eine weitergehende Schulung der Beamten in diesem Bereich erforderlich macht. Generell hält das I-PRSP hier fest, dass jede Reform nur durch bessere Bildung greifen kann<sup>1168</sup>. Um Verantwortung zu übernehmen und an Entscheidungsprozessen teilhaben zu können bzw. verantwortlich entscheiden zu können, wird Bildung als unabdingbar vorausgesetzt<sup>1169</sup>. Dieser starke Fokus auf Bildung als Basis eines „higher degree of human and social development“<sup>1170</sup>, findet sich in den anderen Beispielländern nicht so explizit. Dennoch wird angemerkt, dass man flankierende Programme für den sozialen Fortschritt braucht<sup>1171</sup>. Neben einem Programm zur Kontrolle des Drogenhandels, besonders mit Opium, und am Rande erwähnten Programmen zur Familiengesundheit und -planung, dem Kampf gegen AIDS und dem Programm zur Gleichberechtigung der Geschlechter, gibt es das Laos-spezifische Programm zur Entschärfung der Blindgänger aus dem Vietnamkrieg<sup>1172</sup>. Ein schon in vielen Bereichen der IFI-Politik erwähnter Baustein dieser Weiterentwicklung ist das Instrument der Dezentralisierung<sup>1173</sup>. Im I-PRSP wird dabei unter Rückgriff auf einen Erlass des Premierministers eine starke Struktur geschaffen, in der die Provinzen als strategische Ebene, die Distrikte als Planungsebene und die Kommunen als Umsetzungsebene der Implementierung vorgesehen sind<sup>1174</sup>. Dies bedeutet, dass auf der Ebene der Provinz Fünf-Jahres-Pläne entwickelt werden sollen, die auf die einzelne Jahre ‚heruntergebrochen‘ werden sollen und auch die entsprechende Budgetplanung

---

<sup>1165</sup> Unter diese fallen Geld- und Devisenpolitik, Bankenreform, Steuerpolitik (niedrigere Steuersätze, breitere Steuerbasis) und Handelspolitik, wie etwa Förderung des Exportes. Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 4, S.29.

<sup>1166</sup> Ebd.

<sup>1167</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 4, S.29f.

<sup>1168</sup> Abhilfe sollen Trainingsprogramme aber auch höhere Transparenz und Accountability schaffen. Unzuverlässige Mitarbeiter sollen auch leichter entlassen werden können.

<sup>1169</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 4, S.30.

<sup>1170</sup> Ebd.

<sup>1171</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 4, S.30f.

<sup>1172</sup> Diese Blindgänger (UXO) gefährden in vielen Gegenden von Laos die Gesundheit der Bewohner und die Weiterentwicklung des Landes.

<sup>1173</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 6, S.32f.

<sup>1174</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 6, S.32. Dort auch der Hinweis auf die Instruktion No.01/PM (11/03/2000) vom März 2000.

beinhalten müssen. Damit wird den Provinzen die zentrale Stelle zugewiesen, auch da sie ebenfalls die Verantwortlichkeit für das Management von FDIs erhalten sollen. Diese Pläne sollen dann in den Distrikten in eigene Fünf-Jahres-Plänen aufgegriffen werden und den Kommunen dazu dienen, konkrete Maßnahmen zu entwickeln. Diese beinhalten auch die Planung über die zukünftigen staatlichen Einnahmen, vor allem durch die Erfassung von Familien in drei Gruppen, nach denen die Steuerlast festgelegt werden soll. Die drei Gruppen bilden arme Familien, selbstversorgende und wohlhabende Familien. Die Eingruppierung soll allerdings auch gezielte Hilfe für die Ärmsten Familien und so einen sozialen Ausgleich in den Dörfern; d.h. auf der kommunalen Ebene, ermöglichen<sup>1175</sup>. Den Kommunen und Distrikten wird die gemeinsame Verantwortung für die Steuererhebung in folgenden Bereichen übertragen: Grundsteuer und Rohstoffsteuer sowie Gebühren für die Binnenschifffahrt, die Registrierung von Tieren, das Fernsehen und die Pacht von öffentlichem Besitz<sup>1176</sup>. Diese Einnahmen sollen dann vor Ort für die sozio-ökonomische Entwicklung eingesetzt werden, etwa durch den Bau von Straßen und Dämmen, Bewässerungssystemen, oder die Förderung von kulturellen Maßnahmen, medizinischer Versorgung, die Bezahlung von Lehrern oder Sicherheitskräften sowie die Finanzierung von Schulen und Apotheken. Diese Verantwortungsübertragung soll die Graswurzelebene, die von der Regierung als die zentrale Kraft des Landes angesehen wird, in die Entwicklungsplanung einbeziehen<sup>1177</sup>. Durch diese Bewegung ‚Bottom-Up‘ soll die Armutsbekämpfung wirksam erfolgen. So sollen durch Dezentralisierung Unzulänglichkeiten zentraler Regierungsmaßnahmen vermieden werden und das Bewusstsein für die eigene Verantwortung aller gesellschaftlichen Stakeholder gestärkt werden<sup>1178</sup>. In der Erarbeitung dieses Konzeptes wurde neben schneller und partizipativer Armutsbewertung (RPA und PPA) auch ein kontinuierlicher Runder Tisch eingerichtet (RTM)<sup>1179</sup>, in dessen Verlauf, wie es im I-PRSP geschrieben wird, sieben politische Dialoge über die Strategie stattfanden. Allerdings bleibt das I-PRSP hier unkonkret und lässt die Teilnehmer dieser Dialogveranstaltungen unerwähnt. Es wird allein darauf hingewiesen, dass die weitere Ausarbeitung der Strategie von einem I-

---

<sup>1175</sup> Diese Maßnahmen sollen durch einen Evaluationsprogramm begleitet werden. Vgl., auch für das Vorhergehende, Laos (2001a), Part 2, Kapitel 6, S.32.

<sup>1176</sup> „[L]and taxes, resource taxes, fees from fluvial transport, animal registration, TV and from the leasing of public assets.“ Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 6, S.33.

<sup>1177</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 6, S.33.

<sup>1178</sup> Hier ist allerdings zu fragen, ob dies tatsächlich nur Beteiligung oder auch Überforderung der lokalen Ebene bedeutet. Außerdem bleibt unklar, ob und wie die einzelnen Maßnahmen in den einzelnen Distrikten koordiniert werden. Provinzielle Fünf-Jahres-Pläne als Richtschnur mit einem wagen Evaluierungsmaßstab scheinen dazu nicht unbedingt ausreichend. Hier scheint das Problem des Bottom-Up-Entwicklungsansatzes, der den Blick für das große Ganze zu verlieren droht.

<sup>1179</sup> RPA= Rapid Poverty Assessment (Schnelle Armutsbewertung), PPA= Participatory Poverty Assessment (Partizipative Armutsbewertung), RTM: Roundtable-Meeting-Prozess. Dieser besteht bis heute. Für Weiteres siehe die Homepage des RTM: <http://rtm.org.la/> (04.02.2021).

PRSP -Komitee unter dem Vorsitz der Staatsplanungs-Komitees (SPC) vorgenommen wird und dass die Anregungen aus den Dialogprozessen aufgenommen werden sollten<sup>1180</sup>. Interessant ist, dass der Nationale Fünf-Jahres-Entwicklungsplan parallel zum vollständigen PRSP erarbeitet werden soll. De facto wurde dieser Nationale Plan ein halbes Jahr vor dem PRSP veröffentlicht, worauf noch einzugehen sein wird<sup>1181</sup>. Allerdings wird in der Vorstellung der geplanten Prioritäten der PRS auch im I-PRSP, wie in den Letters of Intent, die Offenheit der Regierung für Änderungen im Konzept während der Laufzeit betont<sup>1182</sup>. Dies verdeutlicht aus meiner Sicht die Abhängigkeit der Regierung von den IFIs: Wenn diesen eine Maßnahme nicht hilfreich erscheint, kann sie verändert oder beendet werden. Bemerkenswert ist, dass die Armutsbekämpfung eine stärkere soziale Integration bewirken soll, die wiederum die nationale Identität stärken soll. Die Zahl armer Haushalte soll durch nachhaltiges Wirtschaftswachstum reduziert werden<sup>1183</sup>. Hier wird deutlich, dass man bezüglich des Wachstums auf den Trickle-Down-Effekt setzt und insofern auch zur Modernisierungstheorie zurückkehrt, als man das Wachstum durch Modernisierung und Industrialisierung erreichen will<sup>1184</sup>. Hier wird nochmals die Bedeutung der dezentralen Politik und Steuerung betont, die den Provinzen, Distrikten und Kommunen Schlüsselkompetenzen zuweist. Neben der verbesserten Governance rücken hier die wirtschaftlichen Möglichkeiten in den Vordergrund<sup>1185</sup>. Diese werden jedoch nicht konkret benannt, sondern als Folge eines erwarteten Wirtschaftswachstums vorausgesetzt. Durch Wachstum sollen auch die Staatseinnahmen durch Steuern und Zölle gesteigert werden. Der individuelle Wohlstand soll dann durch eine von der Regierung festgesetzte Lohnsteigerung von 20% gesteigert werden<sup>1186</sup>. Zugleich soll die makroökonomische Stabilität vor allem durch ein kluges Ausgabenmanagement des Staates erreicht werden. Investitionen sollen vor allem durch den bislang wenig existenten und demzufolge aufzubauenen Privatsektor erfolgen. Staatliche Investitionen soll es allerdings vor allem und steigend in den sozialen Bereichen und der ländlichen Entwicklung (auch in der Agrarindustrie) geben, während Infrastrukturmaßnahmen zunächst stark und mit der Zeit weniger gefördert werden sollen. Bildung und Gesundheit werden als langfristige Schwerpunkte der staatlichen Investitionen angesehen<sup>1187</sup>. Investitionen in die Industrie sollen gezielt getätigt werden, sobald ein

---

<sup>1180</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Summary Statement, S.34.

<sup>1181</sup> Vgl. Kapitel 4.3.5 dieser Arbeit.

<sup>1182</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 3, S.34.

<sup>1183</sup> Daneben wird hier nochmals das Ziel erwähnt, dass man bis 2020 den Rang der LLDCs verlassen will.

<sup>1184</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 3, Kapitel 1, S.34.

<sup>1185</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 3, Kapitel 1, S.35.

<sup>1186</sup> Vgl. ebd. und den Überblick über die mittelfristigen Ausgaben des Staates und der Privatwirtschaft in der Tabelle S.36.

<sup>1187</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 3, Kapitel 3, S.37.

Industrialisierungsplan für das Land entwickelt wurde<sup>1188</sup>. Dieser soll durch ein an Programmen orientiertes System öffentlicher Haushalte ergänzt werden, dass die Akteure auf allen Ebenen befähigen soll, weitere soziale Gruppen in Maßnahmen einzubinden. Dabei wird makroökonomische Stabilität als Vorbedingung für alle Maßnahmen zur Armutsreduzierung angesehen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass das Wirtschaftswachstum zu einer breitgefächerten Steigerung des Pro-Kopfeinkommens führen soll<sup>1189</sup>, um die soziale Integration zu fördern. Die Armen sollen dabei vorrangig durch Zugang zum Markt, zu Krediten und zu Produktionsmitteln (!! Einkommensmöglichkeiten erhalten<sup>1190</sup>. Dies setzt makroökonomische Stabilität voraus, um im Anschluss privatwirtschaftliches Engagement zu fördern und so zu einer ökonomischen Diversifikation beizutragen. Explizit ist Stabilität hier nur Mittel zum Zweck, die vor dem Hintergrund der Asienkrise als bedeutend verstanden worden ist<sup>1191</sup>, zumal ein gewisses Maß an Stabilität für den Dialog mit der Gebergemeinschaft von den Autoren des I-PRSPs als unabdingbar angesehen wird, um Entwicklungshilfe überhaupt erhalten zu können<sup>1192</sup>. Für diese Stabilität werden fiskalpolitische Maßnahmen, eine Bankenreform und eine Restrukturierung der SOEs<sup>1193</sup> vorgeschlagen bzw. eingefordert. All dies soll – explizit im I-PRSP<sup>1194</sup> (!) – eine Vereinbarung im Rahmen des PRGF mit dem IMF ermöglichen. Schwierig ist dabei allerdings, dass hier wieder ein Wachstum von 7% BIP bis 2003 vorausgesetzt wird. Dies impliziert angesichts der weiteren Ziele der Eindämmung der Inflation und der externen Verschuldung einen Finanzierungsvorbehalt. Selbstverständlich ist eine niedrige Inflation besonders auch für die Armen, die nicht so arm sind, dass sie auf reinen Naturalientausch angewiesen sind, wichtig. Bedenklich ist jedoch, dass für dieses Ziel die staatlichen Ausgaben reduziert werden sollen bei einer gleichzeitigen Steuerreform, die den Vorgaben des *Washingtoner Konsenses* (Niedrige Steuersätze, breite Steuerbasis) entsprechen. Allerdings wird in Kauf genommen, dass der Staat in den nächsten Jahren nach Abschluss des I-PRSP ein Defizit erwirtschaftet, besonders da er in entscheidenden Bereichen, wie Primärbildung und Gesundheitsversorgung, investieren will. Auch der Umweltschutz soll besonders gefördert werden. Das scheint vor dem Hintergrund eines umfassenden

---

<sup>1188</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 3, Kapitel 3, S.37. Es soll also zunächst vom Staat ein Plan entwickelt werden, bevor Investitionen möglich werden. Dies ist kein Ausdruck unternehmerischer Freiheit.

<sup>1189</sup> Ebd. Hier wird Wirtschaftswachstum explizit als Mittel zum Zweck verstanden.

<sup>1190</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 3, Kapitel 4, S.37. Hier ist auf das bereits in Burundi und Bolivien angesprochene Problem der mangelnden Ausbildung zu verweisen. Vgl. auch Demele 2013, S. 416.

<sup>1191</sup> Dennoch ist bedenklich, dass allein auf makroökonomische Stabilität und nicht auf weitgehendere Konzepte, etwa Good Governance, rekuriert wird.

<sup>1192</sup> Dies impliziert natürlich das ethische Problem, dass instabilen Ländern auch nicht kontinuierlich geholfen wird, so dass die Ärmsten wieder an den Rand gedrängt erscheinen. Auch wird hier die Abhängigkeit deutlich.

<sup>1193</sup> SOEs: State Owned Enterprises: Unternehmen im Besitz des Staates.

<sup>1194</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 3, Kapitel 2, S.38.



Entwicklungsbegriffs sinnvoll; allerdings bleibt fraglich, wie dies mit den vorhergenannten fiskalpolitischen Vorgaben in Kongruenz zu bringen ist. Hier wird die makroökonomische Stabilität betont und zugleich die Ausgabenseite gestärkt. Die scheint nur durch mehr wirtschaftliche Aktivität möglich, die auch durch Vereinfachungen für Exporte und die Förderung der Privatwirtschaft erreicht werden soll<sup>1195</sup>. Hier scheint bedenklich, dass in allen untersuchten Ländern ein Exportüberschuss als Heilmittel angestrebt wird, was global gesehen nicht funktionieren kann. Bemerkenswert ist im I-PRSP von Laos, dass, anders als in Burundi und Bolivien, die Verbesserung der statistischen Erfassungsmethoden für Veränderungen, nur kurz in einem Satz erwähnt werden, ohne detaillierteste Erklärungen über die Fördermaßnahmen anzugeben<sup>1196</sup>. Detailreich werden die Investitionsrichtlinien für die PRS ausgefaltet, bei denen wiederum die vier Bereiche Landwirtschaft, Bildung, Straßenbau, Gesundheitswesen und ländliche Entwicklung als prioritär ausgewiesen werden<sup>1197</sup>.

Im landwirtschaftlichen Bereich<sup>1198</sup> sollen die Rollen von Regierung und Privatwirtschaft klar definiert werden, auch um die Voraussetzungen für privatwirtschaftliche Investitionen zu schaffen. Zugleich sollen die Frauen und die Jugend besonders gefördert werden. Ethnische Minderheiten stehen im besonderen Fokus aller Investitionen in diesem Bereich, bei denen auch auf das traditionelle Vorwissen der Bauern zurückgegriffen werden soll. Als Regierungsaufgabe wird in diesem Zusammenhang das Schaffen von Capacities, also Stärkung der menschlichen Person, in den Fokus gestellt<sup>1199</sup>. Bedeutsam ist hier, dass in diesem Bereich von einem „‘bottom-up‘ planning“<sup>1200</sup> gesprochen wird. Zugleich soll als begleitende Maßnahme eine Weiterbildung der Etablierten sowie der Verantwortlichen in den Behörden vorgenommen werden<sup>1201</sup>. So soll auch die Produktivität gesteigert werden. In einem folgenden Schritt soll dann der Markt für landwirtschaftliche Produkte geöffnet werden, auch international nach den Regelungen von ASEAN, AFTA und WTO<sup>1202</sup>.

Im Bildungsbereich werden der gleichberechtigte Zugang zu Bildung für alle sowie eine Steigerung der Qualität der Bildung als wichtigste Aufgabe der Regierung beschrieben<sup>1203</sup>. Dabei sollen sowohl die Primärbildung als auch die höhere Bildung gestärkt werden, auch damit letztere besser auf den Arbeitsmarkt vorbereitet bzw. Fähigkeiten vermittelt, die dort

---

<sup>1195</sup> Vgl. auch für das Vorhergehende, Laos (2001a), Part 3, Kapitel 2, S.38-39.

<sup>1196</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 3, Kapitel 2, S.39.

<sup>1197</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 3, Kapitel 2, S.9-47.

<sup>1198</sup> Vgl., auch für das Folgende, Laos (2001a), Part 3, Kapitel 5, S.40-41.

<sup>1199</sup> Human Resource Development: Stärkung des Bildungs- und Gesundheitssystems.

<sup>1200</sup> Laos (2001a), Part 3, Kapitel 2, S.40.

<sup>1201</sup> Ebd.: „training of trainers“.

<sup>1202</sup> Die Reihenfolge dieser Schritte ist wichtig, da zunächst die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt wird, bevor die Marktöffnung erfolgen soll.

<sup>1203</sup> Vgl., auch für das Folgende, Laos (2001a), Part 3, Kapitel 5, S.41-42.

gebraucht werden. Zugleich sollen staatliche und private Bildungsreinrichtungen parallel gefördert und in enge Kooperation gebracht werden, ein in einem sozialistischen Land überraschender Vorgang. Auch sollen die verschiedenen Ebenen der Bildung und Ausbildung besser verknüpft werden. An diesem Abschnitt wird die Priorisierung von Bildung im I-PRSP von Laos gut deutlich, da vier verschiedene Projekte genannt werden, in die investiert werden soll<sup>1204</sup>. So konkret wird in dies in keinem anderen Dokument der untersuchten Länder ausgearbeitet.

Bezüglich des Straßenbaus<sup>1205</sup> merkt das I-PRSP an, dass bisher vor allem die Hauptstraßen gepflegt und instandgesetzt wurden (u.a. wurden immer noch Kriegsschäden beseitigt!!), dass aber im Rahmen der Dezentralisierung die Federführung im Straßenbau an die Provinzen delegiert wurde. Zugleich sollen jedoch Sonderzonen<sup>1206</sup> gefördert werden, in denen auch die sozialen Dienstleistungen (Bildung und Gesundheit) ausgebaut werden sollen, die hier also als Teil der Infrastruktur begriffen werden. Die Erreichbarkeit dieser Zonen in den jeweiligen Provinzen und der Zonen untereinander bildet den Prioritätsmaßstab für den Straßenbau. Dass dort dann auch Märkte entstehen können, wird als Folge der Maßnahme angesehen. Gezielt soll dagegen auch die nachhaltige Nutzbarkeit der Straßen, also eine kontinuierliche Instandhaltung gefördert werden<sup>1207</sup>. Auch soll ein nachhaltiger Fonds zur Finanzierung des Straßenbaus eingerichtet werden. Durch die Umsetzung der MCTPC Umweltstandards<sup>1208</sup> von 1999 sollen die ökologischen und sozialen Folgen des Straßenbaus minimiert werden. Als letzte, sehr konkrete Punkte werden die Erhöhung der Verkehrssicherheit durch entsprechende bauliche und bildende Maßnahmen sowie die Stärkung der Beteiligung der Provinzen bei der Planung für weiteren Straßenbau als Maßnahmen in diesem Bereich beschrieben.

Der Gesundheitssektor<sup>1209</sup> soll durch die bessere Ausbildung der in der Krankenpflege Tätigen gestärkt werden. Zugleich soll deren Zahl angehoben werden unter Beachtung der gesellschaftlich notwendigen Bereiche<sup>1210</sup>. Auch soll neben dem dezentralen System zur Prävention und gesundheitlichen Aufklärung der Bau von Krankenhäusern und deren medizinische Ausstattung ausgeweitet werden, besonders in entlegenen Gebieten Laos'. Im Rahmen der

---

<sup>1204</sup> Die vier Projekte sind: The Education Quality Improvement Project II(EQIP-II), The Education Development Project II, The Improvement of Quality and relevance of Vocational-Technical and High Education-Project und The Basis Education Project. Hier wird auch deutlich, dass zumindest die ersten Projekte bereits Vorläufer besitzen. Vgl., Laos (2001a), Part 3, Kapitel 5, S.42.

<sup>1205</sup> Vgl., auch für das Folgende, Laos (2001a), Part 3, Kapitel 5, S.42-43.

<sup>1206</sup> Sogenannte „focal sites.“ Laos (2001a), Part 3, Kapitel 5, S.42-43.

<sup>1207</sup> Ganz konkret soll der Schwerlastverkehr begrenzt und evtl. umgeleitet werden Im I-PRSP nicht erwähnt, aber für mich vorstellbar ist auch eine Umlagerung des Schwerlastverkehrs auf den Mekong.

<sup>1208</sup> Umweltstandards des Ministry of Communications, Transport, Post, and Construction in Laos.

<sup>1209</sup> Vgl., auch für das Folgende, Laos (2001a), Part 3, Kapitel 5, S.43-45.

<sup>1210</sup> Dies ist wohl so zu verstehen, dass beispielsweise in sehr kinderreichen Regionen besonders viele Kinderkrankenschwestern ausgebildet werden sollen.

Prävention verpflichtet sich die laotische Regierung auch, die Versorgung mit sauberem Trinkwasser in ganz Laos bis 2010 sicherzustellen. Bedeutsam ist, dass die Gesundheitspolitik im Rahmen der PRS eine Kooperation zwischen traditioneller und moderner Medizin fördern soll. Dies ist als ein Beitrag zur gesellschaftlichen Integration zu verstehen. Wichtigster Aspekt in der Gesundheitspolitik ist jedoch das Ziel einer besseren Verwaltung des Gesundheitswesens und die damit verbundene Errichtung eines Fonds zur Absicherung der Finanzierung des Gesundheitssektors<sup>1211</sup>. Dass der Gesundheitsbereich von den Autoren des I-PRSPs umfassend verstanden wird, wird auch daran deutlich, dass auch Regulierungen zur Nahrungssicherheit und zum Verbraucherschutz als Priorität eben dieses Bereiches angeführt werden. Ein weiterer Fokus der Konkretisierung der PRS im I-PRSP liegt im Bereich der ländlichen Entwicklung<sup>1212</sup>. Hier wird jedoch eingeräumt, dass für eine flächendeckende Förderung aller ländlichen Gebiete die Mittel, sowohl finanziell wie auch human, fehlen, so dass im I-PRSP die Idee vorgestellt wird, sich zunächst auch drei Sonderzonen in den drei Regionen des Landes (Norden, Süden und Zentrallaos) zu beschränken. Die ausgewählten Regionen sollen repräsentativ für die jeweilige Region sein hinsichtlich Landschaft und auch (Zusammensetzung der) Bevölkerung. Diese Fokussierung soll drei Modelle, die in unterschiedliche Kontexte eingebettet sind, hervorbringen. In diesen Gebieten soll dann zum einen die Landwirtschaft gefördert werden, um Ernährungssicherheit herzustellen. Zum andern soll auch die wirtschaftliche Tätigkeit gefördert werden, um zusätzliche einkommensgenerierende Aktivitäten zu ermöglichen. Dabei sollen auch die Fähigkeiten (Capacities) der dort lebenden Menschen gefördert werden, um neue Anbau- und Produktionsmethoden zu entwickeln, somit einen Überschuss<sup>1213</sup> herzustellen und so neben dem Zugang zum Markt auch Marktfähigkeit zu verbessern. Dabei sollen die drei Regionen auch Experimentierfelder darstellen und „centres of learning“<sup>1214</sup> bilden. So soll im Kleinen ein guter Entwicklungsschritt vollzogen werden, der zunächst von der Regierung finanziert wird, aber sich im Laufe der Zeit selbst tragen soll<sup>1215</sup>. In der Drogenbekämpfung ist es zentral, wie das I-PRSP richtig schreibt, den Menschen, die Opium anbauen, durch attraktive Alternativprodukte den Anreiz zum Drogenanbau zu

---

<sup>1211</sup> Hier sind mehrere Modelle in der Beratung, wie Gesundheitsversorgung gemeinschaftlich organisiert und finanziert werden kann. Eine allgemeine Krankenversicherung ist dabei ein Modell. Das I-PRSP bleibt hier allerdings unkonkret. Vgl., auch für das Folgende, Laos (2001a), Part 3, Kapitel 5, S.45.

<sup>1212</sup> Vgl., auch für das Folgende, Laos (2001a), Part 3, Kapitel 5, S.45f.

<sup>1213</sup> Hier in dem Sinne, dass mehr angebaut und produziert wird, als selbst verbraucht wird. Es soll also eine Überwindung der Subsistenzwirtschaft gelingen.

<sup>1214</sup> Vgl., auch für das Folgende, Laos (2001a), Part 3, Kapitel 5, S.46-48.

<sup>1215</sup> Neben den Chancen und Problemen, die diese Sonderzonen bieten, ist hier bedeutsam, dass hier die Vorstellung einer gleichmäßigen Entwicklung des Landes, wie es in der Priorisierung der makroökonomischen Stabilität anklingt, zugunsten konkreter Verbesserungen an der Basis zumindest relativiert wird. Neben diesen Prioritäten wird hier nochmals auf die notwendigen Begleitprogramme der Entwicklungsförderung, das Programm zur Drogenkontrolle ebenso wie das Programm zur Beseitigung von Blindgängern, verwiesen.

nehmen. Dazu soll auch die Infrastruktur in der Landwirtschaft, etwa durch Bewässerungsanlagen, verbessert werden. Eine Gesundheitsversorgung der Abhängigen soll mit Präventionsmaßnahmen und Aufklärungskampagnen kombiniert werden.

Nach diesen sehr konkreten Schritten wird im Abschluss des I-PRSP ein Zeitplan für ein endgültiges PRSPS aufgestellt<sup>1216</sup>: Die Strategie sollte in den ersten sechs Monaten des Jahres 2001 fertiggestellt werden, allerdings kam der Prozess ins Stocken, so dass ein erstes PRSP erst im November 2004 veröffentlicht werden konnte. Als bemerkenswerte Grundlage dient der Bericht der Regierung an das 7. Round-Table Meeting. In die PRS sollen sowohl ausgearbeitete sektorale Aktionspläne als auch Analysen der PPAs aus den Kommunen, Distrikten und Provinzen, also mit allen nationalen Stakeholdern, einfließen und als Grundlage der Erarbeitung der endgültigen Strategie dienen. Durch die Analyse der PPA sollen dann eine Armutsgrenze und Armutskriterien festgelegt werden.

In der Strategie sollen auch die Verantwortlichkeiten des Planungskomitees, der Massenorganisationen, aber auch der NGOs und der Geldgeber festgeschrieben werden. Bemerkenswert ist, dass das Land zunächst durch diese Vorgehensweise eine eigene Armutsbekämpfungsstrategie entwickeln (und veröffentlichen) will, die dann die Grundlage des endgültigen PRSP bilden soll. Durch die PPAs sollen die an der Abfassung des PRSPs beteiligten Distrikte und Provinzen festgelegt werden. Partizipation findet hier also trotz der Dezentralisierungspolitik und einzelner geplanter Projekte zur ländlichen Entwicklung nur partiell und gelenkt statt, wie etwa in Bolikhamxay und in Houa Phan<sup>1217</sup>. Es bleibt unklar, wer tatsächlich eingebunden war: Dies gilt auch für mehrere Workshops, die in den drei Jahren vor der Abfassung des I-PRSPs im ganzen Land durchgeführt wurden<sup>1218</sup>.

Diese Partizipationsprozesse verdeutlichten für die Regierung auch eine Dynamik, die diesen Prozessen innewohnt und die man nutzen will für die Bekämpfung der Armut, um passende Lösungen für konkrete Probleme zu finden. Interessant ist, dass diesem I-PRSP detaillierter als in anderen Ländern ein genauer Zeitplan beigegeben ist, der Checkpoints der Umsetzung beinhaltet. Hier werden exakte Zeitpunkte der Abfassung des vorliegenden I-PRSPs nachgezeichnet<sup>1219</sup>. In den Prozess des I-PRSPs waren IMF und Weltbank eingebunden, während

---

<sup>1216</sup> Vgl., auch für das Folgende, Laos (2001a), Part 3, Kapitel 6, S.47-48.

<sup>1217</sup> Auch das große Staudammprojekt Nam Theun 2 wird als Beleg für geübte Einbeziehung der Stakeholder angeführt. Vgl. auch für das Folgende, Laos (2001a), Part 4, S: 49-52.

<sup>1218</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 4, S. 49. Dort spricht das I-PRSP nur von einer „relatively wide participation of the Stakeholders at the village, district and province levels“, die zur Vorbereitung der RPAs und des nationalen Armutsbekämpfungsplanes durchgeführt worden seien.

<sup>1219</sup> Wichtig ist dabei, dass ein erster Entwurf dem IMF im Dezember 2000 zur Verfügung gestellt wurde, der dann mit Anmerkungen zurückkam und bis Mitte März überarbeitet wurde. Hier wird also zunächst ein abgeschlossener Prozess nachgezeichnet. Vgl. Laos (2001a), Part 4, S.50.

der in der Zukunft liegende Prozess der PRSP-Erstellung auch die ADB und UNDP sowie weitere Geldgeber einbinden soll.<sup>1220</sup> Der Prozess sollte bis März 2002 abgeschlossen sein<sup>1221</sup>. Allerdings stehen die Schritte und auch ihre zeitliche Umsetzung unter dem Finanzierungsvorbehalt, da die geplanten Dinge, etwa neue Workshops und Konsultationen, 300.000 \$ kosten werden. Die Regierung sichert nur zu, sich stark für die Umsetzung einzusetzen. Zugleich wird zugesichert, dass auf allen Ebene Rücksprachen stattfinden sollen, um möglichst viele Menschen einzubinden. Dies bleibt allerdings weitgehend unkonkret, allein der Round-Table Prozess und das Monitoring und die Evaluation des Capacity-Building werden konkret als einzubindend erwähnt. Die Dezentralisierung wird insofern ernstgenommen, als jeder Provinz die Verantwortung zugeschrieben wird, in ihrem Bereich adäquate Ideen für die Armutsbekämpfung einzusetzen.

Den Abschluss des I-PRSPs bildet<sup>1222</sup> eine gute Übersicht über den Stand der PRS im I-PRSP. Dabei ist bezeichnend, dass der Erhalt der makroökonomischen Stabilität, die verbesserte Ressourcen-Allokation und ein steigendes nachhaltiges Wachstum als übergeordnete Ziele allen konkreten Maßnahmen vorangestellt sind. Konkreter wird es dann in der Fiskalpolitik, die zunächst eine verbesserte Lage des staatlichen Haushaltes durch steigende Einnahmen und kontrollierte Ausgaben vorsieht. Auch sollen die fiskale Transparenz und die langfristige Budgetplanung verbessert werden. Dadurch sollen die Steuern konsequenter eingenommen werden<sup>1223</sup>. Ebenfalls soll das Steuersystem modernisiert werden bei gleichzeitiger Verbreiterung der Steuerbasis durch Umwandlung der Umsatzsteuer in eine Mehrwertsteuer<sup>1224</sup>. Zugleich soll die Steuerbelastung für Investitionen gesenkt werden. Die Ausgaben sollen durch verschiedene Maßnahmen, etwa die Entlassung von 5% der Beschäftigten im Staatsdienst oder die Streichung von Unterstützung für staatliche Unternehmen, gesenkt werden<sup>1225</sup>. Öffentliche Investitionen sollen zu bis zu 20% in den Sozialsektor fließen. Im Bereich der Unternehmenspolitik sollen sowohl die staatlichen Unternehmen sich dem Markt stellen (dies impliziert auch realistische Preise für die Verbraucher) als auch Möglichkeiten für Unternehmensgründungen verbessert werden, um den privatwirtschaftlichen Sektor zu fördern. Die Zentralbank soll auf

---

<sup>1220</sup> Eine Vereinbarung (Memorandum of Understanding) mit der Asiatischen Entwicklungsbank ADB) sei bereits unterzeichnet, auch wolle man den Vulnerabilitätsindex des WFP als didaktisches Mittel zur Wahrnehmungsschärfung von Armut in den dezentralen politischen Einheiten, verwenden. Zugleich soll mit Hilfe der ADB, der SPC und des Finanzministeriums ein Konzept zur Koordinierung von ausländisch finanzierten Hilfsprojekten entwickelt werden. Vgl. ebd.

<sup>1221</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 4, S.51.

<sup>1222</sup> Vgl. Laos (2001a), Anhang ohne Seitenzahlen.

<sup>1223</sup> Etwa durch die Stärkung einer Steuerbehörde, die sich alleine mit Zahlern umfänglicher Steuern (large tax payers) beschäftigen soll. Auch steigende Einnahmen durch Rohstoffhandel (und dessen Gebühren) und die Abschaffung von Steuererleichterungen sind vorgesehen.

<sup>1224</sup> Umsatzsteuer zahlen nur Warenanbieter, Mehrwertsteuer zahlt jeder Konsument.

<sup>1225</sup> Dies scheint so pauschal als weder sozial noch hilfreich. Effizienzsteigerung muss anders erreicht werden.

ihre Kernaufgaben reduziert werden. Im Bankensektor sollen die die staatlichen Geschäftsbanken reformiert werden, damit ein funktionierendes Bankenwesen entstehen kann<sup>1226</sup>.

Alle Entwicklungsbemühungen sollen den Umweltschutz implementieren und berücksichtigen, um sozialen Fortschritt nicht auf Kosten der Umwelt zu erreichen und schlussendlich soll auch eine nationale Statistik erstellt werden, um alle Maßnahmen und ihre Folgen, positiv wie negativ, erfassen zu können. In diesem Punkt ist das I-PRSP im Vergleich zu Burundi und Bolivien erstaunlich kurz gefasst.

Entlarvend am Zeitplan des I-RSPs ist, dass sämtliche Maßnahmen im März 2001, also zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses I-PRSP gestartet werden sollen, es aber an jeglichen Vorgaben fehlt, bis wann etwas umgesetzt sein soll. Deshalb sind die Vorgaben kritisch zu betrachten und müssen im weiteren PRS-Prozess der Volksrepublik Laos mit den IFIs im Blick behalten werden. Wenn sie nur unverbindliche Absichtserklärungen blieben, sind sie nochmals anders zu bewerten. Deshalb lohnt der Blick in den Fortgang der Politik Laos mit den IFIs. Denn trotz der Ankündigung des PRSPs macht man zunächst einen Schritt zurück und verfasst als Regierung der Volksrepublik Laos ein Jahr nach dem I-PRSP einen neuen Letter of Intent, auf den im Folgenden eingegangen wird.

### **5.3.4 Der zweite Letter of Intent vom 8. Juli 2002<sup>1227</sup>**

Am Anfang des Briefes wird darauf hingewiesen, dass (in Beantwortung des ersten Letters of Intent und des I-PRSPs) bereits am 25. April 2001 eine Vereinbarung zwischen IMF und der Volksrepublik Laos getroffen wurde, die die Förderung des Landes durch die PRGF festlegte. Ziel des Reformprogramms ist nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung. Dazu wird die Unterstützung durch die PRGF betont und eingefordert. Erste Erfolge wurden bereits sichtbar und registriert. Für eine weitere, zweite Überprüfung beantragen der Finanzminister und der Notenbankchef Laos' Kulanzregelungen bezüglich eines hier nicht näher gefassten quantitativen Ziels und eines hier ebenso unbestimmten strukturellen Ziels. Die Vertreter Laos' erklären wie bereits im ersten Letter of Intent ihre Bereitschaft, die (makroökonomischen) Maßnahmen, die das Memorandum umreißt, zu erweitern, falls dies vom IMF als notwendig erachtet wird<sup>1228</sup>.

---

<sup>1226</sup> In diesem Zusammenhang wird auch die Gründung von Bad Banks vorgeschlagen.

<sup>1227</sup> Für das ganze Kapitel: Lao People's Democratic Republic (Laos) (2002): Letter of Intent, Memorandum on Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum on Program Monitoring, July 8<sup>th</sup> 2002. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/np/loi/2002/lao/02/> (Laos2002).

<sup>1228</sup> Bereits im Letter of Intent wird einer Veröffentlichung aller Berichte über Laos' Kooperation mit dem IMF zugestimmt, was im Memorandum später wiederholt wird: Das Memorandum selbst beginnt mit einer Analyse der aktuellen wirtschaftlichen Situation Laos': So wird festgehalten, dass das Wirtschaftswachstum sich in Laos im Jahr 2001 und im ersten Quartal 2002 nur auf 5,2 Prozent abschwächte.

Zunächst wird die gewonnene makroökonomische Stabilität betont, die, unter anderem durch die Eindämmung der Inflation, Investitionen, auch FDIs, begünstigt habe. Auch der Wechselkurs zum US-Dollar sei seit September 2001(!!) stabil. Allerdings sanken die Staatseinnahmen und erreichten in der ersten Hälfte des Budgetjahres 2001/2002 nur 37% der Erwartungen, während es vorher immerhin 42% waren.

Die Geldpolitik Laos' wurde weitgehend gemäß den Vorgaben des PRGF umgesetzt, was vor allem die Vermögenswerte der Nationalbank, also die nationalen Reserven angeht. Dies wurde durch eine Kontrolle der Staatsausgaben und starke Einschnitte der Kreditvergabe der Nationalbank an Banken erreicht. Eine besondere Situation findet sich im Bankensektor in Laos dadurch, dass es dort staatliche Geschäftsbanken gibt (State Owned Commercial Bank(s) SCBs).

Das Memorandum hält fest, dass die Vorgaben der strukturellen Konditionalität grundsätzlich erreicht wurden, mit den Ausnahmen, dass das Kriterium der strukturellen Leistungsfähigkeit der Bankaufsicht mit Verzögerung erreicht und die Vorgaben zur Reform der Verwaltung der öffentlichen Ausgaben vertagt wurden. Im Memorandum wird wiederum als eindeutiges Ziel ausgegeben, bis 2020 den Status als Least Developed Country (LDC) zu überwinden. Hierbei wird auf makroökonomische Politik gesetzt und „höchste Priorität der Stärkung des Finanzmanagements des öffentlichen Sektors, der Liquidation oder Privatisierung von staatseigenen Unternehmen mit schwacher Leistung bei gleichzeitiger Förderung der Entwicklung des Privatsektors und der regionalen Integration“<sup>1229</sup> eingeräumt. Vor allem sollen das Investitionsklima verbessert, die Produktivität in der Landwirtschaft gesteigert und die Infrastruktur verbessert werden, besonders auch die Anbindung an die Nachbarstaaten. Dies erinnert sehr an die Politik im PRSP Boliviens. Anders als in Bolivien und Burundi wird jedoch auch ein konkretes Projekt genannt: das Nan Theun 2 Hydroelectric Project eines Staudammbaus, das unmittelbar durch die Weltbank gefördert werden sollte und wird. Ziel der makroökonomischen Politik ist es, die Auslandsverschuldung einzuhegen, auch durch internationale Unterstützung, etwa durch einen Schuldenschnitt und eine Zunahme regionaler Wirtschaftsaktivität und Investition zu erreichen. Dadurch soll das BIP um 5,5% wachsen und die Inflation bis Ende 2002 sinken. Die Neuverschuldung soll auf 3,25% des BIP sinken, was durch größere Exporte erreicht werden soll. Zugleich sollen die Staatseinnahmen zum einen durch größere Effizienz bei der Erhebung vor allem indirekter Steuern und auch durch größere staatliche Einnahmen aus der Fortwirtschaft, der Wasserelektrizität (Staudämme) und Überfluggebühren gesteigert

---

<sup>1229</sup> “[H]ighest priority to strengthening financial management of the public sector, liquidating or privatizing poorly performing SOEs [State Owned Enterprises], while promoting private sector development and regional integration”.

werden. Kurzfristig wird eine Verfehlung des Ziels in Kauf genommen. Für die Ausgaben im sozialen Sektor soll durch Einsparungen in anderen Bereichen dennoch genug Geld vorhanden sein. Zugleich sollen die Steuereinnahmen durch institutionelle Reformen zur Effizienzsteigerung und die Vorbereitung der Einführung einer Mehrwertsteuer erhöht werden<sup>1230</sup>.

Neben der Steuerreform soll auch die Finanzverwaltung mit technischer Unterstützung des IMF reformiert werden. Auch sollen die Ausgaben für Bildung und Gesundheit zentral erfasst werden, um dann Sonderetats für diese Politikbereiche einzurichten<sup>1231</sup>.

In der Geld- und Devisenpolitik steht die Inflationsbekämpfung im Zentrum. Eine niedrige Inflationsrate soll durch Ausgabenbeschränkung für die Nationalbank erreicht werden<sup>1232</sup>. Die Devisenvarianz soll zwar zugelassen, jedoch auf täglich 2 Prozent beschränkt werden.

An strukturellen Reformen wird im Memorandum zunächst eine Reform des Bankensektors angemahnt, bevor staatliche Unternehmen mit Hilfe der FMAC der Weltbank reformiert werden sollen. Im Bereich der Banken sollen besonders die SCBs umstrukturiert und effizienter gemacht werden. Auch sollen sie sich aus der Vergabe riskanter Kredite zurückziehen. Eine Absicherung gegen Kreditausfall (NPL: Non Performing Loans) wird zur Vorgabe gemacht, wobei die einzelnen Banken verpflichtet sind, eigene Restrukturierungs- und Geschäftspläne zu entwickeln. Zum Zeitpunkt des Memorandums liegen diese Pläne bereits vor. Besonders die schwächste SCB, die Lao May Bank, soll durch zentralisierte Kreditvergabeentscheidungen und Grenzwerte für Risiken gestärkt werden. Auch soll die Bankenaufsicht ausgebaut werden. Die Stärkung des Bankensektors ist also auch in Laos ein zentrales Thema der Politik der IFIs. Eine Besonderheit in Laos ist allerdings die starke Existenz staatlicher Unternehmen jenseits der Energieversorgung, etwa in der Pharmaindustrie und der Luftfahrt. Um diese wettbewerbsfähig zu machen, sollen Umstrukturierungen und internationale Kooperationen (in der Luftfahrt mit Air France) und eine Anhebung der Preise für ihre Güter und Dienstleistungen umgesetzt werden.

Auch sollen die Regeln für internationalen Handel weiter vereinfacht werden. Importbeschränkungen soll es nur noch in sechs Bereichen geben: Der Import von Kraftstoffen, Autos, Zement, Stahlträgern, Zucker und Dünger soll, neben Produkten, die aus Gesundheits- und Sicherheitsgründen kontrolliert werden, eingeschränkt bleiben. Zucker und Dünger sollen zu einem späteren Zeitpunkt von der Kontingentierung ausgenommen werden. Die Handelsliberalisierung soll im Rahmen der Mitgliedschaft Laos' in der WTO fortschreiten.

---

<sup>1230</sup> Gerade die Einführung einer Mehrwertsteuer bei ausbleibender Einführung einer progressiven Einkommenssteuer ist sozialetisch zu diskutieren.

<sup>1231</sup> Auch dieser Fokus ist für eine sozialetische Beurteilung bedeutsam.

<sup>1232</sup> Etwa durch das Verbot der Finanzierung des Haushaltes durch die Nationalbank, was eine Betonung der Unabhängigkeit der Nationalbank darstellt, und durch weniger Kreditvergaben an Geschäftsbanken.



Devisenfreiheit, also die Möglichkeit, auch in anderen Währungen zu handeln und zu investieren, auch für die Privatwirtschaft soll erreicht werden. Unter Hinweis auf Artikel VIII der IMF Konstitution soll das Devisensystem reformiert werden. Die Auslandsschulden sollen in bilateralen Gesprächen umgeschuldet werden<sup>1233</sup>.

Die Rücklagen des Staates, also die internationale Devisenreserve, soll nach dem Gutachten eines Mitarbeiters der Bundesbank und mehrerer Mitarbeiter des IMF besser verwaltet und kontrolliert werden. Es wird ein genauer Zeitplan für die Kontrollen festgelegt. Die Erarbeitung des PRSPs wird im Memorandum nur kurz erwähnt. Bemerkenswert ist hier vor allem, dass die laotische Regierung einen eigenen Plan zur Armutsbekämpfung erstellen will: National Poverty Eradication Plan (NPEP), der allerdings in vollem Einklang mit den Anforderungen des PRSP stehen soll. Hier wird also eindeutig die Initiative des Landes gesehen und ein Zwischenschritt eingefügt, den es in den anderen Beispielländern nicht gibt. Die Partizipation scheint in dem Erstellungsprozess sehr eingeschränkt, denn es soll lediglich einen Workshop geben, an dem Vertreter der betroffenen Ministerien und Vertreter der Massenorganisationen teilnehmen sollen. Durch die Massenorganisationen meint man die Zivilgesellschaft eingebunden zu haben, allerdings ist dies eine sehr eingeschränkte Partizipation, vor allem im Vergleich zu den aufwändigen Prozessen in Bolivien und Burundi<sup>1234</sup>. Die Transparenz des Prozesses soll durch eine verbesserte Statistik und deren breitere Veröffentlichung erreicht werden. In diesem Zusammenhang willigt die laotische Regierung auch ein, dass Zwischenberichte zur PRGF- Nutzung in Laos und zum Stand des PRSP Prozesses auf der Website des IMF veröffentlicht werden. Auch will man sich an der großen Datenbank des IMF beteiligen. Bemerkenswert daran ist, dass dies hier ausdrücklich erwähnt wird. Die Daten der anderen Beispielländer, die mit dem IMF kooperieren, werden dort eingestellt, ohne dass es der förmlichen Zustimmung bedurfte.

Abschließend wird das Monitoring des Programms beschrieben. Quantitative Kriterien sollen bald umgesetzt werden. Auch werden prioritäre Aktionen im PRSP-Prozess angekündigt. Die Anpassungen in den SOEs machen manche Veränderungen und Verschiebungen von Teilerfolgen notwendig, so das Memorandum. Die dritte (!!) Überprüfung der PRGF wird sich auf makroökonomische Dinge fokussieren, wie die Überprüfung und Planung des Haushaltes, der Maßnahmen zur Steigerung der staatlichen Einnahmen und der Maßnahmen zur besseren Ausgabenverwaltung. Zugleich soll der Umgang mit staatlichen Rücklagen und der Fortgang der Reformen in SCBs und SOEs überprüft werden. Eine konkrete Maßnahme der Reform ist die

---

<sup>1233</sup> Besonders erwähnt werden hier die Staudammkredite durch die Exim Bank of China und die Kredite der Russischen Föderation. Hier sieht man die sozialistische Einbindung der Volksrepublik Laos.

<sup>1234</sup> In Bolivien gab es an dieser Stelle den Nationalen Dialog, in Burundi dezentrale Workshops.

Zulassung der Ansiedlung ausländischer Banken außerhalb der Hauptstadt Vientiane. Ein konkret benanntes Projekt ist die Kreditfinanzierung eines weiteren Staudammes, des Nan Mang 3 Projektes am Mekong.

Bezeichnend ist, dass im Memorandum ausschließlich ökonomische Aspekte des Handels und der Banken aufgeführt werden, und die Bereiche der Sozialpolitik (Bildung und Gesundheit) unerwähnt bleiben mit Ausnahme der Versicherung, für sie gebe es auf jeden Fall genug finanzielle Mittel.

### **5.3.5 Das erste PRSP vom Dezember 2004 als Ausdruck der National Growth and Poverty Eradication Strategy (NGPES) vom Juni 2004<sup>1235</sup>**

In Bezug auf das erste PRSP, das die Volksrepublik Laos deutlich später als im I-PRSP angekündigt den IFIs vorlegte, ist besonders bemerkenswert, dass dies ein halbes Jahr nach der Veröffentlichung der Nationalen Strategie für Wachstum und Armutsbeseitigung geschieht. Beide Dokumente sind fast deckungsgleich, es wurde lediglich ein neues Deckblatt vorschaltet. Beide Dokumente beginnen mit einer Übersicht über die Kerndaten des Landes<sup>1236</sup>. Diese umfassen nicht nur die Bevölkerungszahl zum Zeitpunkt der Abfassung des Papiers 2002, nämlich 5,2529 Mio.<sup>1237</sup>, sondern auch, als erste Angabe, den Pro-Kopf-Anteil am BIP. Auch die Altersstruktur wird dort aufgeführt<sup>1238</sup>. Aber auch interessante Details, die an keiner anderen Stelle zu finden sind, werden genannt, so etwa der Anteil der Bevölkerung, der Zugang zu (staatlicher, d.h. öffentlicher) Elektrizität hat<sup>1239</sup>.

Zu Beginn wird die Beseitigung von Blindgängern aus dem Vietnamkrieg als Priorität wiederholt<sup>1240</sup>. Im Anschluss wird im Vorwort beider Dokumente bemerkenswert offen das Ziel aller Armutsbekämpfung benannt: Die Unabhängigkeit von Entwicklungshilfsgeldern<sup>1241</sup>. Dies ist noch mehr als das in den vorherigen Dokumenten angestrebte Aufstieg aus der Kategorie der Least Developed Countries (LLDCs), da auch Less Developed Countries (LDCs)

---

<sup>1235</sup> Lao People's Democratic Republic (Laos) (2004): Poverty Reduction Strategy Paper, December 2004. Editor: International Monetary Fund. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04393.pdf> (21.07.2021) (Laos 2004).

<sup>1236</sup> Vgl. Laos NGPES June 2004, S.0 und Laos (2004), S. 0.

<sup>1237</sup> Vgl. 2020 7,34 Millionen Einwohner. Vgl. <https://worldpopulationreview.com/countries/laos-population> (25.01.2021) und landeskundliche Übersicht in Kapitel 5.3.1 dieser Arbeit.

<sup>1238</sup> Bevölkerung unter 20 Jahre 54,9%.

<sup>1239</sup> Laut Laos 82004), S.0: 32,2%.

<sup>1240</sup> Laos (2004), S. 0. Es gelten 50% der Fläche des Landes als kontaminiert.

<sup>1241</sup> Vgl. Laos NGPES June 2004, Preface und Laos (2004), Preface.

noch Entwicklungshilfe erhalten. Es werden auch die erforderlichen Maßnahmen genannt, um diese Unabhängigkeit zu erreichen<sup>1242</sup>:

„Bemühungen [...], eine breite Grundlage für das landesweite Wachstum zu schaffen und [...] viele bedeutende Investitionen in die nationale Ressourcenbasis, [...] zusammen mit einer erheblich verbesserten Steuerverwaltung und der systematischen Verbesserung aller Wirtschaftssektoren, insbesondere der Entwicklung des Privatsektors.“<sup>1243</sup>

In Korrelation mit der angestrebten Unabhängigkeit von ausländischen Unterstützungsgeldern werden die Ziele entsprechend der PRSP-Vorgaben vorgegeben: Förderung von Wachstum und Entwicklung und Armutsbekämpfung<sup>1244</sup>. Hier ist festzuhalten, dass die ärmsten Regionen im besonderen Fokus der gesamten Politik stehen sollen: „particular focus on the improvement of the poverty situation in the poorest districts“<sup>1245</sup>. In beiden Dokumenten wird der breite Konsultationsprozess für die NGPES betont, der die internationalen Geber<sup>1246</sup>, und die nationalen Stakeholder einbezogen hätte. Ein separater Konsultationsprozess für das PRSP hat nicht stattgefunden. Die Implementierung ist Aufgabe des neu geschaffenen Round-Table-Steering Committee, während die Überwachung des Fortschritts dem Committee for Planning and Investment (CPI) übertragen wurde. Bemerkenswert ist, dass beide Dokumente vom Außenminister als stellvertretendem Premierminister unterzeichnet wurden und nicht vom Premier selbst oder dem Finanzminister oder dem Zentralbankpräsidenten<sup>1247</sup>.

Im ersten Teil des PRSPs und des NGPES<sup>1248</sup> wird das Ziel, 2020 die Liste der LLDCs zu verlassen, wieder aufgegriffen. Zugleich werden ein nachhaltiges und ausgewogenes Wirtschaftswachstum und eine soziale Entwicklung unter Wahrung der sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Identität des Landes<sup>1249</sup> als langfristiges Ziel der nationalen Entwicklung ausgegeben, was materiell besser fassbar ist als das formale Kriterium der LLDCs. Dieses Ziel soll durch drei Maßnahmen erreicht werden, deren Aufzählung bezeichnenderweise bei dem makroökonomischen Rahmen beginnt: „Konsequente Entwicklung hin zu einer marktorientierten Wirtschaft, Aufbau der notwendigen Infrastruktur im ganzen Land und Verbesserung des Wohlergehens der Menschen durch größere Ernährungssicherheit, Ausbau

---

<sup>1242</sup> Vgl. auch für die folgenden Zitate Laos NGPES June 2004, Preface und Laos (2004), Preface.

<sup>1243</sup> „,[E]fforts [...] to create a broad base for country wide growth and [...] many significant investments in the national resource base together with a greatly improved tax administration and the systematic enhancement of all economic sectors, in particular private sector development.“ Ebd.

<sup>1244</sup> “[E]nhancing growth and development, and poverty reduction” Ebd.

<sup>1245</sup> Dies scheint mit der Vorrangigen Option für die Armen zu korrelieren.

<sup>1246</sup> Benannt als “the Lao PDR’s partners in development”. Laos NGPES June 2004, Preface und Laos (2004), Preface.

<sup>1247</sup> Ob dies Rückschlüsse auf Stellenwert bzw. Ausrichtung der Strategie zulässt, ist zu überprüfen.

<sup>1248</sup> Obwohl die inhaltliche Parallelität der Dokumente bei zeitlichem Vorrang der NGPES ein wichtiges Ziel der Konditionalitäten, das „Ownership“, herausstellen, wird zur besseren Lesbarkeit in Zukunft nur das PRSP im Text erwähnt. Unterschiede in den Dokumenten sind ggf. explizit erwähnt.

<sup>1249</sup> „,[S]ustained equitable economic growth and social development, while safeguarding the country’s social, cultural, economic and political identity“. Vgl. Laos NGPES June 2004, Part1, S.1 und Laos (2004), Part 1, S.1.

sozialer Dienstleistungen und Umweltschutz bei gleichzeitiger Verbesserung des spirituellen (!) und kulturellen Lebens der multiethnischen Bevölkerung Laos“<sup>1250</sup>. In der Ausgestaltung des Prozesses wird deutlich, dass der Parteikongress die Richtlinien vorgibt, während der Round Table allein in die Operationalisierung eingebunden wird<sup>1251</sup>. Im PRSP wird die Triangel der Entwicklung aus Wachstum, sozialer Entwicklung bzw. Fortschritt und Erhalt der Umwelt betont. Explizit wird ausgesagt, dass Growth auf angemessener Nutzung der Natur (wie immer das definiert wird) und Stärkung der sozialen Entwicklung (besonders Bildung und Gesundheit) beruht. Allerdings müssen diese gleichzeitig durch ökonomisches Wachstum getragen und finanziert werden. Dennoch scheint hier eine angemessene Reihenfolge angegeben, wenn zunächst die Grundlagen für Wachstumssteigerungen gesehen werden und makroökonomische Stabilität nicht als alleinige Basis der Entwicklung verstanden wird<sup>1252</sup>. Eine Bedingung für Wachstum ist die Stärkung der Capacities (also der Fähigkeiten der Bevölkerung), wie im PRSP betont wird. Im PRSP wird diese Triangel als „The Thammasat Way of Development“<sup>1253</sup> bezeichnet, was einen weiteren Beleg für die kultursensible Strategie in NGPES und PRSP in Laos darstellt.

Bemerkenswert ist, dass die Ausgaben im sozialen Bereich steigen, wobei die Ausgaben für Infrastruktur zwar zunächst sehr hoch sind, nach einiger Zeit jedoch sinken, während die Ausgaben für Bildung und Gesundheit kontinuierlich angehoben werden sollen<sup>1254</sup>. In der Analyse, die im ersten PRSP Laos’ vorgenommen wird, ist beachtlich, dass die Armutserfassung mit zwei Armutsgrenzen vorgenommen wird: die Food-Poverty Line und Non-Food-Poverty Line<sup>1255</sup>. Die eine stellt die ganz basale Grundversorgungslinie und damit die absolute Armut dar, während die andere Grenze relative Armut zu erfassen scheint. Festzuhalten ist jedoch, dass die makroökonomische Stabilität zwar etwas in den Hintergrund tritt und nicht als Grundvoraussetzung aller weiteren Schritte der Armutsbekämpfung angesehen wird, dass sie jedoch inhaltlich der Tradition des Washingtoner Konsenses folgt. Im Teil III des ersten PRSPs

---

<sup>1250</sup> „Moving consistently towards a market-oriented economy, Building-up the needed infrastructure throughout the country, and Improving the well-being of the people through greater food security, extension of social services and environment conservation, while enhancing the spiritual (!) and cultural life of the Lao multi-ethnic population.“ Vgl. Laos NGPES June 2004, Part1, S.1 und Laos (2004), Part 1, S.1.

<sup>1251</sup> Vgl. Laos NGPES June 2004, Part1, S.1 und Laos (2004), Part 1, S.1.

<sup>1252</sup> Vgl. Laos NGPES June 2004, Part1, S.11 und Laos (2004), Part 1, S.11.

<sup>1253</sup> Vgl. Laos NGPES June 2004, Part1, S.11 und Laos (2004), Part 1, S.11. Die Thammasat-Universität in Bangkok ist eine der renommiertesten Universitäten Thailands. Sie wurde 1934 gegründet und ist bekannt für ihre besondere Rolle bei der Demokratisierung des Landes. Sie kooperiert vielfältig mit den laotischen Behörden. Vgl. etwa die Meldung vom Dezember 2019. <https://qswownews.com/thammasat-business-school-cooperates-with-laos-becoming-the-center-of-business-education-in-clmv/> (11.02.2021). Damit ist wissenschaftliche Beratung aus dem südostasiatischen Kulturkreis gegeben, so dass Laos nicht allein auf Rat aus Washington wartet oder angewiesen ist. Vgl. Laos NGPES June 2004, Part1, S.11 und Laos (2004), Part 1, S.11.

<sup>1254</sup> Vgl. Laos NGPES June 2004, Part1, S.11 und Laos (2004), Part 1, S.11.

<sup>1255</sup> Ebd. Die Konkretisierung der absoluten Armut als „Food-Poverty Line“ verdeutlicht die schlechte Versorgungslage in Teilen der laotischen Bevölkerung.

werden eine Steuerreform, eine Reform der SOCBs, sowie strenge Kriterien für Kreditvergabe besonders an SOEs<sup>1256</sup> eingefordert. Mit diesen Schritten soll ein gutes „business environment“<sup>1257</sup> errichtet werden, denn auch nach der Einschätzung in NGPES und PRSP ist der Privatsektor ein wichtiger Vermittler zwischen Wachstum und Armutsbekämpfung<sup>1258</sup>. Zugleich wird angemerkt, dass eine funktionierende Verwaltung, ein funktionierender Staat mit Gewähr der Rechtssicherheit unabdingbar für wirtschaftliche Aktivitäten sind<sup>1259</sup>. Ausprägung der Planwirtschaft ist die Schaffung eines Nationalen Steuerungskomitees für die Konsumgüterproduktion<sup>1260</sup> und die Öffnung für auswärtige Investitionen, durch Übersetzungen und Niederlassungsfreiheit für Banken im ganzen Land<sup>1261</sup>. Auch soll die Pauschalsteuer für kleine Unternehmen, abgeschafft werden, um den Privatsektor zu reformieren und hin zu einer Marktwirtschaft zu verändern, in der Steuerabgaben vom Umsatz abhängen<sup>1262</sup>. Diese Stärkung der Privatwirtschaft geschieht mit dem Fokus auf der Schaffung von Möglichkeiten für den Einzelnen, Einkommen zu generieren<sup>1263</sup>. Laos bekennt sich dabei jedoch dazu, nicht nur den Marktzugang, sondern auch die Marktfähigkeit der Bevölkerung zu erhöhen, was Investitionen in Bildung und Gesundheit ebenso bedeutet wie in Infrastruktur<sup>1264</sup>. Der Beitrag der Bildung, besonders auch der schulischen Bildung zur Armutsbekämpfung wird anerkannt und im PRSP ausführlich beschrieben<sup>1265</sup>.

Im Gesundheitsbereich wird der Kampf gegen übertragbare Krankheiten verstärkt, durch verstärkte Überwachung und Berichtspflicht<sup>1266</sup>. Eine Überwachung der allgemeinen Medikamentenproduktion, Verteilung und Anwendung, soll ebenfalls etabliert werden, unter anderem durch die Gründung eines dezentralen Medikamentenversorgers<sup>1267</sup>, auch um nicht nur die

---

<sup>1256</sup> Laos NGPES June 2004, S. 43-45.

<sup>1257</sup> Laos NGPES June 2004, Part III, S.45f und Laos (2004), Part III, S.45f.

<sup>1258</sup> Laos NGPES June 2004, Part III, S.45 und Laos (2004), Part III, S.45.

<sup>1259</sup> Dazu sollen Effizienz, Transparenz und Verantwortlichkeit (Accountability) in der Verwaltung gesteigert werden, auch dadurch, dass die Amtszeit der Amtsträger beschränkt bleibt. Dies werden allerdings bis zum lokalen Level eingebunden. Laos NGPES June 2004, S.45-49. und Laos (2004), S.45-49: vgl. auch die Diskussion über den Post-Washington Konsens, Kapitel 4.3.2.3 und 4.4. dieser Arbeit.

<sup>1260</sup> National Steering Committee for the Production of Commercial Goods vgl. Laos NGPES June 2004, Part III, S.46 und Laos (2004), Part III, S.46.

<sup>1261</sup> Laos NGPES June 2004, Part III, S.46 und Laos (2004), Part III, S.46. Als großes Entgegenkommen gegenüber ausländischen Investoren ist es zu werten, dass alle Gesetze auch auf Englisch veröffentlicht werden sollen.

<sup>1262</sup> Ebd.

<sup>1263</sup> „Income generating projects“ sind ein fester Begriff und eine feste Größe in der Entwicklungszusammenarbeit.

<sup>1264</sup> So sollen auch Berufsschulen gegründet werden: „Vocational Training schools will be established“. Laos NGPES June 2004, Part III, S.67 und Laos (2004), Part III, S.67. Infrastruktur wird als Zugang zum Markt, aber auch zu Schule, Gesundheitsstation und Wasserversorgung verstanden. Ebd. S. 93.

<sup>1265</sup> Laos NGPES June 2004, Part III, S. 68-79 und Laos (2004), Part III, S.68-79.

<sup>1266</sup> Laos NGPES June 2004, Part III, S.88-90. und Laos (2004), Part III, S.88-90.

<sup>1267</sup> Auch dezentral werden Village Health Volunteers (VHV) von den Distriktkrankenhäusern ausgebildet und begleitet und Handbücher erstellt und verteilt. Vgl. ebd. Die Finanzierung soll auch durch Gebühren gesichert werden: Große Krankenhäuser finanzieren durch Gebühren 60% ihres Etats. Vgl. Laos NGPES June 2004, Part III, S. 92 und Laos (2004), Part III, S.92.

Lebensmittel- sondern auch die Medikamentensicherheit durch Qualitätskontrolle zu garantieren. Denn unter gefälschten Medikamenten, leiden besonders die Armen, die zur billigsten Alternative greifen, die ‚gepanscht‘ sein könnte<sup>1268</sup>. Daneben will der Staat die Kooperation zwischen traditioneller und moderner Medizin fördern und auch dadurch die Nachhaltigkeit des Gesundheitssektors stärken.

Im Bereich der Infrastruktur im engeren Sinne wird zum einen die Bedeutung des Staates betont, indem eine Stärkung des zuständigen Ministeriums angestrebt wird<sup>1269</sup>.

Zum zweiten soll der Ausbau der Infrastruktur mit Beachtung des Umweltschutzes und einer sozialer Gleichheitspolitik kombiniert werden, was eine Einbindung privater Firmen in Straßenbau bei gleichzeitiger Beteiligung der lokalen Gemeinschaften als Praxisschritte bedeutet, so das PRSP<sup>1270</sup>. Der Straßenbau ist der zentrale Schwerpunkt des Verkehrs und des Transportes, der mit den Problemen der Isolierung einzelner Regionen konfrontiert ist, die dann weder Zugang zum Markt noch zu soziale Dienstleistungen haben; aber auch die Schifffahrt auf dem Mekong und die Luftfahrt sollen ausgebaut werden. Bemerkenswert ist, dass in einem gesonderten Kapitel die „Poverty-focused Transportation Priorities“ besprochen werden, in dem deutlich wird, dass die Armut in isolierten Gebieten besonders hoch ist, dass für diese jedoch der Zugang zu Ärzten und Schulen besonders wichtig ist<sup>1271</sup>.

Am Beispiel des Straßenbaus<sup>1272</sup> können die in der generellen Politik der IFIS und auch im ersten PRSP Laos’ vorgestellten Prinzipien der Partizipation und Dezentralisierung in der Praxis dargestellt werden: Es soll die Partizipation der lokalen Gemeinschaften in Planung und Bau dadurch gewährleistet werden, dass zunächst die Bedürfnisse vor Ort erhoben und die Planungen lokal vorangetrieben werden, bevor dann ein Projektmanager ernannt wird. Die Dezentralisierung wird folgendermaßen umgesetzt: Das Ministerium ist nur noch für die Rahmensetzung verantwortlich, die konkrete Umsetzung erfolgt vor Ort in den Gemeinschaften, auch der Landkauf für die Straße und die etwaige Konfliktbeilegung mit vorherigem Besitzer<sup>1273</sup>.

Exemplarisch lässt sich hier auch ein Interessenkonflikt nachzeichnen: Beim Ausbau der Infrastruktur ist ein Ausgleich notwendig zwischen den praktischen Anliegen der Verbesserung existierender Straßen und wichtigen strategischen Überlegungen, wo eine Verbindung zwischen starken Regionen fehlt, auf der einen Seite und den ökonomischen Anliegen der

---

<sup>1268</sup> Laos NGPES June 2004, Part III, S. 91-92 und Laos (2004), Part III, S.91-92.

<sup>1269</sup> Laos NGPES June 2004, Part III, S. 94 und Laos (2004), Part III, S.94

<sup>1270</sup> Vgl. ebd.

<sup>1271</sup> Laos NGPES June 2004, Kapitel IV.3.und Laos (2004), Kapitel IV.3.

<sup>1272</sup> Mit diesem sollen weitere Verbesserungen in der Infrastruktur, wie etwa die Wasserversorgung oder der Ausbau der Elektrizitätsnetze verbunden werden.

<sup>1273</sup> Laos NGPES June 2004, S.98 und Laos (2004), S.98.

Reduzierung der Transportkosten und der Entwicklung nachhaltigen Zugangs zum Land auf der anderen Seite. Hier wird deutlich, dass die Einbindung aller Stakeholder notwendig ist, um zu ausgewogenen Plänen zu gelangen<sup>1274</sup>.

Auch soll in der Infrastruktur ebenso wie in anderen Bereichen ein Zugang gewählt werden, der mehrere unterschiedliche wirtschaftliche und politische Sektoren auf den unterschiedlichen Ebenen in die Überlegungen und Planungen einbezieht<sup>1275</sup>. Hierbei formuliert das erste PRSP Laos‘ so deutlich wie kein anderes der hier untersuchten Dokumente der IFIs die Herausforderungen, die mit einer solchen Politik verbunden sind: zunächst wird für die Ebene der Distrikte betont, dass diese zunächst lernen müssen, in einem Umfeld des Wettbewerbs zu agieren, was grundsätzlich bedeutet, die Rolle des Staates auf die Rahmensetzung für ein Marktgeschehen zu begrenzen<sup>1276</sup>. So wird generell eine Weiterentwicklung des regulativen Rahmens angestrebt, was aus Sicht der Autoren des PRSPs Folgendes beinhaltet<sup>1277</sup>: Die Entwicklung von Managementsystemen auf allen Ebenen, Kapazitätsaufbau sowohl im zentralen Ministerium als auch in allen MCTPC<sup>1278</sup>-Einrichtungen sowie auf lokaler Ebene. Die Entwicklung des Finanzmanagements und Verfahren bzw. Routinen für sektorübergreifende Fragen sowie die Weiterentwicklung nachhaltiger Finanzierungsmechanismen, wie eines eigenen Fonds zum Straßenbau (RMF<sup>1279</sup>), um die Umsetzung einer nationalen Strategie für Verkehrssicherheit zu erreichen. Hier wird exemplarisch das Vorgehen Laos‘ in zu entwickelnden Bereichen deutlich.

Wie bereits erwähnt werden im Bereich der Wirtschaft Land- und Forstwirtschaft als Basis der Entwicklung angesehen, deren Marktorientierung mit Aspekten der Nachhaltigkeit verbunden werden sollen<sup>1280</sup>. Der Schutz des Waldes als Ort der Biodiversität und auch als Arbeitsplatzversorger in der Landwirtschaft mit der damit verbundenen Spannung stehen im Fokus, da ein Viertel der Arbeitsplätze im Bereich der Landwirtschaft in der Forstwirtschaft

---

<sup>1274</sup> Laos NGPES June 2004, S.100 und Laos (2004), S.100. Nur im Hintergrund weist das erste PRSP Laos‘ darauf hin, dass bessere Verbindungen auch Wirtschaftswachstum durch bessere Möglichkeiten des nationalen und internationalen Handels schaffen.

<sup>1275</sup> Das PRSP nennt dies „multisector approach“ Ebd.

<sup>1276</sup> Insgesamt sollen marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen nacheingeführt werden: Einzelne Anforderungen sind: „Understanding contractual conditions and obligations, understanding the technical specifications required, planning and financial management, The procurement process, Operational control costs. Equipment management, Site safety and safe working practises, Contract management, Environmental impact and mitigation.“ Laos NGPES June 2004, S.100 und Laos (2004), S.100.

<sup>1277</sup> Laos NGPES June 2004, S.101 und Laos (2004),S.101: “Management system development, National Transport Safety Strategy implementation, capacity development of central MCTPC level institutions, capacity development of local level (provincial/district) institutions, Financial management development, Procedures/routines for inter-sector issues; and, continual development of sustainable financing mechanisms (e.g., RMF).”

<sup>1278</sup> MCTPC: Ministry of Communications, Transport, Post, and Construction.

<sup>1279</sup> RMF: Road Maintenance Fund: Fonds zur Instandhaltung der Straßen.

<sup>1280</sup> Laos NGPES June 2004, Part IV, Kapitel 1, S. 53-68 und Laos (2004),Part IV, Kapitel 1, S. 53-68. Und in beiden Quellen S. 93: „All investments must be sustainable“.

liegen<sup>1281</sup>. Zugleich soll es eine Anpassung der Industrie an nachhaltige Rohstoffnutzung geben. Dieser Vorrang ist in den PRSPs explizit einmalig. Allerdings gibt es eine Diskrepanz: Im PRSP mit der Konzentration auf Marktzugang gibt es eine Abqualifizierung der Subsistenzwirtschaft bei gleichzeitiger Sorge um die Nahrungsmittelsicherheit<sup>1282</sup>.

Dieser scheinbare Widerspruch lässt sich auflösen, wenn man sieht, dass im ersten PRSP Laos‘ im Kapitel zu Modernisierung und Industrialisierung zwischen Kernsektoren und „supportive sectors“ unterschieden wird<sup>1283</sup>: Unterstützende Sektoren wie die Subsistenzwirtschaft sollen direkt zur Grundversorgung und zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Arbeitsplätzen führen und indirekt zur Stärkung der vier Kernsektoren Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit und Transport/Verkehr beitragen. Es wird also durchaus im ersten PRSP Laos‘ zwischen unmittelbaren und langfristigen Projekten differenziert. Allerdings sollen auch dann die sektoralen Pläne für Kernsektoren und unterstützende Sektoren in Kongruenz gebracht werden; dies soll dazu dienen, übergreifende Aufgaben und notwendige Bestandteile der makroökonomischen Stabilität zu identifizieren. Auch hier sollen wiederum eindeutige Verantwortungsbereiche umschrieben werden.

Bezüglich der Verantwortlichkeiten (Accountability) gibt es in Laos ein Spezifikum, dass sich in allen Dokumenten der Kooperation mit den IFIs finden lässt: es gibt eine klare Hierarchie der staatlichen Ebenen und einen absoluten Vorrang des Staates in allen Themenbereichen. Folgerichtig wird das Thema des Capacity-Building, also der Stärkung der Fähigkeiten ausschließlich in der staatlichen Verwaltung im Rahmen von Good Governance fokussiert. Förderung einer Zivilgesellschaft findet nicht statt, die Bevölkerung wird allein durch die Einbindung der drei Massenorganisationen beteiligt. Zugleich wendet man sich besonders den Armen zu, wenn viele Maßnahmen besonders in den marginalisierten Gebieten angeboten werden sollen: Die Maßnahmen zum sozialen Fortschritt werden in den 47 armen Distrikten zuerst angegangen<sup>1284</sup>. Auf der anderen Seite werden ökonomische Sonderzonen gebildet, in denen mehr Marktwirtschaft experimentell zugelassen wird. Man kann also konstatieren: Es gibt zwei gegenläufige Entwicklungen in der Politik der laotischen Regierung in der Zusammenarbeit mit den IFIs. Diese Herausforderung der gleichzeitigen Unterstützung der Armen bei Einführung einer Marktwirtschaft ist die Aufgabe aller PRSP-Maßnahmen der IFIs, wird

---

<sup>1281</sup> Als Ausdruck, beides zu vereinen, wird ein Vorgehen gegen Brandrodung im PRSP vorgesehen. Laos NGPES June 2004, Part IV, Kapitel 1, S. 63 und Laos (2004), Part IV, Kapitel 1, S. 63.

<sup>1282</sup> Ebd., S. 93. Vgl. auch Evangelische Akademie Bad Boll (Hg.) (1995): Subsistenz-Ökonomie ein neues- altes Konzept in der Entwicklungspolitik. Bad Boll.

<sup>1283</sup> Laos NGPES June 2004, Part IV, Kapitel V, S. 102-112 und Laos (2004), Part IV, Kapitel V, S. 102-112.

<sup>1284</sup> „[E]specially in the 47 poor districts.“ Ebd, S. 112.



jedoch in Laos besonders deutlich. Deren weitere Umsetzung wird im zweiten PRSP Laos‘, das im Oktober 2008 veröffentlicht wurde, angestrebt.

### 5.3.6 Das zweite PRSP vom Oktober 2008<sup>1285</sup>

Die klare Umsetzung des Prinzips des Ownership wird im zweiten PRSP der Volksrepublik Laos bereits daran deutlich, dass das PRSP wiederum nur der mit einem neuen Deckblatt versehene Nationale Sozio-Ökonomische Entwicklungsplan für die Jahre 2006-2010 ist, der bereits im Oktober 2006 verabschiedet wurde.<sup>1286</sup> Hier hat also die nationale Regierung deutlich die Verantwortung übernommen. Im zweiten PRSP Laos‘ wird insgesamt auch das Ziel der Bewahrung der nationalen Unabhängigkeit, der territorialen Integrität und der nationalen Sicherheit betont<sup>1287</sup>. Als nachhaltiges Entwicklungsziel wird darin so etwas wie eine Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft formuliert, interessanterweise im Abschnitt „Lessons learned“ in der Zusammenfassung am Anfang des zweiten PRSPs: Nachhaltige Entwicklung muss Wirtschaftswachstum mit sozialer und kultureller Entwicklung, sozialer Gerechtigkeit, Umweltschutz, allgemeiner menschlicher Entwicklung und Demokratie in Einklang bringen.“<sup>1288</sup>. Hier und an anderen Stellen im zweiten PRSP Laos‘ wird deutlich, dass Wirtschaftswachstum eher als Mittel zum Zweck, denn als eigenständiges Ziel verstanden wird<sup>1289</sup>. Zugleich wird bereits in den ersten Seiten des zweiten PRSPs deutlich, dass in Laos eine starke Rolle des Staates im Entwicklungsprozess vorgesehen ist: dies wird durch folgende Formulierungen verdeutlicht: „Schnelle und stabile Entwicklung im staatlich gelenkten Marktmechanismus“<sup>1290</sup> oder noch markanter: „Aufgabe der Regierung ist es, die effektive Koordinierung zwischen den marktwirtschaftlichen Mechanismen und der makroökonomischen Steuerung zu stärken“<sup>1291</sup>. Diese Koordinationsaufgabe wird näher umschrieben: „Dies soll durch den Reform- und Verbesserungsprozess in den betreffenden Sektoren wie Steuern, Banken und

---

<sup>1285</sup> Lao People's Democratic Republic (Laos) (2008): Poverty Reduction Strategy Paper II, October 2008. Editor: International Monetary Fund. Online verfügbar unter:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08342.pdf> (21.07.2021). (Laos 2008). Hier ist darauf hinzuweisen, dass auch das zweite PRSP sich vom Format der andern Länder löst und keine Durchnummerierung der Punkte mehr vornimmt, weshalb zu den Belegstellen hier nur Seitenzahlen angegeben werden können.

<sup>1286</sup> Dass dieses PRSP dann erst im Oktober 2008 veröffentlicht wird, hat die Folge, dass viele Ziele und Vorgaben in der Laufzeit 2006 bis 2010 dann zur Hälfte schon abgearbeitet sein sollen und dementsprechend bewertet werden können.

<sup>1287</sup> Laos (2008), S.29 und 71.

<sup>1288</sup> Laos (2008), S.2. “The sustainable development [!!!] must align economic growth with social and cultural development, social equity, environmental conservation, overall human development and democracy“.

<sup>1289</sup> Explizit: Laos (2008), S. 64. Auch werden in Laos die natürlichen Ressourcen als Reichtum begriffen, den man für sozialen Fortschritt nutzen müsse. Ebd, S. 65.

<sup>1290</sup> Laos (2008), S. 2.: “Fast and stable development within the market mechanism guided by the state“.

<sup>1291</sup> Laos (2008), S. 4.: “The government’s role is to strengthen the effective coordination between the market economic mechanisms and the macroeconomic management“.

Investitionsförderung geschehen, um die Rolle des Marktes zu stärken”<sup>1292</sup> Jedoch wird an gleicher Stelle betont, dass der Staat sozialistisch sei und insofern allein das ökonomische Management übernehme<sup>1293</sup>. Zugleich betont das zweite PRSP Laos‘, dass die Regierung die Menschen ausschließlich unterstütze, damit diese dann selbst ihr Schicksal bestimmen könnten; dazu brauche es auch Arbeitsplätze und Zugang zu den sozialen Diensten, besonders im Bildungs- und Gesundheitsbereich<sup>1294</sup>. In der konkreteren Rückschau hält das zweite PRSP Laos‘ fest, dass die Implementierung im Großen und Ganzen durch die Gremien der Partei auf allen Ebenen gut funktioniert habe und viele Ziele erreicht worden seien<sup>1295</sup>. Als Ziele des zweiten PRSPs werden formuliert: „Beschleunigung des Wirtschaftswachstums und Verbesserung der Lebensqualität der Menschen, Umstrukturierung der Wirtschaft und der Beschäftigung im Hinblick auf den Aufbau einer Marktwirtschaft auf der Grundlage der reichen Ressourcen des Landes und der internationalen Integration, weiterer Aufbau der Marktwirtschaft mit sozialistischer Ausrichtung, Fortsetzung der Erweiterung und Entwicklung wirksamer Außenwirtschaftsbeziehungen sowie bahnbrechende qualitative und quantitative Veränderungen der allgemeinen und beruflichen Bildung sollen herbeigeführt werden, die wissenschaftlich-technische Fortschritte zu nutzen, die Umwelt zu schützen und menschliche, wissenschaftlich-technische Akteure als Träger der Entwicklung zu nutzen. Entwicklung von Kultur und Gesellschaft im Einklang mit dem Wirtschaftswachstum. Fortsetzung der Armutsbekämpfung, der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Beseitigung sozialer Übel. Weitere Stärkung der sozioökonomischen Infrastruktur als Grundlage für die Entwicklung im Sechsten Fünfjahresplan und im nächsten (Siebten) Fünfjahresplan. Aufrechterhaltung der politischen Stabilität

---

<sup>1292</sup> Laos 82008), S. 4. “This is to be done through the process of reform and improvement of concerned sectors such as taxes, banking and the promotion of investment, to facilitate the promotion of the market’s role”. Hier greift das zweite PRSP also auf die aus den anderen Ländern bekannten Bereiche Steuerpolitik, Reform des Bankensektors und Verbesserung des Investitionsklimas zurück.

<sup>1293</sup> Sozialistische Elemente sollen die harten Auswirkungen der Marktwirtschaft lindern, so wird im PRSP Laos II 2008 auf S. 90 angegeben.

<sup>1294</sup> Laos (2008), S.142f. Diese Aussage ist insofern interessant, als Laos als sozialistische Planwirtschaft den Menschen, auch im ökonomischen Bereich, viele Vorgaben im Alltag macht.

<sup>1295</sup> Laos (2008), S.35. Die Vorgaben zur Implementierung werden durch den 10 Jahresplan (2001-2010), die Partei und den Planbeschluss auf den Parteitag festgelegt.

Ökonomischer Fokus: Verbesserte Investitionsklima und privatwirtschaftliche Förderung, dennoch wieder sozialistische Marktwirtschaft als Ziel (Markt, aber kein Privateigentum) .Nicht erreicht wurden jedoch die Ziele: Laos zwischen 2006 und 2010 im schnelleren Wachstum als andere Staaten (aufholende Entwicklung): Laos holt beim Einkommen noch auf 2010 soll das Level von Vietnam 2008 und Indonesien 2003 erreicht sein Arbeitsstruktur von Laos 2010 wie in Vietnam zu Beginn der 1990er, China zu Beginn der 1980er und andere (Tigerstaaten) in den 1970er Jahren. Auch nicht erreicht Internationales Kapital in laotischer Wirtschaft, wenig Wettbewerbsfähigkeit, schlechteres Finanzsystem als Nachbarn. Starke Verschuldung, damit noch mehr Abhängigkeit von internationalem Kapital. Schnelleres sozio-ökonomisches Wachstum bleibt die Anforderung an Laos PRSP Laos II, S. 221f.

und der sozialen Sicherheit unter Wahrung der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit und der nationalen Sicherheit.“<sup>1296</sup>

Problematisch sei im Prozess bisweilen eine inkonsistente Umsetzung der wichtigen Konditionalität der Dezentralisierung, die daher rührt, dass die Annäherung an einen Begriff von Entwicklung nicht landesweit vereinheitlicht ist<sup>1297</sup>. Deshalb gibt es im Detail manchmal Abweichungen vom vorgegebenen Programm oder auch bewussten Widerstand<sup>1298</sup>, etwa in der Nahrungsmittelproduktion, oder im Umgang mit Steuereinnahmen und Haushaltsüberschüssen. Dennoch formuliert das zweite PRSP Aspekte, die in einer Vorstellung von nachhaltiger Entwicklung wichtig sind: Benannt werden Produktionsmittel<sup>1299</sup> als übergreifende Herausforderung für nachhaltige Entwicklung und Wachstum. Das zweite PRSP betont deutlicher als das erste PRSP Laos‘, dass nachhaltige Entwicklung wirtschaftliche Entwicklung mit kultureller, und sozialer Entwicklung verbinden muss. Konkret soll dies durch die Schaffung von Arbeitsplätzen, Bekämpfung des Hungers (in dieser Reihenfolge genannt), Reduktion von Armut und dadurch Schaffung verbesserter Lebensbedingungen für alle Einwohner Laos‘ geschehen<sup>1300</sup>. Ökonomische Nachhaltigkeit soll im zweiten PRSP Laos‘ auch Ziel der Stabilitätspolitik sein<sup>1301</sup>. Zugleich wird erkannt, dass politische Stabilität die Grundlage für ökonomische Dynamik bildet<sup>1302</sup>. Ziel der PRSP-Strategie ist die zunehmende auch wirtschaftliche Modernisierung und Industrialisierung<sup>1303</sup>, die auch durch Rückgriff auf heimische Ressourcen, vor allem menschliche Fähig- und Fertigkeiten (Capacities) und dadurch Anziehung externer Investitionen erreicht werden soll<sup>1304</sup>. So sollen durch die Nutzung der natürlichen und menschlichen Ressourcen Laos‘ die Stärkung der nationalen Wettbewerbsvorteile und eine nationale Wohlstandssteigerung erreicht werden<sup>1305</sup>. Industrialisierung und Modernisierung sind dabei

---

<sup>1296</sup> „Accelerate economic growth and improve the people’s quality of life, restructuring the economy and employment in building a market economy, based on the country’s rich resources and international integration. Further build the market economy with a socialist orientation. Continue to enlarge and develop effective external economic relations. Create breakthrough changes in education and training in terms of quality and quantity, utilising the advances in science and technology, protecting the environment, and taking human, scientific and technological players as vehicles for development. Develop culture and society in synchrony with economic growth. Continue poverty reduction, creating jobs, and eliminating social evils. Continue strengthening the socio-economic infrastructure as fundamentals for development in the Sixth five-year Plan and for the next (Seventh) five-year plan. Maintain political stability and social security, protecting sovereignty, territorial integrity and national security.“ Laos (2008), S.59. Dies steht so weit hinten, da erst auf S. 58 die neuen Vorgaben für das zweite PRSP erfasst werden.

<sup>1297</sup> Ebd.

<sup>1298</sup> Laos (2008), S.49. Bemerkenswert ist, dass die Probleme hier so offen angesprochen werden.

<sup>1299</sup> Vgl. Laos (2008), S.50f.

<sup>1300</sup> Laos (2008), S.52.

<sup>1301</sup> Laos (2008), S.50.

<sup>1302</sup> Laos (2008), S.65. Dies wird im Angesicht des Ein-Parteien-Staats Laos zu bewerten sein.

<sup>1303</sup> Dieser enge Nexus von Industrialisierung und Modernisierung verdeutlicht das von der Tradition beeinflusste Verständnis von Entwicklung in Laos.

<sup>1304</sup> Laos (2008), S.50.

<sup>1305</sup> Laos (2008), S.133.

sozialistisch orientiert<sup>1306</sup>, sehen also eine starke Rolle des Staates und der Gemeinschaft der Arbeitenden vor. Grundlage bildet dennoch die Rechtsstaatlichkeit in allen Bereichen<sup>1307</sup>, eine Ausgabenkontrolle und eine effiziente Ressourcennutzung, die zum Teil auch durch private Eigentumsrechte gestärkt werden soll. Eine internationale Marktöffnung soll nur mit starkem Ownership und guter Vorbereitung durchgeführt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten.<sup>1308</sup> Im zweiten PRSP Laos<sup>4</sup> wird die Kombination der Förderung des Wettbewerbs (mehr Wettbewerb) mit der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit betont<sup>1309</sup>. Verschiedene Zweige der Wirtschaft stehen im Fokus dieser Förderung<sup>1310</sup>. Allerdings wird im zweiten PRSP wie in allen PRSP-Papieren, die in dieser Arbeit untersucht werden als Ziel ausgegeben, dass es mehr Export als Import geben soll<sup>1311</sup>. Dies scheint in globaler Sicht unmöglich und markiert einen grundlegenden Fehler der PRSP-Strategie, der in der abschließenden Beurteilung wichtig sein wird.

Aber so stark wie nirgends in den hier untersuchten PRSP-Strategien wird im zweiten PRSP Laos<sup>4</sup> die Verbindung von Wirtschaftswachstum<sup>1312</sup> mit sozialem Fortschritt betont. Dabei sollen sozialistische markt-orientierte Wirtschaftsregeln etabliert werden, was bedeutet, dass Wettbewerb ermöglicht werden soll, während privates Eigentum nur eingeschränkt zugelassen wird<sup>1313</sup>. Im zweiten PRSPs in Laos wird unter Bezug auf das Konzept der Good Governance ein effektiver und moralisch integrierender öffentlicher Dienst postuliert<sup>1314</sup>, der allen Laoten die volle Nutzung ihrer Verfassungsrechte zusichert. Benannte Herausforderungen sind im öffentlichen Dienst Qualifikation und Bezahlung der Beamten, die oft einen Zweitjob haben, was die Verwaltungsdienstleistungen schwächt. Deshalb wird hier die Forderung nach besserer

---

<sup>1306</sup> Laos (2008), S.57.

<sup>1307</sup> Laos (2008), S.7, 119 u.ö.

<sup>1308</sup> Laos (2008), S. 51.

<sup>1309</sup> Laos (2008), S. 155.

<sup>1310</sup> Viele unterschiedliche Wirtschaftszweige sollen spezifisch gefördert werden: Stromwirtschaft, Kohleindustrie, Metallurgie und Bergbau (Förderung und Verarbeitung von Mineralien) insgesamt, Zement-Industrie, Maschinenbau, Elektronik, Chemie, Textilindustrie (in Kooperation mit Vietnam) und die Schuhindustrie im industriellen Sektor, die Getränkeherstellung, der Tabakanbau, die Speiseöl- und Milchproduktion im agrarischen Sektor. Alle sollen für den heimischen Markt und für den Export produzieren können. Vgl. Laos (2008), S.154-159.

<sup>1311</sup> Laos (2008), S.70.

<sup>1312</sup> Das Wirtschaftswachstum soll durchschnittlich mehr als 7% im Zeitraum der PRSP-Strategie betragen, (Agrarsektor 3-3,4%, Industriesektor 13-14% Dienstleistungssektor 7,5-8%). Vgl. Laos (2008), S. 60f.

<sup>1313</sup> Vgl. Laos (2008), S. 70. Im zweiten PRSP scheint die Koordinierungs- bzw. Allokationswirkung durch den Markt wichtiger als der Aspekt des Privateigentums, der in einer ‚wirklichen‘ Marktwirtschaft‘ selbstverständlich auch wichtig ist. Der gesetzliche Rahmen für eine sozialistisch orientierte Marktwirtschaft soll in Laos in Übereinstimmung mit Erfordernissen der regionalen Integration und einer Marktöffnung gesetzt werden. Ebd., S. 76. Zum Unterschied von sozialer und sozialistischer Marktwirtschaft siehe auch am Beispiel Deutschland und China: Koslowski, Peter / Yunquan, Chen (1996): Sozialistische Marktwirtschaft - Soziale Marktwirtschaft. Theorie und Ethik der Wirtschaftsordnung in China und Deutschland. Luxemburg. Für Laos fehlt eine solche Untersuchung leider.

<sup>1314</sup> Laos (2008), S.112f. Professionalisierung soll durch entsprechende Schulungen und Maßnahmen erreicht werden. Es soll auch ein Ethik-Kodex entwickelt werden, der u.a. Anti-Korruption-Maßnahmen und Verantwortlichkeiten beschreiben soll.

Bezahlung und Ausbildung der vom Staat Beschäftigten als wichtige Voraussetzung zur Umsetzung von Good Governance gefordert<sup>1315</sup>. Zugleich soll die Effektivität staatlicher Organisationen durch eine bessere Zusammenarbeit auf und zwischen den verschiedenen zentralen, regionalen und lokalen Ebenen der öffentlichen Verwaltung durch Dezentralisierung und Good Governance erhöht werden<sup>1316</sup>. Dies bedeutet konkret, dass klare Zuständigkeiten und Verantwortungen benannt und eine Strafe für Korruption bei gleichzeitiger Reform der Besoldung eingeführt werden<sup>1317</sup>. Als konkrete Maßnahmen werden hier die Überwachung der Steuerzahlung und die adäquatere Steuerung der Ausgaben durch besseren Informationsfluss zwischen den Behörden eingefordert<sup>1318</sup>. So sollen die Effizienz erhöht und die Nachhaltigkeit des makroökonomischen Rahmens erreicht werden<sup>1319</sup>. Zur Verbreiterung der Steuerbasis soll eine Mehrwertsteuer eingeführt werden<sup>1320</sup>.

Darüber hinaus soll der Rechnungshof (Audit Agency) der Zentralregierung zur Überwachung der staatlichen Ausgaben auf den Rang eines Ministeriums gehoben werden, mit dem stellvertretenden Premierminister als Chef der Behörde. Dies verdeutlicht, dass mit dem zweiten PRSP ein strenges Konzept für Monitoring und Evaluation verbunden und vorgegeben wird. Monitoring wird hier als zentrales Element der Steuerung der Prozesse so klar dargelegt wie in keinem anderen der untersuchten PRSPs<sup>1321</sup>: am Ende des zweiten PRSPs wird ausführlich auf die zwei Ansätze des Monitoring hingewiesen: man kann sowohl Inputs und Outputs unmittelbar während der Implementierung überwachen und kontrollieren und zusätzlich (und das fehlt in anderen PRSPs) die Wirkungen der Maßnahmen mit zeitlichem Abstand überprüfen: Im zweiten PRSP Laos wird verdeutlicht, dass es beides braucht, wobei naturgemäß die kurzfristige Erfassung der Inputs und Outputs leichter ist als die Messung der Langzeitwirkung<sup>1322</sup>. Um die Erfassung auf den verschiedenen Ebenen zu ermöglichen, soll die Erfassung verstärkt

---

<sup>1315</sup> Laos (2008), S.47, 53, 90 und 210. Zugleich soll es eine Fortbildung für Beamte zur Steigerung der Capacities in der Verwaltung mit den Schwerpunkten in der Wirtschafts- und Ordnungspolitik geben, um eine Überwindung der Ineffizienz in den Staatsbetrieben zu erreichen. Vgl. ebd.90.

<sup>1316</sup> LAOS (2008), S.208.

<sup>1317</sup> Laos (2008), S.210-212.: Es soll auch ein „degree against luxury“ geben. Schriftliche Regeln für die Verantwortlichkeiten, klare Zuschreibungen und technische Systeme, die das Einkommen der Mitarbeiter anzeigen.

<sup>1318</sup> Laos (2008), S. 79f.

<sup>1319</sup> So soll ein Überblick über staatliche Ausgaben als „rolling system“ mit direkter Einbeziehung der Weltbank zur Kontrolle aller öffentliche Ausgaben (FMCBC) etabliert werden. Vgl. ebd.

<sup>1320</sup> Im englischen VAT für Value Added Tax. Laos (2008), S.117.

<sup>1321</sup> Es gibt einen langen Abschnitt zu Implementierung, Monitoring und Evaluation: Laos (2008), S.189-222.

<sup>1322</sup> Laos (2008), S.213-215. Unter Inputs und Outputs werden etwa die Zahl der bewässerten Hektar, die öffentlichen Ausgaben, oder die Zahl von Schulen und Kliniken erfasst oder auch die Lebensmittelproduktion, die Zahl der Schüler\*innen, der Wiederholer und der Abschlüsse. Langfristig zu erfassen sind deren Wirkungen: Bildung, Zahl der Alphabeten, Gesundheitsstatus, ökonomischer Fortschritt) Verantwortlich für das Impact Monitoring ist das nationale Statistik-Zentrum, das ausländischer technischer Hilfe bedarf. Die Wirkungsmessung soll an die MDGs gebunden werden, und durch periodisch wiederholte Befragungen überprüft werden.

nach dem Subsidiaritätsprinzip erfolgen, ohne eine völlig neue Struktur notwendig zu machen, was aus Kostengründen einleuchtet<sup>1323</sup>.

Bürger sollen aber auch ihre Rechte kennen, um Partizipation besser zu realisieren<sup>1324</sup>. Das Vertrauen ins Rechtssystem und die Gerichte soll gestärkt werden, Kenntnisse sollen bei der Bevölkerung erweitert werden, um Transparenz zu erreichen.<sup>1325</sup> Neben der Fortbildung der Beamten als konkrete Maßnahme schreibt das zweite PRSP Laos‘ die Einführung einer Verdienstkontrolle gegen Korruption im öffentlichen Dienst vor<sup>1326</sup>. Im (privat)wirtschaftlichen Bereich soll Klientelismus durch die Etablierung marktüblicher Bedingungen, auch für Kredite jenseits einer aufzubauenden Mikrokreditindustrie<sup>1327</sup>, vorgebeugt werden.<sup>1328</sup> In der gesamten Strategie soll auch die innere und äußere Sicherheit Laos‘ gestärkt werden<sup>1329</sup>.

Im Rückgriff auf die Fortschritte in der Armutsbekämpfung, die seit 1990, also noch in der Zeit des SAP/WC<sup>1330</sup> gemacht, wird im PRSP II die Hoffnung formuliert, den Anteil der Armen an der Bevölkerung bis 2015 halbieren zu können, wie in den MDGs angestrebt<sup>1331</sup>. Neben der Bekämpfung materiellen Armut sollen die Armen durch die PRSP-Strategie auch gegen Gewalt, Diebstahl, UXO, Mangelernährung und „unforseen calamities such as natural disasters“<sup>1332</sup> abgesichert werden. Die verschiedenen Dimensionen, die Menschen arm machen können, werden also erfasst, allerdings wird in der Quelle selbst kritisiert, dass die Armutsbekämpfung oft unkoordiniert ist und von schlecht qualifizierten Kräften in den Regionen in Angriff genommen wird<sup>1333</sup>. In der Rückschau wird auch nochmal darauf hingewiesen, dass ein wichtiger Ausgangspunkt der PRSP-Strategie in Laos die Asienkrise war. Ebenso wird auf Erfolge gegen AIDS/HIV/STIs und das Ende des Opiumanbaus und auch auf den erfolgreichen Beginn der strukturierten UXO-Räumung seit der Veröffentlichung des ersten PRSPs hingewiesen<sup>1334</sup>. Diese Politik soll fortgesetzt werden<sup>1335</sup>.

---

<sup>1323</sup> Vgl. ebd.

<sup>1324</sup> Laos (2008), S.112. Dies soll auch durch transparenten Zugang zu den Leistungsberichten der Regierungsorganisationen gewährleistet werden. Und durch entsprechende Bildung der Bürger, um diese zu verstehen. Partizipation wird unten nochmal ausführlicher thematisiert.

<sup>1325</sup> Laos (2008), S.116.

<sup>1326</sup> Laos (2008), S.114.

<sup>1327</sup> Mikrokredite sollen, wie in anderen Ländern auch, mehrheitlich an Frauen vergeben werden. Laos (2008), S.35. Auch sollen neben individuell vergebenen Mikrokrediten auch Fonds für Dorfentwicklung geschaffen werden mit der Situation angemessenen Zinsraten zur Stärkung lokalen Fortschritts. Laos (2008), S. 138.

<sup>1328</sup> Laos (2008), S.74

<sup>1329</sup> Explizit in Laos (2008), S.60f.

<sup>1330</sup> SAP = Strukturanpassungspolitik, WC = Washingtoner Konsens, Vgl. Kapitel 4 dieser Arbeit.

<sup>1331</sup> Hier werden die MDGs in der PRSP-Strategie Laos‘ zum ersten Mal prominent erwähnt, Laos (2008), S.5.

<sup>1332</sup> Laos (2008), S.5.

<sup>1333</sup> Laos (2008), S.44.

<sup>1334</sup> Ebd.

<sup>1335</sup> Laos (2008), S.106f, 150 u.ö.

Neben der Armutsbekämpfung werden Gleichberechtigung, nachhaltige Ressourcennutzung<sup>1336</sup>, Verbesserung des Rechtssystems und Sicherung der sozio-ökonomischen Stabilität als übergeordnete Ziele formuliert<sup>1337</sup>. Als Ausdruck repräsentativer Partizipation soll die Nationalversammlung (auch gegenüber den Gremien der Partei) gestärkt werden<sup>1338</sup>.

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit stellt das explizite Ziel in allen Sektoren des Wirtschaftslebens dar, das auch durch die komparativen Kostenvorteile<sup>1339</sup> erreicht werden soll<sup>1340</sup>. Eine wichtige makroökonomische Voraussetzung hat das zweite PRSP immer im Blick: Der Wechselkurs soll stabil bleiben und die Inflation gering, auch um Kredite der Banken langfristig zu ermöglichen<sup>1341</sup>. Dies hat meso- und mikroökonomisch jedoch die Folge, dass öffentliche Investitionen sinken (müssen); wenn die Staatseinnahmen gering sind, so dass Entwicklungsinvestitionen immer noch mehrheitlich von außen kommen, was den im zweiten PRSP konstatierten starken Anstieg der FDI's erklärt<sup>1342</sup>. Als weiteres Ziel des zweiten PRSP wird auch die Angleichung der Lebensverhältnisse auf zwei Ebenen angeführt: Zum einen zwischen Land und Stadt und zum anderen zwischen den drei geographischen Regionen von Laos: Im Süden und Norden ist die Armut stärker, während in der Mitte des Landes der wirtschaftliche Aufschwung Früchte trägt. Für die Angleichung der Lebensverhältnisse und die flächendeckende Armutsbekämpfung werden der Aufbau einer tragfähigen sozio-ökonomischen Infrastruktur, besonders der Ausbau von Bildungs- und Gesundheitswesen, und die verstärkte Konsumgüterproduktion als unerlässlich angesehen<sup>1343</sup>. Die Armutsbekämpfung soll in den 47 besonders armen Distrikten mit zehn Pilotprojekten in den Bereichen Agrarindustrie, Bildung, Gesundheit und Infrastruktur fokussiert werden<sup>1344</sup>. Für die unterschiedlichen Regionen werden unterschiedliche Strategien entwickelt<sup>1345</sup>: Im Norden ist die Bildungssituation noch schwierig, weshalb zunächst der Fokus auf der Landwirtschaft liegt<sup>1346</sup> und die touristischen Dienstleistungen als schneller Wohlstandslieferant dienen sollen. Da es dort nur eine industrielle Zone gibt (in Luang Namtha) soll der Export verarbeiteter Güter aus der

---

<sup>1336</sup> Konkret: Die Verschmutzung muss verringert werden.

<sup>1337</sup> Ziele: Weniger als 15% armer Haushalte, kein lebensmittelknappheit mehr, Bildung für alle, sauberes Wasser für 65% auf dem Land, Senkung der Bevölkerungswachstums auf 1,91%, mehr als 50% des Landes grün (und gesund). Laos (2008), S 100.

<sup>1338</sup> Laos (2008), S.118.

<sup>1339</sup> PRSP Laos II, S 58. Siehe die Theorie von David Ricardo, Kapitel 4.1 dieser Arbeit.

<sup>1340</sup> Laos (2008), S.7 und 25.

<sup>1341</sup> Laos (2008), S. 40, 58 und 72f.

<sup>1342</sup> Laos (2008), S. 23-25. Zu den FDI's siehe auch unten.

<sup>1343</sup> Dieses Ziel wird an vielen Stellen angeführt, vgl. Laos (2008), S.9, 42 und 188.

<sup>1344</sup> Federführend ist das CPI. Es werden anfangs noch Schwierigkeiten bei der Umsetzung eingeräumt. Laos (2008), S.98.

<sup>1345</sup> Laos (2008), S. 172-182.

<sup>1346</sup> Die exportorientierte Landwirtschaft soll auch externe Investoren für Technik und Infrastruktur anziehen: Laos (2008), S. 139.

Landwirtschaft und der Industrie auf niedrigem Niveau etabliert werden. In der geographischen Mitte Laos‘ soll hingegen eine arbeitsintensive Produktion gefördert werden (um Menschen anspruchsvolle Arbeitsplätze zu bieten). Dort ist die Industrie bis zum Zeitpunkt des zweiten PRSPs schon am stärksten und exportiert bereits Endprodukte: es gibt drei industrielle Zonen (Vientiane 1+2 und Savannakhet), die als Motor der Industrialisierung dienen sollen. Der Dienstleistungsbereich soll hier im Handel gestärkt werden, da die zentrale Region bislang als Brücke des internationalen Austauschs wirkt<sup>1347</sup>. Im Süden ist die Energiewirtschaft durch die Stromgewinnung an den Staudämmen im Mekong im Zentrum. Energie kann in diesem ‚internationalen Eck‘ mit der direkten Nachbarschaft zu Kambodscha und Vietnam und Thailand gut exportiert werden. Weitere Entwicklungsschritte sollen dort vor allem in den Städten, also nicht in der Landwirtschaft erfolgen. Auch die Wachstumsziele sind in den drei Regionen laut zweitem PRSP unterschiedlich: 6-6,5% im Norden, 8,5 -9% im Zentrum und 6,5-7% im Süden werden angestrebt<sup>1348</sup>. In den drei Wirtschaftssektoren sollen auch neue Arbeitsplätze geschaffen werden, kurzfristig mit der Betonung in der Landwirtschaft, später dann auch in der Industrie und im Dienstleistungssektor<sup>1349</sup>. Diese sollen sich entsprechend der regionalen Planungen auf die Regionen verteilen. Im ganzen Land sollen auch Ausbildungsstätten für Landwirtschaft und Gesundheitszentren weiter ausgebaut werden, denn es wird die soziale Grundversorgung von allen Laoten als erstes Entwicklungsziel angegeben. Dazu passend fällt in der Analyse auf, dass im zweiten PRSP Laos‘ ein weiter Infrastrukturbegriff zum Tragen kommt: Infrastruktur umfasst hier nicht nur Transport, sondern Telekommunikation, Schulen, Gesundheitszentren: der in den anderen untersuchten Ländern vorherrschend angegebene Marktzugang als Zweck des Infrastrukturausbaus wird hier nicht erwähnt, vielleicht auch, weil etwa die Infrastruktur für Exporte noch nicht ausgelastet ist<sup>1350</sup>. Good Governance wird jedoch als Maßgabe auch für die Prozesse im Infrastrukturausbau eingefordert<sup>1351</sup>. Eine vorsichtige Privatisierung der Infrastruktur soll es ermöglichen, dass technische Investitionen nicht nur

---

<sup>1347</sup> Ein Aspekt des internationalen Austauschs ist auch die Aussendung von laotischen Gastarbeitern in andere Länder, damit diese dort ausgebildet werden und auch Geld an ihre Familien schicken können. Laos (2008), S.67.

<sup>1348</sup> Laos (2008), S.172.

<sup>1349</sup> Kurzfristige Vorgaben sind 406.000 in der Landwirtschaft, 102.000 in Industrie und 144.000 im Dienstleistungssektor. Laos (2008), S. 66.

<sup>1350</sup> Laos (2008), S.8 und 22. In der Rückschau auf das bereits erreichte seit dem PRSP-Prozess und auch seit 2006, dem Startpunkt des zweiten PRSPs wird berichtet, dass das Transportwesen sich überall verbessert habe und auch die Telekommunikationsmöglichkeiten ausgebaut wurden (Die Beschreibung des Ausbaus von Mobilfunknetzen und Telefonzellen macht den technischen Entwicklungsstand deutlich). Die Auslastung der Infrastruktur ist noch gering, so werden die Flugplätze selten für Frachtflüge genutzt, da es zu wenige Exportgüter gibt). Der Ausbau der sozialen Struktur mit Schulen und Gesundheitszentren wird in einem eigenen Abschnitt beschrieben und weiter eingefordert: Laos (2008) S. 160-164.

<sup>1351</sup> Laos (2008), S.165.



vom Staat geleistet werden müssen<sup>1352</sup>. Allerdings soll es, etwa in der Telekommunikation und im Postwesen eine Bremse im Preiskampf geben, die vom Staat vorgeben wird<sup>1353</sup>.

Laos will laut zweitem PRSP von weiter entwickelten Nachbarländern lernen, beschränkt sich dabei aber zunächst auf Makroökonomie<sup>1354</sup>. Laos will seine geographische Lage als Transitzentrum in der Region ökonomisch nutzen<sup>1355</sup>. Dabei bleibt die laotische Planwirtschaft ein zentraler Unterschied zu anderen Ländern. Diese bedeutet, dass ein Fünf-Jahres-Plan erstellt wird, der erst mit den nationalen Stakeholdern<sup>1356</sup> abgesprochen und in der Nationalversammlung beschlossen wird, um ihn dann mit den Partnern in der Entwicklungszusammenarbeit (auch den IFIs) zu besprechen<sup>1357</sup>. Binnenlaotisch fand der erste Partizipationsprozess jedoch hauptsächlich mit organisierten Institutionen statt (LWU etc.). Wirklich zivilgesellschaftliche Gruppen kamen erst später zu Wort<sup>1358</sup>. Zentrale Instanz für die ökonomische Planung soll auch im zweiten PRSP Laos‘ das Committee for Planning and Investment (CPI) sein<sup>1359</sup>. Zugleich wird der Führungsanspruch der Partei in allem betont, denn alle Maßnahmen müssen mit den Leitlinien, die die Partei vorgibt, übereinstimmen<sup>1360</sup>.

Bedeutsam ist die Reihenfolge der Entwicklungsziele, wie sie im zweiten PRSP Laos‘ genannt werden: erst eine funktionierende soziale Ordnung und dann nachhaltiges Wirtschaftswachstum sind das Ziel. Es solle eine umfassende sozio-ökonomische Infrastruktur entstehen. Um dies zu erreichen, bedarf es laut zweitem PRSP auch gut ausgebildeter Arbeitskräfte für Industrialisierungs- und Modernisierungsprozesse<sup>1361</sup>, die Ausdruck der Entwicklungsvorstellungen sind, wenn auch nicht mehr im Sinne der klassischen Modernisierungstheorie<sup>1362</sup>: Industrialisierung<sup>1363</sup> und Modernisierung sollen eine sozialistische Marktwirtschaft nach den Vorbildern Vietnam und China ermöglichen<sup>1364</sup>. Trotz dieser Zusammenhänge kann man im zweiten PRSP Laos‘ die Vorstellungen und Vorgaben zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung klar differenzieren. Die ökonomischen Basisdaten, wie sie im zweiten PRSP Laos dargestellt werden, weisen ein niedriges Wirtschaftswachstum aus, während die für Investitionen,

---

<sup>1352</sup> Laos (2008), S.137.

<sup>1353</sup> Laos (2008), S.168.

<sup>1354</sup> PRSP Laos II, S.9.

<sup>1355</sup> PRSP Laos II, S. 58.

<sup>1356</sup> Partei, Nationalversammlung und lokale Träger. Bezüglich des PRSP Laos II fanden solche Konsultationen im Mai 2006 statt. Der Implementierungsplan wird ohne Externe erstellt. Vgl. Laos (2008), S. 116f.

<sup>1357</sup> Bei einem RTM wurden Anregungen der Partner aufgegriffen und „incorporated as appropriate“ Im Juni 2006 wurde der Plan von der Nationalversammlung beschlossen und 2008 als zweites PRSP veröffentlicht. Ebd.

<sup>1358</sup> Laos (2008), S. 217f.

<sup>1359</sup> Laos (2008), S.211.

<sup>1360</sup> Ebd.

<sup>1361</sup> Laos (2008), S.13. Für all dieses gibt es Kennzahlen (Table I-1, S. 14f).

<sup>1362</sup> Vgl. Kapitel 2 .2 dieser Arbeit.

<sup>1363</sup> Dabei ist vor allem auch die Modernisierung des Bergbaus im Fokus. Laos (2008), S.172.

<sup>1364</sup> Laos (2008), S.58.

gerade im sozialen Bereich, wichtige ODA stabil ist. Auch will man zur Verstärkung des Wachstums mehr FDIs anziehen, da die staatlichen Investitionsmöglichkeiten als schwach angesehen werden<sup>1365</sup>. Eine Industrialisierung Laos‘ soll eine Diversifizierung der Wirtschaft ermöglichen, um so auf den Stand einer ‚modernen‘ Volkswirtschaft zu gelangen<sup>1366</sup>. Zugleich soll die Organisation und Effizienz besonders der staatlichen Unternehmen gestärkt werden, bei denen aus Sicht der Autoren des zweiten PRSPs viele Mängel für einen effizienten Betrieb zu finden sind<sup>1367</sup>.

Das Ziel der Wirtschaftsreform wird so formuliert:

„Die Grundlagen für die Industrie zu schaffen und die Humanressourcen in qualitativer und quantitativer Hinsicht auf die industrielle Entwicklung vorzubereiten und schrittweise auf die Industrialisierung umzusteigen; [...] Der Parteitag stellte die wichtigsten Erwartungen fest: Das BIP in den zehn Jahren (2001-2010) soll durchschnittlich um mindestens 7,5% pro Jahr steigen; das BIP pro Kopf im Jahr 2010 soll 700-750 USD betragen; das Bevölkerungswachstum soll 2010 auf etwa 2% pro Jahr reduziert werden.“<sup>1368</sup>

Neben der Industrialisierung<sup>1369</sup> soll es auch eine Reform im ersten Wirtschaftssektor, der Landwirtschaft geben. Als Ziele hier werden vorgegeben: „Verbesserung und Schaffung der Grundlagen für einen starken wirtschaftlichen Fortschritt, insbesondere für eine starke Entwicklung des Agrarsektors; vollständige Beseitigung der Brandrodungspraktiken; Vollendung der Aufgaben zur Lösung des Problems der Armut der Bevölkerung.“<sup>1370</sup> Besonders im Fokus sollen hier Großtiere und Exportgüter wie Kaffee, Gummi und Pfeffer stehen<sup>1371</sup>.

Nach den Vorgaben der IFIs soll die Subsistenz und Semi-subsistenz-Wirtschaft zugunsten einer Produktion von Gütern, die verkauft und vor allem auch exportiert werden können, reduziert werden, um die Handelsbilanz durch Agrarexporte auszugleichen<sup>1372</sup>. Übersehen wird hier aber, dass die an der Stelle beklagte Lebensmittelknappheit<sup>1373</sup> durch Subsistenzwirtschaft

---

<sup>1365</sup> Gründe hierfür sind: Kein ausgeglichener Staatshaushalt, Ausgaben sehr hoch, Budgetziel nicht konsequent verfolgt. Bezahlung durch den Staat gering und oft verspätet. Problem der laxen Implementierung der Vorgaben, schwaches Gesetzeswerk, keine zeitlichen Vorgaben für die Umsetzung, langsame institutioneller Reorganisation, schlechter Finanzierung, wenig Investitionen in Bildung und Gesundheit Laos (2008), S. 48.

<sup>1366</sup> Modernisierung und Industrialisierung zu verbinden, zeigt andererseits wieder das veraltete technische Verständnis von Entwicklung.

<sup>1367</sup> Laos (2008), S.13.

<sup>1368</sup> Laos (2008), S. 58: “create the foundation for industry and prepare the quality and quantity of human resources to be ready for industrial development and gradually turn to industrialization; develop our country to become the central point of transit of the region in the future. [...] The Party Congress identified key expectations: GDP in the ten years (2001-2010) to increase on average at least 7.5% per annum; GDP per capita in 2010 to be USD 700-750; the population growth at rate in 2010 to be reduced to about 2% per year.“ Hier wird deutlich, dass das BIP neben der Bevölkerungsentwicklung nahezu der wichtigste Faktor ist, an dem Fortschritt gemessen wird.

<sup>1369</sup> Im Fokus sind hier die Stromwirtschaft und die Zementindustrie, aber auch Papiermühlen zur Verarbeitung des reichlich vorhandenen Holzes.

<sup>1370</sup> Laos (2008), S.58. “Improve and establish the basis for the economy to progress strongly in firm steps, especially to strongly develop the agriculture sector; entirely eliminate the slash-and-burn cultivation practices; complete the tasks in solving the problem of poverty of people”.

<sup>1371</sup> Laos (2008), S.183.

<sup>1372</sup> Agrarische Exportgüter sind vor allem pflanzlicher Gummi und Cashew-Nüsse. Vgl. Laos (2008), S. 45-50.

<sup>1373</sup> Laos (2008), S.38.

gelindert werden kann. Neben der fehlenden Exportorientierung kritisieren die IFIs die mangelnde Produktivität und Arbeitsteilung der Subsistenzwirtschaft, die zudem nicht monetär abgewickelt wird, was einen sozialen Aufstieg erschwert. Im zweiten PRSP wird auch betont, dass die Modernisierung und Diversifikation der Landwirtschaft seit dem ersten PRSP Laos‘ Fortschritte machte. Die Agrarindustrie wächst, auch in Bezug auf Arbeitsplätze, bei gleichzeitigem Sinken des Anteils am BIP Laos<sup>1374</sup>, was ein Symbol für die Modernisierung einer Volkswirtschaft ist. Gleichzeitig soll es auch eine Stärkung von Handwerk, Handel und Dienstleistungen geben: Besonders arme Familien sollen Unterstützung bei einer Umorientierung erhalten<sup>1375</sup>, denn Arbeitskräfte sollen vom Agrarsektor in den Industriesektor und zu den Dienstleistungen, vor allem in den Tourismus wandern<sup>1376</sup>. In allen Sektoren ist im zweiten PRSP Laos‘ eine klare Marktorientierung mit dem Ziel der Exportsteigerung nachzuweisen: So soll es auch eine Marktentwicklung auf dem Land geben, um die Versorgung mit guten Produkten durch den Gewinnanreiz zu sichern<sup>1377</sup>. Die stärkere Exportorientierung soll durch staatliche Unterstützung der Produzenten gefördert werden. Hier ist der Staat in der Verantwortung für die sozio-ökonomische Infrastruktur, um eine Diversifizierung des Industriesektors, die angestrebt wird, zu ermöglichen. In den Exporten soll man zunächst auf den bereits vorhandenen Märkten handeln, um dann mit sinnvollen Zwischenschritten, die im PRSP benannt werden, eine allmähliche Weitung zu erreichen<sup>1378</sup>. Die Exportorientierung soll auch durch den Ausbau der heimischen Fabriken erreicht werden, damit das Ziel einer Industrie mit internationaler Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden kann<sup>1379</sup>.

Die Industrialisierung soll vor allem durch die Förderung des Energiesektors vorangebracht werden, da Laos mit zum Teil noch zu bauenden Staudämmen am Mekong viel Strom produzieren kann, der dann auch in der Region exportiert werden kann<sup>1380</sup>. Dennoch konstatiert das zweite PRSP Laos‘, dass das Wirtschaftswachstum instabil und die Investitionen hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind. Diesem soll durch die Förderung von SME<sup>1381</sup>, auch indirekt durch eine Stärkung des Bankensektors, entgegengewirkt werden<sup>1382</sup>. Ein Problem der grundlegenden Industrialisierung von Laos sind die hohen Produktionskosten in der Industrie: Moderne Technik gibt es nur bei ausländischen Firmen; öffentliche Investitionen bleiben in

---

<sup>1374</sup> Laos (2008), S.25.

<sup>1375</sup> Laos (2008), S.34.und 138f.

<sup>1376</sup> Laos (2008), S.87.

<sup>1377</sup> Laos (2008), S.140.

<sup>1378</sup> Laos (2008), S.140-143.

<sup>1379</sup> Laos (2008), S. 155.

<sup>1380</sup> Laos (2008), S.67.

<sup>1381</sup> SME: Small and Medium-sized Enterprises: kleine und mittelständische Unternehmen.

<sup>1382</sup> Laos (2008), S.38.

diesem Bereich besonders niedrig wegen des dortigen Fokus auf Landwirtschaft, Infrastruktur und Dienstleistungen. Dies wird dadurch erklärt, dass auch die Infrastruktur der Dienstleistungen sehr schwach ist und nicht die Erfordernisse für sozio-ökonomische Entwicklung erreicht<sup>1383</sup>. Dennoch wirkt die Industrie durch Diversifizierung und Qualitätssteigerung als der Motor für neue Arbeitsplätze auch durch eine starke Privatwirtschaftsentwicklung und die Erschließung neuer Märkte durch verstärkte regionale Integration<sup>1384</sup>. Dennoch waren die Erwartungen noch höher, denn die Exporte steigen weniger stark als erwartet.<sup>1385</sup> Auch werden weiterhin fast nur Rohstoffe exportiert<sup>1386</sup>.

In der Industrie sollen mehr private Investitionen erfolgen, um den Staatshaushalt zu entlasten<sup>1387</sup>. Zur Konsolidierung des Etats soll auch Staatsbesitz veräußert werden; Staatsunternehmen sollen privatisiert und Staatsanleihen am internationalen Finanzmarkt ausgegeben werden<sup>1388</sup>.

Interessant am zweiten PRSP Laos<sup>4</sup> ist die Tatsache, dass es einen eigenen Abschnitt zur ODA, also zur offiziellen Entwicklungshilfe gibt<sup>1389</sup>. Diese konzentriert sich auf wichtige Bereiche mit dringenden Maßnahmen: Landwirtschaftsentwicklung, Armutsbekämpfung, Bildung und Gesundheit, im PRSP als „human resources development“<sup>1390</sup> zusammengefasst.

Allerdings wird hier auch in seltener Klarheit Kritik an den Geldgebern geäußert, wenn diese durch eigene wirtschaftliche Schwierigkeiten zugesagte Gelder nicht rechtzeitig auszahlen, so dass geplante Fonds nicht aufgebaut und genutzt werden können<sup>1391</sup>. Es wird verdeutlicht, dass Entwicklungshilfsgelder in Laos noch benötigt werden<sup>1392</sup>, dass man aber, um mit ODA besser planen zu können, mehr Ownership über die der ODA-Mittel benötigt<sup>1393</sup>. Zugleich formuliert das zweite PRSP die Hoffnung auf steigende ODA-Beiträge zur Unterstützung der Entwicklung und Transformation<sup>1394</sup>. Es werden in einem eigenen Kapitel aber auch Versäumnisse der

---

<sup>1383</sup> Laos (2008), S. 39.

<sup>1384</sup> Laos (2008), S.26.

<sup>1385</sup> Exporte 1,5% BIP Importe 1,9% (Immer noch Ungleichgewicht, aber das Ungleichgewicht fiel von 11% 2001 auf 8% 2005 Laos (2008), S.27.

<sup>1386</sup> PRSP Laos II 2008, S. 43. Dies liegt auch an der veralteten Technik der Industrie.

<sup>1387</sup> Laos (2008), S.67.

<sup>1388</sup> Laos (2008), S.67.

<sup>1389</sup> PRSP Laos II,2008, S.28.

<sup>1390</sup> PRSP Laos II 200, S. 187. Hier wird das human resources development als eigenes Investitionsfeld angesehen. Es soll Förderung besonders für Arme geben, etwa Stipendien für Studierende und Hochbegabte aus armen Familien.

<sup>1391</sup> PRSP Laos II,2008, S.44.

<sup>1392</sup> PRSP Laos II,2008, S.39.

<sup>1393</sup> PRSP Laos II,2008, S.117.

<sup>1394</sup> Brussels Programme of Action to LDCs (2001-2010) und steigende FDIs. Problem. Hoher Ölpreis 2006ff. (55) Insgesamt Druck von außen. Ölpreis, Währungsschwankung, Preissubventionen und nicht tarifäre Handelshemmnisse (Import und Export). (57).

laotischen Politik und Wirtschaft eingeräumt<sup>1395</sup>: so wird betont, dass die Staatseinnahmen niedrig seien und oft nicht an der richtigen Stelle ausgegeben würden<sup>1396</sup>.

Neben der ODA wird auch der positive Beitrag der ausländischen Direktinvestitionen (FDIs) zur Güterproduktion, zum Wirtschaftswachstum und zur Restrukturierung der Wirtschaft durch eine Stärkung des privatwirtschaftlichen Sektors anerkannt<sup>1397</sup>. Allerdings wird die notwendige Begleitung durch die Regierung betont, etwa eine Lenkung zu dezentralen FDIs als Beitrag zur Angleichung der Lebensverhältnisse. Zur Anziehung von FDIs sollen die Eigentumsrechte gestärkt werden und echter Wettbewerb ermöglicht werden<sup>1398</sup>. Es soll umfassende Erleichterungen für FDIs geben<sup>1399</sup>, da diese als für eine positive Entwicklung notwendig angesehen werden. Als Hemmschuh werden im zweiten PRSP Laos die schlecht ausgebildeten heimischen Arbeitskräfte wahrgenommen. Dies soll kurzfristig durch ausländische Arbeitskräfte (die von den Investoren mitgebracht werden) ausgeglichen werden, jedoch wird gleichzeitig die Ausbildung laotischer Arbeitskräfte als Ziel vorgegeben<sup>1400</sup>, was in anderen Fällen in der Behandlung von FDIs in der Entwicklungszusammenarbeit vernachlässigt wird. Zur weiteren Erleichterung der FDIs wird ebenso festgelegt, dass es ein zentrales Register geben soll für alle legalen Dokumente und Instrumente, die die Entwicklung der Privatwirtschaft berühren, und dass alle Gesetze auch auf Englisch zur Verfügung stehen sollen<sup>1401</sup>. Diese ausländischen Investitionen sollen jedoch nur mit lokaler Partizipation und Überwachung des Ownership zugelassen werden<sup>1402</sup>. In Bildung und Gesundheit wird wenig FDI-Geld investiert, obwohl Investoren auch auf qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen sind<sup>1403</sup>.

Im Dienstleistungsbereich ist der Tourismus der stärkste Wirtschaftszweig, von dem man sich schnelles Wachstum und somit auch schnell steigende Steuereinnahmen verspricht<sup>1404</sup>. Auch wird der Ökotourismus als Wachstumsmarkt begriffen<sup>1405</sup>, der ein neuer Kernbereich zur

---

<sup>1395</sup> Kapitel: Restriktionen, Nebenbedingungen und Begrenzungen, Laos (2008), S. 38-48.

<sup>1396</sup> So gebe es etwa Subventionen für Autos und Benzin, aber nicht für Erziehung und Bildung, wie die Autoren des zweiten PRSPs einräumen. Laos (2008), S. 40.

<sup>1397</sup> 585 PRSP Laos II, 2008, S.28: Insgesamt werden FDI Projekte angeführt, von denen relativ wenige in der Landwirtschaft (7% der Summe), aber viele in der Industrie (79%) investieren. Dies kann man als eine Industrialisierung von außen begreifen. Viel wird auch in den Staudambau investiert, der zugleich durch ODA-Mittel gefördert wird.

<sup>1398</sup> Laos (2008), S.78

<sup>1399</sup> Laos (2008), S.193

<sup>1400</sup> Laos (2008), S.200.

<sup>1401</sup> Laos (2008), S.126

<sup>1402</sup> Laos (2008), S.128.

<sup>1403</sup> PRSP Laos II, 2008, S.30 und 127. FDIs nehmen auch nur langsam zu, da es an heimischen ausgebildeten Arbeitskräften fehlt, um als Investor Industrieanlagen sinnvoll bauen zu können. Nur 2% der Arbeiter sind entsprechend ausgebildet.

<sup>1404</sup> PRSP Laos II, 2008, S.8 und 21f.

<sup>1405</sup> Zur Rolle des Tourismus in Laos siehe auch: Marquardt, Diana (2010): Tourismus in der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Ansätze, Wirkungen und spezifische Kooperationsbedingungen dargestellt an Beispielen aus Laos. Aachen.

schnellen Einkommensgenerierung von Armen und Ungelernten sein kann und soll<sup>1406</sup>. Grundsätzlich soll die Dienstleistungsentwicklung in allen Bereichen mehr auf einen Markt hin orientiert sein<sup>1407</sup>.

Im Bereich der sozialen Entwicklung stehen Bildung und Gesundheit im Fokus und werden als Staatsaufgabe angesehen, was auch die niedrigen FDIs erklärt<sup>1408</sup>. Als langfristiges Ziel wird die Vorstellung von Laos als technisch fortschrittliche Nation formuliert, was auch die Idee der Entwicklung durch Technik und gute Ausbildung bedingte. Technischer Fortschritt wird als Entwicklungsziel formuliert, das durch FDIs, aber auch durch staatliche Forschungsinstitutionen an Schulen und Universitäten ermöglicht werden sollte<sup>1409</sup>. Diese Forschung soll dann auch Fortschritt und Wachstum ermöglichen, indem die Effizienz- und die Produktivitätssteigerung durch Technikeinsatz auch in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten insgesamt erreicht werden soll<sup>1410</sup>.

Aber auch konkrete Maßnahmen in der Bildungspolitik im engeren Sinn, also in der primären und sekundären Bildung werden angeführt. So sollen etwa die Schülerzahlen an Sekundarschulen erhöht werden, zugleich soll eine bessere Verzahnung von Bildungswesen und Bedarf des Arbeitsmarktes erreicht werden. Bildung soll durchaus auch mit dem Fokus der Steigerung der Arbeitsproduktivität gestärkt werden<sup>1411</sup>. Im Schulsystem soll die Schwäche, dass es zunehmend mehr Wiederholer und Abgänger ohne Abschluss gibt, behoben werden<sup>1412</sup>. Ein Problem ist auch die schlechte Ausbildung und Bezahlung der Lehrer und die schlechte Ausstattung der Schulen. All dies führt zu einer hohen Rate an Analphabeten in Laos<sup>1413</sup>. Besonders die benachteiligten ethnischen Gruppen stehen hier im Fokus des zweiten PRSPs<sup>1414</sup>. Ein allgemeiner Schulzugang soll erreicht werden<sup>1415</sup>, auch dadurch, dass Menschen zu den Schulen gebracht werden sollen, da lokale Schulbauten zu teuer erscheinen<sup>1416</sup>. Bildung wird als Schlüsselbereich und als für jede Entwicklung vorrangig beschrieben im zweiten PRSP Laos', besonders wichtig auch für gesellschaftlich benachteiligten Gruppen<sup>1417</sup>. Neben der

---

<sup>1406</sup> Laos (2008), S. 99.

<sup>1407</sup> PRSP Laos II, 2008 S. 20-22.

<sup>1408</sup> Laos (2008), S. 30, 60 und 90.

<sup>1409</sup> Laos (2008), S. 130.

<sup>1410</sup> Laos (2008), S. 132.

<sup>1411</sup> Laos (2008), S. 7 und 118.

<sup>1412</sup> Laos (2008), S. 44. Ziele: weniger Wiederholer, besser Schulausstattung und Unterstützung der Lehrer durch pädagogische Assistenten, bessere Schulaufsicht, bessere Finanzierung, auch durch Schulvereine.

<sup>1413</sup> Die beschriebenen Herausforderungen ähneln sehr denen, die in Burundi (2007) benannt werden. Vgl. Kapitel 5.2.5 dieser Arbeit.

<sup>1414</sup> Laos (2008), S. 200.

<sup>1415</sup> Laos (2008), S. 61.

<sup>1416</sup> Laos (2008), S. 94

<sup>1417</sup> Laos (2008), S. 144-148. Benachteiligte Gruppen, die keine Schule besuchen konnten, sollen nun besonders gefördert werden (zweite Chance, zweiter Bildungsweg (bis zum Alter von 40). Senkung des Schulgeldes, Stipendien.

Primarbildung für alle wird der Blick darauf gerichtet, Berufsausbildungskonzepte unter Beteiligung der zu stärkenden Privatwirtschaft zu erstellen, um den Arbeitsmarkt und die Jahrespläne besser abzustimmen und Ausbildungen anzubieten, die gebraucht werden<sup>1418</sup>. Auch sollen die Ausstattung und Lerninhalte in den Schulen verbessert und modernisiert werden<sup>1419</sup>. Weitere Schwerpunkte sind die Stärkung frühkindlicher Bildung und die Behebung des Stadt-Land-Gefälles<sup>1420</sup>. Für die Hochschulbildung wird ein Masterplan erstellt, der die Kapazitäten der drei Universitäten<sup>1421</sup> des Landes und die Vermittlung der Fähigkeiten dort verbessern soll. Investitionen in Forschungszentren sollen mit ausländischer Hilfe gesteigert werden<sup>1422</sup>. Im Gesundheitsbereich wird laut zweitem PRSP der Bedarf nicht erreicht, da schlechte Ausbildung und Ausstattung vorherrschen und Modernisierungen auch an starkem Aberglauben scheitern, der eher auf traditionelle Medizin vertraut. Auch ist der heimische pharmazeutische Sektor schlecht entwickelt<sup>1423</sup>: Die Erwartungen an den Gesundheitsbereich sind basal: Senkung der Mutter- und Kindersterblichkeit, Steigerung der Lebenserwartung, und Eindämmung ansteckender Krankheiten durch Prävention und bessere Behandlungsmöglichkeiten<sup>1424</sup>. Gesundheit wird als Grundvoraussetzung für die Teilhabe am Aufschwung erkannt und dementsprechend die Gesundheitsversorgung ausgebaut<sup>1425</sup>. Der kostengünstige Zugang zu medizinischer Versorgung wird als staatliche Aufgabe gesehen, die noch näher definiert und organisiert werden muss<sup>1426</sup>. Das Ziel ist eine landesweit gute Gesundheitsversorgung, was ökonomisch gesprochen beinhaltet, die Effizienz des Gesundheitswesens zu erhöhen, den Investitionsbedarf zu ermitteln, Prioritäten zu benennen und auch die Geber-Koordination in diesem Bereich zu verbessern. Auch sollen Anreize für private Investitionen ins Gesundheitssystem gesetzt werden<sup>1427</sup>. Mittelfristig sollen auch Krankenstationen in abgelegenen Gegenden aufgebaut werden<sup>1428</sup>. Neben der Behandlung sollen auch Aufklärungs- und Präventions-

---

<sup>1418</sup> Laos (2008), S.87. Auch sollen Berufsschulen aus der Wirtschaft mitfinanziert werden.

<sup>1419</sup> Durch moderne Techniken, moderne Schulbücher, bessere Verwaltung, mehr Investitionen, Förderung von Privatschulen, grenzüberschreitende Kooperation in der Bildung Laos (2008), S.145.

<sup>1420</sup> Ebd.

<sup>1421</sup> Vientiane, Savannakhet und Luang Namtha. Laos (2008), S. 7 und 148.

<sup>1422</sup> Ebd.

<sup>1423</sup> Auch für das Vorhergehende: Laos (2008), S.45. Die Medikamentenversorgung aus lokaler Produktion betrug 48%.

<sup>1424</sup> Laos (2008), S.8. Es wurden da auch kleine Fortschritte gemacht: so konnte die Kindersterblichkeit gesenkt werden, die Müttersterblichkeit jedoch nicht in gleichem Maße! Laos (2008), S. 36.

<sup>1425</sup> Laos (2008), S.30. Es wurden neue Gesundheitszentren im ganzen Land gebaut und 6 neue Labore zur Analyse von Krankheiten.

<sup>1426</sup> Laos (2008), S.95.

<sup>1427</sup> Laos (2008), S.151. Hier wird deutlich, dass der Staat finanzielle Unterstützung von außen zur Realisierung der Vorhaben braucht.

<sup>1428</sup> Laos (2008), S. 153.

maßnahmen vermehrt durchgeführt werden<sup>1429</sup>. Damit verbunden sind Informationen zum Zusammenhang von sauberer Umwelt und Gesundheit ebenso wie Maßnahmen zur Geburtenkontrolle.<sup>1430</sup>

Zur langfristigen Sicherung des Gesundheitssystems ist die Etablierung eines Systems der sozialen Sicherung angestrebt. Bisher gibt es dies leider nur für den formalen Sektor und staatliche Angestellte, was im Landesdurchschnitt nur 4,7% der arbeitenden Bevölkerung einschließt, in der Hauptstadt Vientiane deutlich mehr<sup>1431</sup>. Eine leichte Steigerung wurde im Zeitraum des ersten PRSPs schon erreicht. In diesem Bereich der sozialen Absicherung wird vom PRSP Laos II dringlich ein Gesetz für einen Mindestlohn, der soziale Sicherheit bieten soll, eingefordert<sup>1432</sup>. Direkte staatliche Unterstützung soll es nur für diejenigen geben, die nicht in der Lage sind, sich auf dem Arbeitsmarkt einzubringen<sup>1433</sup>. Um jedoch gleichzeitig das know-how und die Produktivität zu erhöhen, wird es die Anwerbung von Arbeitskräften aus der Region als Gastarbeiter ebenso geben wie einen Techniktransfer aus Vietnam, Thailand und China, um „Fortbildung von außen“ zu ermöglichen<sup>1434</sup>. Im Außenhandel insgesamt fehlt eine Rahmenordnung mit langfristiger Perspektive<sup>1435</sup>. Eine wichtige Maßnahme wird jedoch beschrieben: die Stärkung des Bankensektors<sup>1436</sup>, indem Geschäftsbanken, die im Besitz des Staates sind, stärker reguliert und auf die Vergabe von Krediten und Mikrokrediten in der Landwirtschaft fokussiert werden. Auch soll ein Frühwarnsystem für das Bankensystem eingeführt werden, um Zusammenbrüche zu verhindern<sup>1437</sup>. Gleichwohl bleibt die sozialistische Prägung daran erkennbar, dass in allen Sektoren die Staatswirtschaft als führender Akteur gesehen wird, der aber auch andere Unternehmensformen zulassen (und durch die Banken fördern) soll, um Konkurrenz zu erzeugen<sup>1438</sup>. Durch das so ermöglichte Wachstum der Privatwirtschaft, das zu allgemeinem Wirtschaftswachstum und in der Folge zu höheren Steuereinnahmen führen soll, sollen die finanziellen Mittel zur Armutsreduzierung erzielt werden. Dazu ist aus Sicht der Autoren des PRSP mehr Markt unerlässlich<sup>1439</sup>, der auch eine Flexibilisierung

---

<sup>1429</sup> Prävention und Behandlung müssen gesteigert werden: so soll es Informationskampagnen zur Hygiene geben, mehr und besser qualifizierte Mitarbeiter im Gesundheitswesen, besonders in den 47 armen Distrikten sollen eingestellt werden. Siehe Laos (2008), S.151-153.

<sup>1430</sup> Hier ist der Zusammenhang von sauberer Umwelt und Gesundheit ebenso im Fokus wie das Bevölkerungswachstum als Thema de Politik: Letzteres soll sinken. vgl. Laos (2008), S. 58 und 153.

<sup>1431</sup> Laos (2008), S. 30f.

<sup>1432</sup> Laos (2008), S. 31.

<sup>1433</sup> Laos (2008), S.92.

<sup>1434</sup> Laos (2008), S. 31 f. Die Fortbildung durch Gastarbeiter wird wie folgt umschrieben: „foreign workers can open a human resources training“. Laos (2008), S.32.

<sup>1435</sup> Laos (2008), S.43.

<sup>1436</sup> Laos (2008), S.73-76.

<sup>1437</sup> Laos (2008), S.76. Dies ist ein Lernerfolg aus der Asienkrise.

<sup>1438</sup> Laos (2008), S.59.

<sup>1439</sup> Laos (2008), S. 87, besonders 25 u.ö.



der Arbeit<sup>1440</sup> bringt und die Gründung von so etwas von Ich-AGs (Solo-Selbstständige) ermöglicht. Allerdings soll auch eine Arbeitslosenversicherung eingeführt werden<sup>1441</sup>.

Jenseits der ökonomischen Umstrukturierungen ist die Beschreibung der Partizipationsmöglichkeiten, die im zweiten PRSP Laos‘ dargestellt werden, zu analysieren. Denn Partizipation gehört zu einem sozioethisch reflektierten Entwicklungsbegriff unabdingbar hinzu<sup>1442</sup>. Grundsätzlich soll diese durch Dezentralisierung und Anhörungen der Bevölkerung, vor allem der Massenorganisationen gewährleistet werden<sup>1443</sup>. Für diese soll wie für alle Organisationen der Zivilgesellschaft<sup>1444</sup> ein Rechtsrahmen entwickelt werden: diese Angaben bleiben ziemlich unkonkret, es gibt allein eine allgemeine Berufung auf den Rechtsstaat (rule of law)<sup>1445</sup>. Die Fokussierung auf die Massenorganisationen erscheint weit entfernt von echter Beteiligung der Bevölkerung vor Ort und ist sicher einer der kritischen Punkte in der Bewertung der PRSP-Strategie von Laos. Als spezifischem Punkt der Partizipation gibt es im zweiten PRSP auch klare Vorgaben zur Umsetzung der Geschlechtergerechtigkeit<sup>1446</sup>. Die Schaffung von Capacities und Opportunities von und für Frauen wird als Herausforderung angesehen, die zunächst mit gezielten Förderungen als Pilotprojekte gegen Diskriminierung von Frauen in zwei Provinzen angenommen werden soll<sup>1447</sup>. Daneben soll in Workshops unter der Federführung der laotischen Nationalen Kommission zur Frauenförderung (NCAW Lao National Commission for Advancement of Women) eine nationale Strategie zur Frauenförderung erarbeitet werden<sup>1448</sup>. Gleichzeitig sollen Maßnahmen und Richtlinien zum gleichen Zugang zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen in allen Regionen erarbeitet werden<sup>1449</sup>. Auch soll es entsprechende Schulungen für staatliche Angestellte geben. Langfristiges Ziel ist eine unter Gender- und Ethnie-Gesichtspunkten ausbalancierte Besetzungsstruktur in allen Bereichen staatlicher Stellen. Zugleich ist die Einbindung der Frauen vor Ort in neue Projekte der Armutsbekämpfung vorgesehen, um deren Partizipation und Ownership sicherzustellen<sup>1450</sup>. Hier ist auch auf die internationale Praxis zu verweisen, Mikrokredite vorrangig an Frauen zu vergeben, die in

---

<sup>1440</sup> Um Arbeitsmigration und Fortbildungen auch international zu ermöglichen, sollen u.a. auch die Fremdsprachenkenntnisse gefördert werden. Laos (2008), S. 87.

<sup>1441</sup> Laos (2008), S.88.

<sup>1442</sup> Vgl. Kapitel 2.4 dieser Arbeit.

<sup>1443</sup> Laos (2008), S.96.

<sup>1444</sup> Wirklich vom Staat unabhängige Organisationen gibt es in Laos nicht, weshalb dies hier etwas nach Sprachkosmetik für die Ansprechpartner bei den IFIs wirkt.

<sup>1445</sup> Laos (2008), S. 114 bis 119.

<sup>1446</sup> Laos (2008), S. 108- 111.

<sup>1447</sup> Laos (2008), S.108.

<sup>1448</sup> Ebd.

<sup>1449</sup> Konkret: Datensammlung in zwei Provinzen zur Umsetzung der Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), Erstellung von Handbüchern in allen drei Wirtschaftssektoren zum Gender Mainstreaming durch das Gender Resource Information and Development Centre (GRID). Laos (2008), S. 108f.

<sup>1450</sup> Auch für das Vorherige Laos (2008), S. 109.

Laos aufgegriffen wird, da diese eher in die Zukunft ihrer Kinder und in Einkommensgenerierung investieren und weniger in Konsum als Männer<sup>1451</sup>. In der Landwirtschaft sollen die traditionell starken Rechte der Frauen wieder berücksichtigt werden, so das zweite PRSP in Laos<sup>1452</sup>. Auch in den Schlüsselbereichen Bildung und Infrastruktur soll gleicher Zugang für Jungen und Mädchen sowie Frauen und Männer angestrebt werden; Ungleichheiten sollen offen benannt und behoben werden. Die Antidiskriminierungspolitik greift auch ethnische Minderheiten, etwa unter der Lehrerschaft, auf und will für mehr Gleichberechtigung aller Marginalisierten eintreten<sup>1453</sup>. Frauen sollen auch in SMEs leichter in Führungspositionen gelangen können. Generell sollen ihre Opportunities, also ihre Chancen in der Arbeitswelt, verbessert werden. Allerdings bleiben die Ausführungen dazu sehr unkonkret, die Verantwortung wird subsidiär LWU und NCAW zugewiesen, es scheint kein Thema mit hoher Priorität zu sein<sup>1454</sup>. Im Themenkomplex des Umweltschutzes ist es weniger bedeutsam, dass laut zweitem PRSP<sup>1455</sup> ein nachhaltiges Umweltmanagement angestrebt wird, vielmehr ist hervorzuheben, dass eine stärkere Umweltverschmutzung als quasi automatische Folge einer sozio-ökonomischen Fortentwicklung gesehen wird, da natürliche Ressourcen schwinden und der Müll zunehmen werde; dies erzeugt allerdings keinen Zweifel am Entwicklungsprozess in Laos. Die Folgen sollen ‚einfach‘ durch verstärktes Investment in Umweltschutz abgemildert und ausgeglichen werden<sup>1456</sup>. Das Management der natürlichen Ressourcen soll durch verstärkte Partizipation, besonders der Armen, und dezentrales Vorgehen bei der Implementierung jeglicher Planungen, organisiert werden<sup>1457</sup>. Es soll eine institutionelle Rahmensetzung und Gesetzgebung zum Umweltschutz, etwa zur Errichtung von Naturschutzzonen, geben; zugleich sollen marktbasierende Instrumente beim Landerwerb eingesetzt werden<sup>1458</sup>. Diese Spannung zwischen Planung und Markt findet sich in der gesamten PRSP-Strategie Laos‘, wie exemplarisch hier am Beispiel der Umweltpolitik deutlich wird. Ziel ist es „[To] [e]nsure the balance between socio-economic development and environmental protection“<sup>1459</sup>, was bedeutet, es soll mehr Geld in den Umweltschutz investiert werden. Allerdings ist festzuhalten, dass in diesen

---

<sup>1451</sup> Vgl. Yunus (1998).

<sup>1452</sup> Laos (2008), S.110.

<sup>1453</sup> Laos (2008), S. 110.

<sup>1454</sup> Laos (2008), S.111.

<sup>1455</sup> Auch für das Folgende: Laos (2008), S.119.

<sup>1456</sup> In Industriezonen soll es eine Förderung von ökologischer Infrastruktur und Technik geben, die den Armen dient. Die umweltfreundliche Produktion durch die Privatwirtschaft soll gefördert werden; zugleich soll der Patentverkauf aus Früchten traditionaler Arten und Genbasen verboten werden, aber der Verkauf organsicher Produkte soll gefördert werden. PRSP Laos II 2008; S. 120-122.

<sup>1457</sup> Die Einbindung der Marginalisierten kann als Ausdruck der Option für die Armen gedeutet werden. Vgl. Kapitel 2.36.4 dieser Arbeit.

<sup>1458</sup> Laos (2008), S.120.

<sup>1459</sup> Laos (2008), S.123.

Abschnitten nur unkonkret formuliert wird<sup>1460</sup>: Es wird nur von „fördern“ und „ermutigen“ gesprochen; Absichtserklärungen werden formuliert, die im Zweifel an der Finanzierung scheitern können, während in den Ausführungen zur Bankenreform viele strenge Formulierungen wie „soll“ und „muss „und „darf nicht“ verwendet werden<sup>1461</sup>. Die Wirtschafts- und Umweltschutzpolitik soll koordiniert werden, was in der Praxis meist zu einem Finanzierungsvorbehalt von Umweltschutzmaßnahmen führt.

Allerdings wird hier wie auch in anderen Teilen der PRSP-Strategie der Volksrepublik Laos die starke Rolle des Staates betont: Nicht nur in Bildung und Gesundheit, sondern auch in der Marktgestaltung, etwa im Ausbau heimischer Märkte. Exemplarisch sei hier nur der Telekommunikationsmarkt genannt, in dem es großes staatliches Engagement gibt, das Wettbewerb nach unten verhindern soll<sup>1462</sup>. Als ein weiteres Beispiel kann der Bereich der Medien genannt werden: Auch durch den Staat soll die Verbreitung seriöser Informationen gesichert werden<sup>1463</sup>. In der PRSP-Strategie Laos‘ sollen Capacities und Opportunities gleichzeitig und gleichberechtigt gefördert werden nach dem Prinzip der Subsidiarität oder dem, was die laotische Zentralregierung darunter versteht: sie erwartet von den Provinzregierungen eigene Pläne zur sozio-ökonomischen Entwicklung unter Beachtung der Leitlinien zur Transparenz und Vereinfachung privater Investitionen.<sup>1464</sup>

Im zweiten PRSP werden die Bemühungen des ersten PRSP fortgesetzt, aber mit dem Anspruch verbunden, die Effizienz insgesamt und die Produktionsgeschwindigkeit in der Wirtschaft zu steigern. Man will von den anderen Ländern in der Region und mit ähnlichen Erfahrungen und Ausgangsbedingungen lernen, aber dennoch einen eigenen, sozialistischen Weg gehen<sup>1465</sup>. Die Ziele der Zunahme der Arbeitsplätze (Opportunities), besonders in der Industrie, und der menschlichen Befähigungen (Capacities), sollen miteinander verbunden werden. Die Capacities werden als Voraussetzung zur vermehrten Opportunities anerkannt. Es lassen sich die Kernmaßnahmen der PRSP-Strategie Laos‘ am Ende des zweiten PRSPs wie folgt zusammenfassen<sup>1466</sup>: als erstes Implementierung einer Marktwirtschaft, was konkret bedeutet: Als erster Schritt die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle, also für SOEs, die umstrukturiert und technisch modernisiert werden sollen<sup>1467</sup>, und privatwirtschaftliche

---

<sup>1460</sup> Im Umweltschutz werden nur ganz wenige Maßnahmen konkret benannt, etwa eine verbesserte Müllentsorgung und der Bau von Abwassersystemen, die auch bei Hochwasser sicher funktionieren. Laos (2008), S. 124.

<sup>1461</sup> Laos (2008), S.122.

<sup>1462</sup> „[R]ate brackets to be applied“ Laos (2008), S.168.

<sup>1463</sup> Laos (2008), S.174. Hier scheint die Gratwanderung zu staatlicher Zensur schmal zu sein.

<sup>1464</sup> Laos (2008), S. 186-188.

<sup>1465</sup> Laos (2008), S. 190.

<sup>1466</sup> Laos (2008), S.191-221.

<sup>1467</sup> SOEs sollen effizienter werden und ihre Ausgaben sollen stärker kontrolliert werden. Laos (2008), S. 203.

Unternehmen<sup>1468</sup>. Dies impliziert auch die Entwicklung eines Finanzmarktes, in dem der Staat sich aus den Geschäftsbanken zurückzieht und der sich für den Handel mit Aktien und anderem Geschäftsbesitz (Property) öffnet<sup>1469</sup>. Auch der Arbeitsmarkt soll weiterentwickelt und modernisiert werden mit dem Ziel, Qualität und Quantität der Stellen zu erhöhen und sozialversicherte Arbeitsplätze schaffen<sup>1470</sup>. Auch soll es Reformen des Immobilienmarktes und des Technologiemarktes geben<sup>1471</sup>. In den Vorgaben soll bis 2010 unter eindeutig nationaler Verantwortung eine Marktwirtschaft eingeführt sein, in der zentrale Punkte der Daseinsvorsorge, der Bildung, der Gesundheit und des Marktgeschehens staatlich kontrolliert sind, was sie zu einer sozialistischen Marktwirtschaft machen soll<sup>1472</sup>. Es gibt im zweiten PRSP Laos‘ eine Haltungsänderung, in der Bildung als eine Frage des nationalen Interesses erkannt wird: Es geht nicht vorrangig um billige Arbeitskräfte, sondern um qualifizierte, um so auch eine Absicherung für die Menschen zu erreichen<sup>1473</sup>. Im zweiten PRSP werden neben der Angleichung der Lebensverhältnisse in Stadt und Land auch eine Angleichung der Wirtschaftsleistung von Landwirtschaft und Industrie angepeilt, was bedeutet, dass der Anteil der Industrie erhöht werden soll. In der sozialen Entwicklung sollen in Laos die MDGs als Richtschnur dienen, deren Vorgaben bis 2010 verbessert, aber noch nicht erfüllt sein werden<sup>1474</sup>. In der praktischen Umsetzung sollen das Wirtschaftsrecht der sozialistischen Marktwirtschaft<sup>1475</sup> reformiert und das Steuerrecht vereinfacht werden. Die weiterhin notwendigen Planungsprozesse sollen durch Dezentralisierung und mehr Partizipation auf allen Ebenen (freilich mehrheitlich der Massenorganisationen) so verändert werden, dass Pläne gemacht werden, die von der Bevölkerung unterstützt werden und realistisch sind<sup>1476</sup>. Dadurch sollen auch Investitionen ermöglicht

---

<sup>1468</sup> Dies bedeutet, dass es keine direkten staatlichen Interventionen mehr geben soll, dass Geschäftshindernisse beseitigt werden sollen, auch, um den Export zu stärken. SMEs sollen, besonders im Handel, in den traditionellen Berufsfeldern entstehen; sie sollen verbesserte Kreditkonditionen erhalten, um Arbeitsplätze schaffen zu können. Zugleich soll zeitlich begrenzt der Zugang für ausländische Arbeitskräfte erleichtert werden, bei gleichzeitiger, als dringend („urgent“) beschriebener, und verstärkter Förderung der Qualifikation einheimischer Arbeitskräfte Laos (2008), S.192.

<sup>1469</sup> Ziele: Unabhängigkeit der Banken, keine Vermischung von staatlichen Krediten und staatlichen Banken: kein Verkauf von Staatsanleihen an Geschäftsbanken mit staatlichem Anteil PRSP Laos II 2008, S.194.

<sup>1470</sup> PRSP Laos II 2008; S. 196.

<sup>1471</sup> Damit werden klare Regelungen zur Landnutzung und zum Erwerb von Wohnungseigentum verbunden; die Übertragung von Eigentum, besonders von Land, soll damit erleichtert werden. Mit zusätzlichen Mittel ist sozialer Wohnungsbau geplant. Laos (2008), S.81. Der Gefahr des Landgrabblings soll durch Bekanntmachung der Regeln und durch ihre Überwachung eingedämmt werden Diese Regeln sollen auch international bekannt gemacht werden. Es soll eine Win-Win-Situation für alle durch eine Landreform entstehen.

<sup>1472</sup> Laos (2008), S. 210- 226.

<sup>1473</sup> PRSP Laos II 2008; S.220f. Im Gesundheitswesen, in Kultur und Bildung sollen auch neue Arbeitsplätze entstehen.

<sup>1474</sup> Laos (2008), S. 226.

<sup>1475</sup> Ziel ist die Verbesserung des economic legal framework durch eine Liberalisierung des Unternehmensrechts und des Aktienmarktes (free entry and exit). Weitere Maßnahmen: Wettbewerb zulassen, staatlichen Haushalt und Haushaltsrecht transparent machen, Einführung bzw. Reform des Umweltschutzrechtes und des Vertragsrechts Bei allem: Kompatibilität mit internationalem und ausländischem Recht anstreben. Laos (2008), S.197.

<sup>1476</sup> Laos (2008), S.198.

werden, die dann die Produktivität der Nationalökonomie erhöhen sollen. Da wird zwischen heimischen und externen Investoren sowie externen Entwicklungshilfsgeldern differenziert<sup>1477</sup>.

Bezüglich des heimischen Investments sollen durch die staatlichen Stellen klare Entwicklungspläne erarbeitet werden, um Bereiche, in denen Investitionen möglich und nötig sind, auszumachen. Ein gleichzeitiger Bürokratieabbau soll Investitionen in allen wirtschaftlichen Sektoren erleichtern. Die Investitionseffizienz soll erhöht und die Verschwendung vermieden werden, durch Überwachung und Re-Evaluation von Projekten, besonders von Großprojekten<sup>1478</sup>. Die Stärkung des Ownership soll dadurch erleichtert werden, dass die Regionen Pläne vorlegen, wie ausländische Investoren und Arbeitskräfte im Laufe der Zeit durch einheimische zu ersetzen sind. Dies wird allerdings als Bitte formuliert, nicht als Pflicht<sup>1479</sup>. Zudem soll dies alles durch die Regierung(en) überwacht werden. Für FDIs werden diese Regeln zur Bestimmung von Investitionsmöglichkeiten vorgelegt<sup>1480</sup>. Dabei sollen Investoren aus anderen Ländern aktiv gesucht und angesprochen werden<sup>1481</sup>. Zugleich soll bei internationalen Projekten eine Eigenbeteiligung heimischer Partner sichergestellt werden, was eine interessante Neuerung darstellt. Es wird jedoch betont, dass FDIs notwendig sind für die Industrialisierung und Modernisierung der laotischen Volkswirtschaft<sup>1482</sup>.

Bezüglich externer staatlicher Kredite wird Zurückhaltung eingefordert, um eine zu hohe Verschuldung zu vermeiden. Wie erwähnt, wird festgelegt, dass das Finanzministerium führend für die Regulierung der Auslandsverschuldung zuständig ist und nicht etwa die Partei oder, wie in anderen Ländern, die Zentralbank, um die externen Schulden besser erfassen und überwachen zu können<sup>1483</sup>. Die Inflationkontrolle und Sicherheit des Bankensystems bleiben die übergeordneten Ziele, was bedeutet, dass Geldpolitik und Steuerpolitik zur Währungsstabilität abgestimmt sein müssen. Konkrete Vorgaben sind eine bessere Gesetzgebung für das Bankwesen und eine kluge Zinspolitik der Zentralbank<sup>1484</sup>. Bezüglich des Devisenmarktes wird vorgegeben, dass die Reserven mindestens der Höhe der Importe für drei Monate entsprechen müssen<sup>1485</sup>. Aber im Bereich der Haushaltsbilanz hält das zweite PRSP Laos‘ auch fest, dass

---

<sup>1477</sup> Laos (2008), S.199.

<sup>1478</sup> PRSP Laos II 2008; S.199.

<sup>1479</sup> Laos (2008), S. 201 -203.

<sup>1480</sup> Laos (2008), S. 203, auch für das Folgende.

<sup>1481</sup> Laos (2008), S. 201.

<sup>1482</sup> Ebd.

<sup>1483</sup> Dies impliziert eine Verwaltungsreform, die einen Masterplan für die Kreditverwendung mit den Vorgaben Transparenz und Effizienz und eine Professionalisierung der Steuerverwaltung beinhaltet. PRSP Laos II 2008; S. 78 und 203-205.

<sup>1484</sup> Auch für das Folgende, Laos (2008), S.205-207.

<sup>1485</sup> Vgl. Kapitel 4.1., dieser Arbeit.

die externen Herausforderungen gut gemeistert wurden und das Wachstum des BIP im Zeitraum seit dem ersten PRSP 2001 schnell und dennoch nachhaltig war, wenn auch die Erwartungen nicht ganz erfüllt wurden. Dies scheint aus Sicht der IFIs aber entschuldbar, da es trotzdem im Durchschnitt der Region am höchsten war<sup>1486</sup>.

Die staatlichen Geschäftsbanken sollen unabhängig werden, was auch bedeutet, dass die Regulierung der Staatsverschuldung nicht mehr durch das Verschieben von Staatsanleihen in die SOCBs erfolgen soll. Wie in anderen Staaten auch sollen Liquiditätsengpässe durch eine Erhöhung der Geldmenge erreicht werde, was zum einen trotz aller Inflationsrisiken mehr Stabilität als bisher und zugleich für die SOCBs mehr Flexibilität bei Kreditfazilitäten erzeugen soll<sup>1487</sup>. Dies soll auch der Bevölkerung bessere Kreditmöglichkeiten geben. Es soll, und das unterscheidet Laos‘ von den anderen untersuchten Ländern, eine öffentliche Institution geschaffen werden, die die Implementierung der Politik der wirtschaftlichen Entwicklung etablieren und dabei auch die Belange der armen Bevölkerung in den abgelegenen Gebieten im Blick behalten sollen<sup>1488</sup>. Diese Abstimmungsprozesse, auch zur weiteren Umsetzung des Plans des zweiten PRSPs, werden an dessen Ende nochmal kurz dargestellt, wobei die Teilnehmer an Konsultationen unklar bleiben und oft nur Ministerien und die Massenorganisationen, manchmal aber auch die Privatwirtschaft einbezogen werden sollen. Klare und transparente Partizipationsregeln gibt es nicht. Bemerkenswert ist, dass in der PRSP-Strategie von Laos Bildung und Gesundheit als zentrale Aufgaben- und Investitionsfelder des Staates angesehen werden<sup>1489</sup>. Insgesamt wird im zweiten PRSP von Laos ein starker Staat noch deutlicher als im ersten PRSP angestrebt. Freiheiten werden gewährt, wenn sie die Effizienz steigern<sup>1490</sup>. Grundsätzlich sollen Fortschritte durch Partei und Planung erreicht werden, was die Frage der Freiheit des Individuums und der freiheitlichen Entwicklung des Staates aufwirft. Mit der sozialistischen Marktwirtschaft möchten die IFIS und die laotische Regierung die Tradition und die Moderne in Laos übereinbringen<sup>1491</sup>.

Das zweite PRSP Laos‘ gibt drei Entwicklungskriterien oder -richtwerte vor<sup>1492</sup>: 1) das nationale Einkommen pro Kopf, das gesteigert werden soll, 2) das Level der menschlichen Entwicklung (Gesundheit, Bildung, Partizipation durch Infrastruktur(!)) so sonst in anderen

---

<sup>1486</sup> Laos (2008), S. 156.

<sup>1487</sup> So können Finanzministerium und Zentralbank ihre eigenen Ressourcen besser einschätzen und verantwortlich nutzen: Dies inkludiert eine Überprüfung der Staatsschulden und die Vorgabe, dass unsichere Kredite des Staates abgelöst werden müssen. Laos (2008), S.207.

<sup>1488</sup> Laos (2008), S. 207.

<sup>1489</sup> PRSP Laos II 2008; S. 185 u.ö.

<sup>1490</sup> Implizit wird das im gesamten zweiten PRSP deutlich, auf S. 170 wird es explizit formuliert.

<sup>1491</sup> Laos (2008), S. 71 u.ö.

<sup>1492</sup> Laos (2008), S. 221.

PRSPs nicht erwähnt) und 3) Resilienz als Fähigkeit zum Umgang mit vor allem ökonomischen Risiken, etwa im Export, oder in der landwirtschaftlichen Entwicklung (Naturkatastrophen). Damit wird hier ein weiterer Begriff gelingender Entwicklung angeführt als in den anderen untersuchten PRSP-Strategien. Die Freiheit des Einzelnen, der allein durch die Massenorganisationen eingebunden ist, kommt in diesen Plänen jedoch zu kurz. Dennoch ist diese Weitung ein Zeichen für eine Veränderung und einen gewissen Lernprozess bei den IFIs in Ausgestaltung der Vorgaben im in PRSP-Prozessen.

### **5.3.7 Zusammenfassung und erste Bewertung der PRSP-Strategie Laos‘**

Wenn man die PRSP-Strategie Laos‘ zusammenfassen will, muss man in Abgrenzung zu den übrigen Ländern zunächst betonen, dass Laos zu Beginn der PRSP-Strategie eine sozialistische Planwirtschaft ist. Dies wird an vielen Stellen deutlich, etwa wenn einfach verkündet wird, zum Ausgleich der Inflation würden die Löhne um 20% gesteigert. Dennoch wird auch in Laos‘ PRSP-Strategie ein Schwerpunkt auf den wirtschaftlichen Bereich gelegt und grundlegend eine Liberalisierung des Handels, ein Ausbau des Marktes und der Exporte und eine Öffnung des heimischen Marktes für ausländische Güter gefordert. Diese Vorgaben sind Ausdruck eines geplanten Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft. Allerdings wird eine sozialistische Marktwirtschaft propagiert, was im vorliegenden Fall bedeutet, dass man auf Anreize zur Produktivitätssteigerung durch Konkurrenzsituationen am Markt setzt, ohne das Recht auf Privateigentum im selben Maße einzufordern wie in westlich geprägten Marktwirtschaften. Allenfalls sollen privat geführte Firmen begründet werden, das Eigentum des einzelnen Laoten wird nirgendwo thematisiert. Bezeichnend für diese Übergangssituation ist eben auch, dass die Fünf Jahres-Pläne mit neuem Deckblatt versehen die PRSP-Dokumente darstellen. Eine umfassende Liberalisierung der Planwirtschaft ist vorgesehen. Diese Liberalisierungstendenzen decken sich mit den Anforderungen und Konditionalitäten in den anderen Beispielländern. Interessant ist, dass im Memorandum des LoI von Laos mit einer gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit und einer Stärkung der Privatwirtschaft *expressis verbis* ein steigender Lebensstandard erwartet wird, was in den anderen Ländern in diesem engen Konnex unterbleibt. In Laos wird zumindest im zweiten PRSP jedoch betont, dass nachhaltige Entwicklung Wirtschaftswachstum mit sozialer und kultureller Entwicklung, sozialer Gerechtigkeit, Umweltschutz, allgemeiner menschlicher Entwicklung und Demokratie in Einklang bringen muss. Hier und an anderen Stellen wird deutlich, dass Wirtschaftswachstum eher als Mittel zum Zweck, denn als eigenständiges Ziel verstanden wird. Zugleich wird bereits in den ersten Seiten des zweiten PRSPs deutlich, dass in Laos eine starke Rolle des Staates im

Entwicklungsprozess vorgesehen ist. Dennoch werden marktwirtschaftliche Öffnungen gefordert, etwa eine Erleichterung von Importen, die allerdings im Einklang mit dem erwarteten Anstieg der Inlandsproduktion und der Ausfuhren stehen muss. Dies bedeutet, dass Importe nicht vorschnell und einseitig entlastet werden sollen. Die Außenhandelsbilanz soll also ausgeglichen wachsen: Exporte und Importe sollen beide wachsen. Diese Offenheit für Importe rührt daher, dass man in Laos sieht, dass selbst die Grundgüterversorgung ohne Importe gefährdet ist. Es ist deutlich, dass das agrarisch geprägte Laos häufig an mangelnder Reissuffizienz, Tierkrankheiten und einem Mangel an bebaubarem Land leidet. Diese Aspekte sind auch wichtige Faktoren für Armut in den ländlichen Gebieten von Laos. Zugleich könnte eine gleichzeitige Steigerung der Binnenproduktion und der Exporte eine höhere, aber ausgeglichene Zahlungsbilanz erzeugen, was tatsächlich den Lebensstandard heben könnte. Importerleichterungen sollen allerdings multilateral (also nach den Vorgaben der WTO auch reziprok) erfolgen, um so auch das Ziel, Mitglied der WTO zu werden und Zugang zu den Märkten der Industrienationen zu erhalten, erreichen zu können. Auch in Laos ist in der Strategie zur Armutsbekämpfung das Vertrauen in die Marktwirtschaft stark. Allerdings gibt es Bereiche jenseits der Wirtschaft, die weiterhin von Planvorgaben bestimmt werden, wie etwa das Bildungs- und das Gesundheitswesen und der Umweltschutz.

Eingeforderte haushalterische Maßnahmen klingen aus den anderen Beispielländern vertraut: Fiskale Transparenz, die Ausgewogenheit von wiederkehrenden und einmaligen Ausgaben und die Mechanismen zur Überwachung der Ausgaben sollen in einem Public Expenditure Review (PER) erfasst werden. Bemerkenswert ist der besondere Fokus auf Ausgaben zur Armutsbekämpfung.

Besonders bemerkenswert ist, dass in Laos zum Zeitpunkt der Einführung der PRSP-Strategie *expressis verbis* zwei unterschiedliche Programme der IFIs zeitgleich angewendet werden sollen: Zum einen soll der von Weltbank und Asiatischer Entwicklungsbank gewährte Kredit zur Strukturanpassung des Bankensektors weiterlaufen, zum anderen sollen die unter dem PRSP-Regime neu eingeführten PRGF und PRSC eingesetzt werden<sup>1493</sup>. Allerdings wird die Reform und vor allem Privatisierung der Banken auch in der PRSP-Strategie aufgegriffen.

Auch ein Zeitrahmen zur jährlichen Überprüfung des Haushalts und besonders der auf die Armutsbekämpfung ausgerichteten Ausgaben wird vereinbart. So hofft man, das Ziel des Wachstums und der Armutsbekämpfung erreichen zu können, wobei die Regierung an vielen Stellen in der PRSP-Strategie ihre Offenheit für neue Vorschläge der IFIs, besonders des IMF, betont. Allerdings fehlt es oft an konkreten Aussagen zu den Ausgaben zur Armutsbe-

---

<sup>1493</sup> Laos (2001), Nr. 27.



kämpfung; so beschäftigt sich etwa das an den LoI angehängte Memorandum of Understanding ausschließlich mit Umstrukturierungen, die eine marktwirtschaftliche Umgestaltung und makroökonomische Stabilität sichern sollen. Zumal eine gewisse Stabilität für den Dialog mit der Gebergemeinschaft schon von den Autoren des I-PRSPs als unabdingbar angesehen wird, um Entwicklungshilfe überhaupt erhalten zu können. Für diese Stabilität werden fiskalpolitische Maßnahmen, eine Bankenreform und eine Restrukturierung der SOEs vorgeschlagen bzw. eingefordert: konkret soll ausländischen Banken auch die Filialöffnung jenseits der Hauptstadt Vientiane erlaubt werden.

Die Schwäche der laotischen Wirtschaft, die zunächst weitgehend von der Agrarwirtschaft bestimmt wird, hängt auch an einem Spezifikum der laotischen Situation. Die andauernde Verminderung des Landes als Langzeitfolge des Vietnamkrieges belastet den Ackerbau: Viele Flächen können nicht bearbeitet werden, da dort noch Blindgänger (Unexploded Ordnance, UXO) liegen oder vermutet werden. Das verhindert größere Erträge und Reissuffizienz, die, wie gesagt als Gradmesser von Armut angesehen wird. Zunächst fehlt es an der Befriedigung der Grundbedürfnisse, weshalb die verbesserte und vermehrte Reisproduktion als erste Maßnahme angesehen wird. Auch soll die Landwirtschaft insgesamt gestärkt werden; auch durch bessere medizinische Versorgung von Mensch und Tier. Eine besondere Förderung sollen Frauen erhalten. Dazu wird jedoch in der Strategie nichts Näheres ausgeführt, da die Verantwortung dafür ganz der Laotischen Frauen Union übertragen (Lao Women's Union (LWU)) wird.

Der Ausbau der Infrastruktur erscheint hier erst als zweiter Schritt der Entwicklungshilfe, was angesichts der Mangelsituation m.E. folgerichtig ist, da eine Priorisierung von Grundbedürfnissen vor Einkommensgenerierung wichtig erscheint. Zugleich erklärt diese Situation zwei Maßgaben der PRSP-Strategie: Zum einen soll die Minenräumung vorangetrieben werden, denn die Räumung und Schulung im Umgang mit Blindgängern ist vorrangig, um die Lebenssituation der Menschen zu verbessern<sup>1494</sup>. Zum andern soll aber auch die Wirtschaft durch Industrialisierung und entsprechende Modernisierung belebt werden, denn der Landwirtschaft scheinen relativ enge Grenzen gesetzt. Bei der Industrialisierung wird ein Schwerpunkt in der Förderung der Energiewirtschaft gesehen. Dennoch merkt man der PRSP-Strategie Laos' an, dass Wirtschaftswachstum und sozialer Fortschritt im Gleichklang gedacht werden, allerdings unter dem Druck einer Einheitspartei, die wirkliche Zivilgesellschaft nicht zulässt. Bezeichnenderweise werden dann auch regionale Standards für den Bildungsbereich und das

---

<sup>1494</sup> Interessanterweise wird dieses Thema in Burundi nach dem Bürgerkrieg nicht angesprochen. Vgl: Kapitel 4.1.

Gesundheitswesen detailliert aufgestellt, bevor die Makroökonomie in den Blick genommen wird. Die Bereiche Bildung und Gesundheit werden bereits in den ersten PRSP-Dokumenten von Laos als wichtig angesehen, jedoch erst im zweiten PRSP detailliert ausgearbeitet. Hier scheint das Bewusstsein für die Bedeutung dieser Politikfelder stetig gewachsen zu sein. Aber auch konkrete Maßnahmen in der Bildungspolitik im engeren Sinn, also in der primären und sekundären Bildung werden angeführt. So sollen etwa die Schülerzahlen an Sekundarschulen erhöht werden, zugleich soll eine bessere Verzahnung von Bildungswesen und Bedarf des Arbeitsmarktes erreicht werden. Bildung soll durchaus auch mit dem Fokus der Steigerung der Arbeitsproduktivität gestärkt werden. Im Schulsystem soll die Schwäche, dass es zunehmend mehr Wiederholer und Abgänger ohne Abschluss gibt, behoben werden. Ein Problem ist auch die schlechte Ausbildung und Bezahlung der Lehrer und die schlechte Ausstattung der Schulen. All dies führt zu einer hohen Rate an Analphabeten in Laos. Besonders die benachteiligten ethnischen Gruppen stehen hier im Fokus des zweiten PRSPs. Ein allgemeiner Schulzugang soll erreicht werden, auch dadurch, dass Menschen zu den Schulen gebracht werden sollen, da lokale Schulbauten zu teuer erscheinen. Bildung wird als Schlüsselbereich und als für jede Entwicklung vorrangig beschrieben im zweiten PRSP Laos<sup>4</sup>, besonders wichtig auch für gesellschaftlich benachteiligten Gruppen. Neben der Primarbildung für alle wird der Blick darauf gerichtet, Berufsausbildungskonzepte unter Beteiligung der zu stärkenden Privatwirtschaft zu erstellen, um den Arbeitsmarkt und die Jahrespläne besser abzustimmen und Ausbildungen anzubieten, die gebraucht werden. Auch sollen die Ausstattung und Lerninhalte in den Schulen verbessert und modernisiert werden. Weitere Schwerpunkte sind die Stärkung frühkindlicher Bildung und die Behebung des Stadt-Land-Gefälles. Für die Hochschulbildung wird ein Masterplan erstellt, der die Kapazitäten der drei Universitäten des Landes und die Vermittlung der Fähigkeiten dort, verbessern sollen. Investitionen in Forschungszentren sollen mit ausländischer Hilfe gesteigert werden.

Im Gesundheitsbereich wird laut zweitem PRSP der Bedarf nicht erreicht, da schlechte Ausbildung und Ausstattung vorherrschen und Modernisierungen auch an starkem Aberglauben scheitern, der eher auf traditionelle Medizin vertraut. Auch ist der heimische pharmazeutische Sektor schlecht entwickelt: Die Erwartungen an den Gesundheitsbereich sind basal: Senkung der Mutter- und Kindersterblichkeit, Steigerung der Lebenserwartung, und Eindämmung ansteckender Krankheiten durch Prävention und bessere Behandlungsmöglichkeiten. Gesundheit wird als Grundvoraussetzung für die Teilhabe am Aufschwung erkannt und dementsprechend die Gesundheitsversorgung ausgebaut. Der kostengünstige Zugang zu medizinischer Versorgung wird als staatliche Aufgabe gesehen, die noch näher definiert und organisiert

werden muss. Eine Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung wird auch als Ziel formuliert, um bei besserer Gesundheitsversorgung die Liste der LLDCs zu verlassen: Konkret werden auch in diesem Bereich eine Stadt-Land Angleichung in der Versorgung, die Senkung der Mutter und Kind-Sterblichkeit, die Steigerung der durchschnittlichen Lebenserwartung auf 63,5 Jahre, die Reduzierung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten reduzieren und die Schaffung von mehr Behandlungsmöglichkeiten angestrebt. Das Ziel ist eine landesweit gute Gesundheitsversorgung, was ökonomisch gesprochen beinhaltet, die Effizienz des Gesundheitswesens zu erhöhen, den Investitionsbedarf zu ermitteln, Prioritäten zu benennen und auch die Geber-Koordination in diesem Bereich zu verbessern. Auch sollen Anreize für private Investitionen ins Gesundheitssystem gesetzt werden. Mittelfristig sollen auch Krankenstationen in abgelegenen Gegenden aufgebaut werden. Neben der Behandlung sollen auch Aufklärungs- und Präventionsmaßnahmen vermehrt durchgeführt werden. Damit verbunden sind Informationen zum Zusammenhang von sauberer Umwelt und Gesundheit ebenso wie Maßnahmen zur Geburtenkontrolle. Zur langfristigen Sicherung des Gesundheitssystems wird sogar die Etablierung eines Systems der sozialen Sicherung angestrebt. Dazu muss man jedoch kurzfristig die Wirtschaftsleistung steigern, um dies bezahlen zu können. Dazu wird zunächst in der PRSP-Strategie festgestellt, dass die armen Gebiete von der Asienkrise nicht sehr betroffen waren, da sie (noch) nicht in die regionale und globale Marktwirtschaft eingebunden waren. Trotzdem werden die Investitionen in diese Gebiete, die eine größere Marktbeteiligung nach sich ziehen werden, als unabdingbar angesehen. Vor allem wird betont, dass fehlende oder verzögerte Investitionen die Armen geschädigt hätten. Unklar bleibt, ob damit soziale Investitionen (Capacities) oder marktliche Investitionen (Opportunities) gemeint sind. Ein größerer Marktzugang scheint ja die Krisenanfälligkeit zu erhöhen.

In der gesamten PRSP-Strategie Laos<sup>4</sup> wird die Partizipation, die ja eine Forderung der IFIS darstellt<sup>1495</sup>, als durch den Dialog zwischen Partei und Regierung und die Vereinbarungen im Rahmen der Erstellung des Fünf-Jahres-Planes erfüllt angesehen. Partizipation soll zwar die Einbindung aller „Stakeholder at every level“<sup>1496</sup> beinhalten, de facto werden jedoch nur Repräsentanten staatlicher Stellen und Vertreter der Massenorganisationen, namentlich der Lao Women's Union (LWU), der Lao Youth Organisation (LYO), die Lao Front for National Reconstruction (LFNR) und die Lao Federation of Trade-Unions (LFTU), also der Gewerkschaftsbund eingebunden<sup>1497</sup>. Diese Organisationen werden von staatlichen Stellen geleitet

---

<sup>1495</sup> Partizipation wird in allen untersuchten PRSP-Papieren und auch im grundlegenden Sourcebook als unabdingbar beschrieben. Die Art und Reichweite der Partizipation bleibt dabei jedoch unterbestimmt. Vgl. Kapitel 4 dieser Arbeit.

<sup>1496</sup> Laos (2001a), Part 2, S.20.

<sup>1497</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, S.21-23.

und streng reglementiert, eine wirkliche Zivilgesellschaft im Sinne freiheitlicher Demokratien existiert in Laos nicht. Die Beteiligung weiterer Kreise soll zunächst in Musterprovinzen getestet werden, um Möglichkeiten zu entwickeln, die Erwartungen der Menschen in den Planungsprozess einzubeziehen. Allein am Beispiel des Straßenbaus wird eine Ausweitung der Partizipation jenseits der Massenorganisationen konstatiert werden: Dort soll die Partizipation der lokalen Gemeinschaften in Planung und Bau dadurch gewährleistet werden, dass zunächst die Bedürfnisse vor Ort erhoben und die Planungen lokal vorangetrieben werden, bevor dann ein Projektmanager ernannt wird. Die Dezentralisierung wird folgendermaßen umgesetzt: Das Ministerium ist nur noch für die Rahmensetzung verantwortlich, die konkrete Umsetzung erfolgt vor Ort in den Gemeinschaften, auch der Landkauf für die Straße und die etwaige Konfliktbeilegung mit vorherigem Besitzer. Durch den Ausbau der Infrastruktur sollen weitere Ziele erreicht werden, wie verbesserter Schulzugang und Zugang zur Gesundheitsversorgung sowie eine Steigerung des Tourismus und die allgemeine Verkürzung der Reisezeit. Auch als Möglichkeit zur Arbeitsplatzbeschaffung wird der Straßenbau genannt.

Dieses Vorgehen ist jedoch sehr konkret und singulär, im Erstellungsprozess der PRSP-Strategie scheint die Partizipation sehr eingeschränkt, denn es soll lediglich einen Workshop geben, an dem Vertreter der betroffenen Ministerien und Vertreter der Massenorganisationen teilnehmen sollen. Die Einbindung der Massenorganisationen ist eine sehr eingeschränkte Form der Partizipation, vor allem im Vergleich zu den aufwändigen Prozessen in Bolivien und Burundi<sup>1498</sup>. Die Transparenz des Prozesses soll durch eine verbesserte Statistik und deren breitere Veröffentlichung erreicht werden. In diesem Zusammenhang willigt die laotische Regierung auch ein, dass Zwischenberichte zur PRGF- Nutzung in Laos und zum Stand des PRSP Prozesses auf der Website des IMF veröffentlicht werden. Auch will man sich an der großen Datenbank des IMF beteiligen. Bemerkenswert daran ist, dass dies hier ausdrücklich erwähnt wird. Die Daten der anderen Beispielländer, die mit dem IMF kooperieren, werden dort eingestellt, ohne dass es der förmlichen Zustimmung bedurfte. Bemerkenswert ist, dass die Planung durch dezentrale Erfassungen, etwa eine Kategorisierung der Familien in den Dörfern in die Kategorien wohlhabend, selbstversorgend und arm<sup>1499</sup>, ermöglicht werden soll. Ebenso bemerkenswert ist, dass Selbstversorger, also Subsistenzwirtschaft Treibende hier nicht als arm kategorisiert werden. Ein singuläres Vorgehen in der PRSP-Strategie von Laos im Vergleich zu den anderen Ländern zeigt sich darin, dass in diesem ganzen Prozess Capacities den Vorrang vor Opportunities einnehmen. Folglich sollen in der PRSP-Strategie Capacities

---

<sup>1498</sup> In Bolivien gab es den Prozess des nationalen Dialogs und in Burundi dezentrale Workshops.

<sup>1499</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, S.21.

(Handlungsmöglichkeiten) vor Opportunities (Arbeitsmöglichkeiten) gefördert werden, wie es auch von LWU und LFTU gefordert wird. Bildung und Ausbildung sollen stärker im Fokus sein. Der Fokus auf die Capacities wird auch daran deutlich, dass das erstrebenswerte Wirtschaftswachstum im ganzen I-PRSP immer „with equity“ verbunden wird. Der soziale Ausgleich scheint also immer mitgedacht zu werden. Hier scheint der Staat wenig Freiraum für die Schaffung von einkommensgenerierenden Opportunities zu lassen. Dies scheint darauf hinzuweisen, dass die Konzentration auf Opportunities mehr Freiheit ermöglicht, während in einer Planwirtschaft die Capacities im Vordergrund stehen. Dies ist meines Erachtens jedoch zu einfach, besonders wenn es um Grundbedürfnisbefriedigung und Sicherung des Überlebens geht. Denn dies ist das andere Extrem im Vergleich zu den PRSPs von Bolivien und besonders Burundi, die auch die Grundversorgung der Privatwirtschaft bzw. -initiative überließen. Hier scheint ein Angelpunkt für die Bewertung des richtigen Maßes staatlicher Vorgaben und Interventionen zu liegen, der für die gesamte Beurteilung der Konditionalitäten und somit für den Kern dieser Arbeit zentral ist. Als Richtschnur kann hier nur angegeben werden: Daseinsvorsorge ist Aufgabe des Staates, aber auch Eigeninitiative muss möglich sein und gefördert werden. Hier (wie in der gesamten Arbeit) ist das Leitbild eine Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, die Umweltschutz und soziale Absicherung sicherstellt, aber auch Marktgeschehen zulässt.

Zugleich wird verdeutlicht, dass Armutsbekämpfung im Agrarland Laos nur über die Stärkung des Agrarsektors und mögliche Exporte aus diesem Bereich gelingen kann. Wasserenergie, Handwerk und Tourismus werden als ergänzende erfolgversprechende Wirtschaftszweige gesehen. Eine umweltschonende Wirtschaftsweise wird als Basis für allen weiteren Fortschritt angesehen, Damit scheint eine Konkurrenz zwischen Ökologie und Ökonomie zumindest als Gefahr erkannt zu sein. Die Bedeutung der Ökologie wird auch daran deutlich, dass dem land- und forstwirtschaftlichen Sektor eine Priorität in der Ausführung einzelner Wirtschaftsbereiche eingeräumt wird und er als zentrale Quelle jeglicher ländlichen Entwicklung angesehen wird, der mit Strategie und technischer Hilfe weiterentwickelt werden muss<sup>1500</sup>. Ökologisches Bewusstsein ist auch Teil eines guten Curriculums im gestärkten Bildungsbereich. Darüber hinaus sollen die Bildungsprogramme die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes, gerade bei der geplanten Transformation der Wirtschaft, berücksichtigen und entsprechende Ausbildungen anbieten. Zugleich soll ein breites Bildungsangebot die Disparitäten zwischen Regionen und ethnischen Gruppen in Laos reduzieren, was vermutlich ein Beitrag zum sozialen Frieden wäre. Bemerkenswerterweise wird im Bereich der Bildung nicht nur die Primarbildung fokussiert,

---

<sup>1500</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 3, S. 25. Dort wird auch das Folgende ausgeführt.

vielmehr wird auch die Förderung von Wissenschaft und Technik vorgeschrieben bei Betonung der Rechte des geistigen Eigentums von Patenten. Als langfristiges Ziel wird die Vorstellung von Laos als technisch fortschrittliche Nation formuliert, was auch die Idee der Entwicklung durch Technik und gute Ausbildung bedingte. Technischer Fortschritt wird als Entwicklungsziel formuliert, das durch FDIs, aber auch durch staatliche Forschungsinstitutionen an Schulen und Universitäten ermöglicht werden sollte. Diese Forschung soll dann auch Fortschritt und Wachstum ermöglichen, indem die Effizienz- und die Produktivitätssteigerung durch Technikeinsatz auch in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten insgesamt erreicht werden soll.

Beachtenswert ist bei diesen Maßnahmen, dass Bildung, Infrastruktur und Landwirtschaft gleichberechtigt erscheinen, was in Bolivien und Burundi zugunsten der Infrastruktur nicht der Fall war. Von diesen spezifischen Bereichen losgelöst setzt die Strategie in Laos zunächst auf die übergeordneten Ziele Ländliche Entwicklung, Makroökonomische Stabilität und (Good) Governance in der Verwaltung, bevor Industrialisierung und Modernisierung im zweiten PRSP als Ziele hinzukommen. Bezüglich der ländlichen Entwicklung ist bemerkenswert, dass bereits 1994 Regionen festgelegt wurden, die besonders zu fördern sind. Um Verantwortung zu übernehmen und an Entscheidungsprozessen teilhaben zu können bzw. verantwortlich entscheiden zu können, wird Bildung als unabdingbar vorausgesetzt<sup>1501</sup>. Dieser starke Fokus auf Bildung als Basis eines „higher degree of human and social development“<sup>1502</sup>, findet sich in den anderen Beispielländern nicht so explizit. Dennoch wird angemerkt, dass man flankierende Programme für den sozialen Fortschritt braucht<sup>1503</sup>. Interessant ist, dass in der PRSP-Strategie von Laos die Dezentralisierung auch fiskalisch nachvollzogen wird, da gewisse Steuereinnahmen unmittelbar den Kommunen zugewiesen werden<sup>1504</sup>. Diese Einnahmen sollen dann vor Ort für die sozio-ökonomische Entwicklung eingesetzt werden, etwa durch den Bau von Straßen und Dämmen, Bewässerungssystemen, oder der Förderung von kulturellen Maßnahmen, medizinischer Versorgung, der Bezahlung von Lehrern oder Sicherheitskräften sowie der Finanzierung von Schulen und Apotheken. Diese Verantwortungsübertragung soll die Graswurzelebene, die von der Regierung als die zentrale Kraft des Landes angesehen wird, in die Entwicklungsplanung einbeziehen. Durch diese Bewegung ‚bottom-up‘ soll die Armutsbekämpfung wirksam erfolgen. So sollen durch Dezentralisierung Unzulänglichkeiten

---

<sup>1501</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 4, S.30.

<sup>1502</sup> Ebd.

<sup>1503</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 2, Kapitel 4, S.30f.

<sup>1504</sup> Den Kommunen und Distrikten wird die gemeinsame Verantwortung für die Steuererhebung in folgenden Bereichen übertragen: Grundsteuer und Rohstoffsteuer sowie Gebühren für die Binnenschifffahrt, die Registrierung von Tieren, das Fernsehen und die Pacht von öffentlichem Besitz. Vgl. I-PRSP Laos March 2001, Kapitel 4, S.31.

zentraler Regierungsmaßnahmen vermieden werden und das Bewusstsein für die eigene Verantwortung aller gesellschaftlichen Stakeholder ins Bewusstsein gerufen werden<sup>1505</sup>. Allerdings wird in den geplanten Prioritäten der PRS in der gesamten Strategie die Offenheit der Regierung für Änderungen im Konzept während der Laufzeit betont: Dies verdeutlicht aus meiner Sicht die Abhängigkeit der Regierung von den IFIs.

Grundsätzlich wird deutlich, dass man bezüglich des Wachstums auf den Trickle-Down-Effekt setzt und insofern auch zur Modernisierungstheorie zurückkehrt, als man das Wachstum durch Modernisierung und Industrialisierung erreichen will<sup>1506</sup>. Neben der verbesserten Governance rücken hier die wirtschaftlichen Möglichkeiten in den Vordergrund<sup>1507</sup>. Diese werden jedoch nicht konkret benannt, sondern als Folge eines erwarteten Wirtschaftswachstums vorausgesetzt. Durch Wachstum sollen auch die Staatseinnahmen durch Steuern und Zölle gesteigert werden. Der individuelle Wohlstand soll dann, wie erwähnt, durch eine von der Regierung festgesetzte Lohnsteigerung von 20% gesteigert werden<sup>1508</sup>. Zugleich soll die makroökonomische Stabilität vor allem durch ein kluges Ausgabenmanagement des Staates erreicht werden. Investitionen jenseits der sozialen Grundversorgung in Bildung und Gesundheit sollen vor allem durch den bislang wenig existenten und demzufolge aufzubauenden Privatsektor erfolgen. Staatliche Investitionen soll es allerdings vor allem und steigend in den sozialen Bereichen und der ländlichen Entwicklung (auch in der Agrarindustrie) geben, während Infrastrukturmaßnahmen zunächst stark und mit der Zeit weniger gefördert werden sollen. Bildung und Gesundheit werden als langfristige Schwerpunkte der staatlichen Investitionen angesehen<sup>1509</sup>. Für private Investitionen soll zunächst vom Staat ein Plan entwickelt werden, auch zur Einbindung von ODA-Mitteln und FDI's. Dies ist kein Ausdruck unternehmerischer Freiheit. Auch andere Freiheitsrechte wie etwa das der demokratischen Mitentscheidung werden dadurch eingeschränkt, dass die Partizipation nur über die Massenorganisationen des sozialistischen Staates vorgesehen ist. In Laos wird staatlicher Paternalismus daran deutlich, dass man zwar sinnvolle Investitionsschwerpunkte, etwa in Bildung und Gesundheit, setzt, das Mitspracherecht der betroffenen Bevölkerung jedoch minimiert. Das ist keine Umsetzung des propagierten Konzeptes des Ownership. Allerdings wird in der PRSP-Strategie von Laos

---

<sup>1505</sup> Hier ist allerdings zu fragen, ob dies tatsächlich Beteiligung oder Überforderung der lokalen Ebene bedeutet. Außerdem bleibt unklar, ob und wie die einzelnen Maßnahmen in den einzelnen Distrikten koordiniert werden. Provinzielle Fünf-Jahrespläne als Richtschnur mit einem wagen Evaluierungsmaßstab scheinen dazu nicht unbedingt ausreichend. Hier scheint das Problem des Bottom-Up-Entwicklungsansatzes, den Blick für das Große Ganze zu verlieren, zu drohen.

<sup>1506</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 3, Kapitel 1, S.34.

<sup>1507</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 3, Kapitel 1, S.35.

<sup>1508</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 3, Kapitel 2, S.35 und den Überblick über die mittelfristigen Ausgaben des Staates und der Privatwirtschaft in der Tabelle S.36.

<sup>1509</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 3, Kapitel 3, S.37.

an vielen Stellen Wirtschaftswachstum explizit als Mittel zum Zweck verstanden. Eine umweltschonende Wirtschaftsweise wird als Basis für allen weiteren Fortschritt angesehen. Ebenso wird makroökonomische Stabilität als Vorbedingung für alle Maßnahmen zur Armutsreduzierung angesehen. Die Armen sollen dabei zunächst durch ausgebaute Bildungs- und Ausbildungswege gestärkt werden, bevor sie Zugang zum Markt, zu Krediten und zu Produktionsmitteln (!! Einkommensmöglichkeiten erhalten<sup>1510</sup>. Dies ist ein großer Unterschied zu den anderen hier untersuchten Ländern. Freilich wird auch in Laos betont, dass dies makroökonomische Stabilität voraussetzt, um im Anschluss mit gut Ausgebildeten privatwirtschaftliches Engagement zu fördern und so zu einer ökonomischen Diversifikation beizutragen. Zugleich sollen staatliche und private Bildungsreinrichtungen parallel gefördert und in enge Kooperation gebracht werden, ein in einem sozialistischen Land überraschender Vorgang. Auch sollen die verschiedenen Ebenen der Bildung und Ausbildung besser verknüpft werden. Schwierig ist dabei allerdings, dass dazu ein Wirtschaftswachstum von 7% BIP bis 2003 vorausgesetzt wird. Dies impliziert angesichts der weiteren Ziele der Eindämmung der Inflation und der externen Verschuldung einen Finanzierungsvorbehalt. Selbstverständlich ist eine niedrige Inflation besonders auch für die Armen, die nicht so arm sind, dass sie auf reinen Naturalientausch angewiesen sind, wichtig. Bedenklich ist jedoch, dass für dieses Ziele die staatlichen Ausgaben reduziert werden sollen bei einer gleichzeitigen Steuerreform, die den Vorgaben des Washingtoner Konsenses (Niedrige Steuersätze, breite Steuerbasis) entsprechen. Dies versucht man auszugleichen, in dem man eine kurzfristige steigende Verschuldung des Staates akzeptiert, wenn er in entscheidende Bereiche, wie Primärbildung und Gesundheitsversorgung investiert. Auch der Umweltschutz soll besonders gefördert werden. Das scheint vor dem Hintergrund eines umfassenden Entwicklungsbegriffs sinnvoll; allerdings bleibt fraglich, wie dies mit den vorhergenannten fiskalpolitischen Vorgaben in Kongruenz zu bringen ist.

Ein Versuch, die Übereinstimmung dieser Ziele herzustellen, ist der Plan der PRSP-Strategie, sich zunächst auf drei Sonderzonen in den drei Regionen des Landes (Norden, Süden und Zentrallaos) zu beschränken.

Im Wirtschaftsbereich soll es eine Anpassung der Industrie an nachhaltige Rohstoffnutzung geben. Dieser Vorrang ist in den PRSPs explizit einmalig. So wird die Nachhaltigkeit der Investitionen explizit eingefordert<sup>1511</sup>. Abwägungsprozesse sind notwendig, wenn Laos nicht mehr als landlocked sondern als landlinking in der Region verstanden werden soll. Zeitgleich

---

<sup>1510</sup> Vgl. Laos (2001a), Part 3, Kapitel 4, S.37. Hier ist auf das bereits in Burundi und Bolivien angesprochene Problem der mangelnden Ausbildung zu verweisen. Vgl. Demele (2013), S. 416.

<sup>1511</sup> "All investments must be sustainable", Laos NGPES June 2004, S.93 und Laos (2004), S.93.



ist die Zugänglichkeit zu Märkten und sozialen Dienstleistungen das Ziel der Infrastrukturpolitik in Laos.

Exemplarisch lässt sich hier auch ein Interessenkonflikt nachzeichnen: Beim Ausbau der Infrastruktur ist ein Ausgleich notwendig zwischen den praktischen Anliegen der Verbesserung existierender Straßen und wichtigen strategischen Überlegungen, wo eine Verbindung zwischen starken Regionen fehlt, auf der einen Seite. Zugleich sollten auf der anderen Seite den ökonomischen Anliegen der Reduzierung der Transportkosten und der Entwicklung nachhaltigen Zugangs zum Landrechnung getragen werden. Hier wird deutlich, dass die Einbindung aller Stakeholder notwendig ist, um zu ausgewogenen Plänen zu gelangen<sup>1512</sup>.

Im Bereich der Wirtschaft werden Land- und Forstwirtschaft als Basis der Entwicklung angesehen, deren Marktorientierung mit Aspekten der Nachhaltigkeit verbunden werden sollen<sup>1513</sup>. Allerdings gibt es eine Diskrepanz: Im PRSP mit der Konzentration auf Marktzugang gibt es eine Abqualifizierung der Subsistenzwirtschaft bei gleichzeitiger Sorge um die Nahrungsmittelsicherheit<sup>1514</sup>.

Bezüglich der Verantwortlichkeiten (Accountability) gibt es in Laos ein Spezifikum, dass sich in allen Dokumenten der Kooperation mit den IFIs finden lässt: es gibt eine klare Hierarchie der staatlichen Ebenen und einen absoluten Vorrang des Staates in allen Themenbereichen. Folgerichtig wird das Thema des Capacity-Building, also der Stärkung der Fähigkeiten ausschließlich in der staatlichen Verwaltung im Rahmen von Good Governance fokussiert. Wie erwähnt findet eine Förderung einer Zivilgesellschaft nicht statt. Zugleich wendet man sich besonders den Armen zu, wenn viele Maßnahmen besonders in den marginalisierten Gebieten angeboten werden sollen: Die Maßnahmen zum sozialen Fortschritt werden in den 47 armen Distrikten zuerst angegangen. Auf der anderen Seite werden ökonomische Sonderzonen gebildet, in denen mehr Marktwirtschaft experimentell zugelassen wird. Man kann also konstatieren: Es gibt zwei gegenläufige Entwicklungen in der Politik der laotischen Regierung in der Zusammenarbeit mit den IFIs. Diese Herausforderung der gleichzeitigen Unterstützung der Armen bei Einführung einer Marktwirtschaft ist die Aufgabe aller PRSP-Maßnahmen der IFIs, wird jedoch in Laos besonders deutlich.

Zugleich betont das zweite PRSP Laos, dass die Regierung die Menschen ausschließlich unterstützen, damit diese dann selbst ihr Schicksal bestimmen könnten; dazu brauche es auch

---

<sup>1512</sup> Laos NGPES June 2004, S.100 und Laos (2004), S.100. Nur im Hintergrund weist das erste PRSP Laos darauf hin, dass bessere Verbindungen auch Wirtschaftswachstum durch bessere Möglichkeiten des nationalen und internationalen Handels schaffen.

<sup>1513</sup> Laos NGPES June 2004, Part IV, Kapitel 1, S. 53-68 und Laos (2004),Part IV, Kapitel 1, S. 53-68. Und in beiden Quellen S. 93.

<sup>1514</sup> Ebd., s. 93. Vgl. auch Evangelische Akademie Bad Boll (Hg. (1995)): Subsistenz-Ökonomie ein neues- altes Konzept in der Entwicklungspolitik. Bad Boll.

Arbeitsplätze und Zugang zu den sozialen Diensten, besonders im Bildungs- und Gesundheitsbereich. Dabei sollen sozialistische markt-orientierte Wirtschaftsregeln etabliert werden, was bedeutet, dass Wettbewerb ermöglicht werden soll, während privates Eigentum nur eingeschränkt zugelassen wird. Problematisch erscheint im Prozess bisweilen eine inkonsistente Umsetzung der wichtigen Konditionalität der Dezentralisierung, die daher rührt, dass die Annäherung an einen Begriff von Entwicklung nicht landesweit vereinheitlicht ist<sup>1515</sup>. Deshalb gibt es im Detail manchmal Abweichungen vom vorgegebenen Programm oder auch bewussten Widerstand<sup>1516</sup>, etwa in der Nahrungsmittelproduktion, oder im Umgang mit Steuereinnahmen und Haushaltsüberschüssen. Aber so stark wie nirgends in den hier untersuchten PRSP-Strategien wird im zweiten PRSP Laos‘ die Verbindung von Wirtschaftswachstum<sup>1517</sup> mit sozialem Fortschritt betont. Die Reihenfolge der Entwicklungsziele, wie sie im zweiten PRSP Laos‘ genannt werden, sind interessant: Zuerst soll eine funktionierende soziale Ordnung der Gesellschaft im Übergang zur Marktwirtschaft etabliert werden, um dann nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu erreichen. Um dies zu erreichen, bedarf es laut zweiten PRSP auch gut ausgebildeter Arbeitskräfte für Industrialisierungs- und Modernisierungsprozesse‘ die Ausdruck der Entwicklungsvorstellungen sind wenn auch nicht mehr im Sinne der klassischen Modernisierungstheorie: Industrialisierung und Modernisierung sollen eine sozialistische Marktwirtschaft nach den Vorbildern Vietnam und China ermöglichen<sup>1518</sup>. Trotz dieser Zusammenhänge kann man im zweiten PRSP Laos die Vorstellungen und Vorgaben zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung klar differenzieren.

In allen Sektoren ist im zweiten PRSP Laos‘ eine klare Marktorientierung mit dem Ziel der Exportsteigerung nachzuweisen: So soll es auch eine Marktentwicklung auf dem Land geben, um die Versorgung mit guten Produkten durch den Gewinnanreiz zu sichern<sup>1519</sup>. Die stärkere Exportorientierung soll durch staatliche Unterstützung der Produzenten gefördert werden. Hier ist der Staat in der Verantwortung für die sozio-ökonomische Infrastruktur um eine Diversifizierung des Industriesektors, die angestrebt wird, zu ermöglichen. In den Exporten soll man zunächst auf den bereits vorhandenen Märkten handeln, um dann mit sinnvollen Zwischenschritten, die im PRSP benannt werden, eine allmähliche Weitung zu erreichen<sup>1520</sup>. Die

---

<sup>1515</sup> Ebd.

<sup>1516</sup> Laos (2008), S.49. Bemerkenswert ist, dass die Probleme hier so offen angesprochen werden.

<sup>1517</sup> Das Wirtschaftswachstum soll durchschnittlich mehr als 7% im Zeitraum der PRSP-Strategie betragen, (Agrarsektor 3-3,4%, Industriesektor 13-14% Dienstleistungssektor 7,5-8%). Vgl. Laos (2008), S. 60f.

<sup>1518</sup> PRSP Laos II 2208, S.58.

<sup>1519</sup> Laos (2008), S.140.

<sup>1520</sup> Laos (2008), S.140-143.

Exportorientierung soll auch durch den Ausbau der heimischen Fabriken erreicht werden, damit das Ziel einer Industrie mit internationaler Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden kann<sup>1521</sup>. Im Bereich der sozialen Entwicklung stehen Bildung und Gesundheit im Fokus und werden als Staatsaufgabe angesehen. Bemerkenswert ist, dass die Armutsbekämpfung eine stärkere soziale Integration bewirken soll, die wiederum die nationale Identität stärken soll. Die Zahl armer Haushalte soll durch nachhaltiges Wirtschaftswachstum reduziert werden. Zugleich werden ein nachhaltiges und ausgewogenes Wirtschaftswachstum und eine soziale Entwicklung unter Wahrung der sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Identität des Landes als langfristiges Ziel der nationalen Entwicklung ausgegeben, Dieses Ziel soll durch drei Maßnahmen erreicht werden, deren Aufzählung bezeichnenderweise bei dem makroökonomischen Rahmen beginnt: „Konsequente Entwicklung hin zu einer marktorientierten Wirtschaft, Aufbau der notwendigen Infrastruktur im ganzen Land und Verbesserung des Wohlergehens der Menschen durch größere Ernährungssicherheit, Ausbau sozialer Dienstleistungen und Umweltschutz bei gleichzeitiger Verbesserung des spirituellen und des kulturellen Lebens der multiethnischen Bevölkerung Laos“<sup>1521</sup>. In der Ausgestaltung des Prozesses wird deutlich, dass der Parteikongress die Richtlinien vorgibt, während der Round Table allein in die Operationalisierung eingebunden wird. Im PRSP wird die Triangel der Entwicklung aus Wachstum, soziale Entwicklung bzw. Fortschritt und Erhalt der Umwelt betont. Explizit wird ausgesagt, dass Growth auf angemessener Nutzung der Natur (wie immer das definiert wird) und Stärkung der sozialen Entwicklung (besonders Bildung und Gesundheit) beruht. Allerdings müssen diese gleichzeitig durch ökonomisches Wachstum getragen und finanziert werden. Dennoch scheint hier eine angemessene Reihenfolge angegeben, wenn zunächst die Grundlagen für Wachstumssteigerungen gesehen werden und makroökonomische Stabilität nicht als alleinige Basis der Entwicklung verstanden wird. Eine Bedingung für Wachstum ist die Stärkung der Capacities (also der Fähigkeiten der Bevölkerung), wie im PRSP betont wird. Im PRSP wird diese Triangel als „The Thammasat Way of Development“ bezeichnet, was einen weiteren Beleg für die kultursensible Strategie in NGPES und PRSP in Laos darstellt. Trotzdem scheinen zwei Dinge bedenklich an den Vorgaben der PRSP-Strategie für Laos: Zum einen wird in Laos wie in allen untersuchten Ländern ein Exportüberschuss als Heilmittel angestrebt, was global gesehen nicht funktionieren kann. Und zum anderen, und dieser Vorbehalt scheint deutlich wichtiger, wird Partizipation und Freiheit des Individuums gering geachtet. Zwar soll es eine staatliche Absicherung für die Marktteilnahme geben, jedoch bleibt die Partei die ausschließliche Institution, die, auch trotz anderslautender Beteuerung, etwa im zweiten

---

<sup>1521</sup> Laos (2008), S. 155.

PRSP, alle Entwicklungsprozesse vorgibt. Nur im Straßenbau werden tatsächlich die Menschen vor Ort eingebunden. Die Reichweite von Partizipation scheint hier weder der Beteiligungsgerechtigkeit noch dem Subsidiaritätsprinzip zu entsprechen. Gleichwohl wird Entwicklung in Laos nicht allein als Wirtschaftswachstum durch Ausweitung der Märkte verstanden. Eine ökologisch-soziale Orientierung ist zu sehen, auch wenn die Laoten in die Pläne nicht eingebunden werden. Ein gutes Ziel, allein der Weg dahin scheint sozialetisch fraglich. Als letzter exemplarischer Fokus wird im Anschluss die Konditionalitätenpolitik der IFIs in Indonesien untersucht.

## **5.4 Der vierte exemplarische Fokus: Indonesien**

Indonesien liegt in Südostasien und besteht aus 13.677 Inseln, von denen jedoch nur ungefähr 1000 bewohnt sind. Es besteht heute aus 31 Provinzen (Propinsi), den beiden Sonderregionen Aceh und Yogyakarta sowie dem Distrikt der Hauptstadt Jakarta<sup>1522</sup>. Oberhaupt ist, mit Ausnahme von Yogyakarta, jeweils ein gewählter Gouverneur. Er und das Regionalparlament (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) werden alle fünf Jahre neu gewählt. Die jüngsten Provinzen Indonesiens entstanden durch Abspaltung. Es sind dies: Papua Barat (Westpapua, 2003 von Papua abgespalten), Sulawesi Barat (Westcelebes, 2004 von Südcelebes abgespalten) und Kalimantan Utara (Nordborneo, 2012 von Ostborneo abgespalten). Aceh hat inzwischen eine besonders große Autonomie von der Zentralregierung. Hier wurde das islamische Recht der Scharia eingeführt. In Yogyakarta wird das Amt des Gouverneurs vom jeweiligen Sultan von Yogyakarta, dem Hamengkubuwono, in Erbmonarchie ausgeübt. Die Teilautonomie von Yogyakarta und die Sonderregelung für den Sultan im Gouverneursamt wurden zuletzt im August 2012 durch ein nationales Gesetz bestätigt. Demnach darf der Sultan keiner politischen Partei angehören. Der Gouverneur des Hauptstadt-distrikts Jakarta kann die untergeordneten Bürgermeister der Städte ernennen und entlassen. Außerdem darf die Regierung direkte Kooperationen mit Städten in anderen Ländern eingehen. An dieser Übersicht wird schon die Herausforderung deutlich, die Vielgestaltigkeit, auch der politischen Strukturen, zusammenzuführen, was die starke Betonung der Dezentralisierung in der Politik begründet, auf die noch einzugehen ist.

Indonesien ist mit ca. 250 Millionen Einwohnern das bevölkerungsreichste mehrheitlich muslimisch geprägte Land der Welt, denn etwa 90 Prozent der Indonesier gehören dem Islam

---

<sup>1522</sup> Schott, Christina (2015): Indonesien. Ein Länderporträt, Berlin, S.219.

an<sup>1523</sup>. Dieser Bevölkerungsreichtum ist besonders bedeutend, denn er führte dazu, dass Indonesien, das in der Asienkrise<sup>1524</sup> in den PRSP-Prozess der IFIs einstieg, diesen nicht zu Ende führte. Durch die starke Binnennachfrage gelang die weitere wirtschaftliche Erholung aus eigener Kraft. Ausdruck dieser Erholung ist, dass Indonesien bereits seit 2001 es zu den zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländern (G 20) gehört und auch eine starke Rolle in der ASEAN einnimmt<sup>1525</sup>, der auch Laos angehört. Auch konnte Indonesien 2006 alle ausstehenden Kredite früher als vorgesehen an den IMF zurückzahlen<sup>1526</sup>, folglich schien eine Beteiligung an den Armutsbekämpfungsprogrammen des IMF nicht mehr notwendig. Armut scheint nun wieder eine Frage der innerstaatlichen (Um)verteilung zu sein. 2015 war der Durchschnitt der Bevölkerung unter 30 Jahren alt<sup>1527</sup>. Es gibt Stammesgemeinschaften, die auch Altvölker genannt werden: drei wichtige Gruppen sind die Batak im Norden Sumatras, die Dayaks in Südkalimantan und Torjas in Südsulawesi, die alle mit zu den ersten Siedlergruppen gehörten<sup>1528</sup>.

#### 5.4.1 Kurze historische Übersicht

Indonesien war lange Zeit niederländische Kolonie, proklamierte am 17.08.1945 seine Unabhängigkeit und gilt seit dem 27.12.1949 auch de facto als unabhängiger Staat, zunächst als Vereinigte Staaten von Indonesien, in denen zunächst 15 (Bundes)staaten zusammengefasst wurden<sup>1529</sup>. Der damalige Präsident Sukarno rief am 17. August 1950 den Einheitsstaat aus<sup>1530</sup>. 1955 gab es freie Wahlen, in deren Folge sich jedoch ein autoritäres Regime unter Sukarno etablierte, dem am 12.03.1967 nach Unruhen Suharto folgte<sup>1531</sup>. 1997 begann in Thailand eine Wirtschafts-, Finanz und Währungskrise in Südostasien (die oft kurz die Asienkrise<sup>1532</sup> genannt wird), die auch Indonesien betraf und dort zu sozialen Unruhen und

---

<sup>1523</sup> Wertz, Armin (2009): Sie sind viele, sie sind eins. Eine Einführung in die Geschichte Indonesiens, Frankfurt am Main, S. 6.

<sup>1524</sup> Asienkrise: Vgl. Kapitel 4.4 Fn 139 dieser Arbeit.

<sup>1525</sup> Stange, Gunner / Jordan, Rolf / Großmann, Kristina (2015): Einleitendes der Herausgeber. In: Dies. Hgg.) (2015): Handbuch Indonesien, Angermünde, S. 9-11, hier 9f.

<sup>1526</sup> Siehe <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr06215> (21.02.2021). Die Verpflichtungen waren noch aus der Zeit der EFF, der Erweiterten Fondfazilität und somit nicht aus dem Mitteln der Armutsbekämpfung im engeren Sinne. Aus PRGF hat Indonesien nie Leistungen erhalten.

<sup>1527</sup> Dahm, Bernhard (2015): Geschichte Indonesiens. In: Stange, Gunner / Jordan, Rolf / Großmann, Kristina (Hgg.) (2015): Handbuch Indonesien, Angermünde, S. 45-90, hier S. 88.

<sup>1528</sup> Dahm / Stange (2015), hier S.46.

<sup>1529</sup> Ebd. S. 71.

<sup>1530</sup> Ebd.

<sup>1531</sup> Dahm, Bernhard / Stange, Gunnar (2015b): Zeittafel. In: Stange, Gunner / Jordan, Rolf / Großmann, Kristina (Hgg.) (2015): Handbuch Indonesien, Angermünde, S.491-507, hier S. 499. Schon seit 1965 hatte es verstärkte Unruhen gegeben, zu deren Befriedung sich Suharto am 11. März 1966 von Sukarno mit der Wiederherstellung der Ordnung beauftragen ließ.

<sup>1532</sup> Zur Asienkrise siehe Kapitel 4.4 Fn.140 dieser Arbeit.

Studierendenprotesten führte, in deren Folge Haji Mohamed Suharto zurücktreten musste. Die Asienkrise war dabei der Auslöser, allerdings gab es vorher schon eine Demokratiebewegung, die in Opposition zu Suharto stand. Indonesien stand zur Jahrtausendwende vor einer dreifachen Herausforderung: Überwindung einer ökonomischen Krise, Abschluss des Übergangs zu einer Demokratie und Bewältigung der starken Tendenz zur Dezentralisierung.

Die wirtschaftliche Entwicklung vor der Asienkrise war sehr gut, das jährliche Durchschnittswachstum betrug in Indonesien zwischen 1965 und 1995 4,7%<sup>1533</sup>. Durch Währungsspekulation und den Abzug ausländischer Investitionen als Ausdruck der Asienkrise kam es dann zu ökonomischen, sozialen und politischen Unruhen. Nach dem Sturz Suhartos im Mai 1998 und (erneuten) freien Wahlen im Juni 1999 wurde eine Demokratie etabliert<sup>1534</sup>, die sich seitdem stabilisiert hat<sup>1535</sup>. Auf die wirtschaftliche Erholung wird noch einzugehen sein. Für die Kooperation mit den IFIs ist allerdings besonders bedeutend, dass es unter Suharto eine starke Zentralisierung gab, so dass es nach 1998 starke Tendenzen zur Dezentralisierung gab. Viele Bundesstaaten Indonesiens strebten nach mehr Eigenverantwortung. Diese Dichotomie zwischen Zentralstaat und Regionen ist ein Thema, das Indonesien seit seiner Unabhängigkeit begleitet: Schon im Wappen Indonesiens wird das Motto Einheit in Vielfalt aufgegriffen; der Wahlspruch „Bhinneka Tunggal Ika“, der die Einheit in Vielfalt beschreibt, wird auch in der indonesischen Verfassung betont. Er fasst die 5 Grundsätze der indonesischen Verfassung, die Pancasila, zusammen<sup>1536</sup>. Der indonesische Staat beruft sich auf die folgenden fünf Prinzipien: den Glauben an den einen Gott (monotheistische Religionen haben Vorrechte im Staat), die Demokratie, die nationale Einheit, soziale Gerechtigkeit (im Staatswappen Garuda, dem Adler, symbolisiert durch Reis und Baumwolle<sup>1537</sup>), und Humanität, Respekt und Mitgliedschaft in der internationalen Gemeinschaft<sup>1538</sup>.

Am PRSP-Prozess beteiligte sich Indonesien um die Jahrtausendwende als das Land drohte, in Armut zu fallen: das BIP sank stark und die Inflation stieg rasant an<sup>1539</sup>. Als sich im Jahr

---

<sup>1533</sup> Radelet, Steven / Sachs, Jeffrey (1997): Asia' Remergence. In: Foreign Affairs. 76(1997) 6 (November /Dezember), S.44-59, hier S. 52. DAS BIP stieg in Indonesien von 1970 bis 1992 von 9,6 auf 126, 4 Mrd. US-Dollar. Auch verbesserte sich in dieser Zeit das Zahlenverhältnis zwischen Patienten und Ärzten. 1965 war ein Arzt für 31.700 Menschen zuständig, 1990 nur noch für 7.030.

<sup>1534</sup> Vgl. Lloyd, Grayson L. / Smith, Shannon L. (2001): Thoughts on Indonesian History. In: dies. (Hgg.): Indonesia today. Challenges of History. Singapore, S. 1-13, hier S.1.

<sup>1535</sup> Houben, Vincent / Connley, Aleah (2015): Indonesien: Figurationen von Vielfalt in Einheit. In: Stange, Gunner / Jordan, Rolf / Großmann, Kristina (Hgg.) (2015): Handbuch Indonesien, Angermünde, S. 15-44, hier S. 15.

<sup>1536</sup> Raabe, Siegbert W. (2012): Indonesien. Von (A)berglaube bis (Z)ulieferindustrie. Handbuch für Geschäftsreisen, Norderstedt, S. 61.

<sup>1537</sup> Diese können als Symbole der Grundversorgung und der grundlegenden Wirtschaftstätigkeit gesehen werden.

<sup>1538</sup> Ebd, S. 126.

<sup>1539</sup> Siehe die Webseite zu Indonesien beim IMF. <https://www.imf.org/en/Countries/IDN> (03.03.2021).

2003 die Lage ‚normalisierte‘, wurde die Zusammenarbeit mit den IFIs in diesem Programm nicht weiterverfolgt.

#### **5.4.2 Die Letters of Intent aus den Jahren 2001 bis 2003<sup>1540</sup>**

Wie erwähnt, stieg nach dem Sturz des Suharto-Regimes und infolge der Asienkrise um die Jahrtausendwende die Inflation sprunghaft an bei gleichzeitigem Einbruch des BIP Indonesiens. Deshalb verfasste die neue Regierung Indonesiens zwischen dem 13. Dezember 2001 und dem 18. März 2003 vier Letter of Intent, um die Zusammenarbeit mit den IFIs auf eine neue Grundlage zu stellen. Auffällig ist, dass in keinem der LoIs auf die PRSP-Initiative Bezug genommen wird, obwohl diese, wie an den anderen hier untersuchten Ländern deutlich gesehen, schon in Kraft ist und Indonesien im selben Jahr dann ein Interim PRSP vorstellt. Der Referenzpunkt der Indonesia LoI ist die ‚traditionelle‘ Erweiterte Fondsfazilität (EFF)<sup>1541</sup>, die sich nicht an die besonders armen Länder richtet. Dies sagt etwas über das Selbstverständnis Indonesiens aus. In vier der fünf Indonesia LoI in diesen Jahren, die nur in zwei Fällen durch Memoranden ergänzt werden, aus der unmittelbaren Zeit vor dem I-PRSP und nach der Asienkrise und dem Abschluss der politischen Transition 2001 werden allein Themen der Wirtschafts- und Finanzpolitik behandelt. Die neue indonesische Regierung weist auf anfängliche Schwierigkeiten hin, weshalb die Vorgaben, vor allem die der Komprimierung der Ausgaben noch nicht in vollem Umfang realisiert werden konnten<sup>1542</sup>. Grundsätzlich sind jedoch nur Maßnahmen in der Makroökonomischen Rahmensetzung, in der Bankenregulierung, im Bereich der Privatisierungspolitik und bei Reformen des rechtlichen Rahmens vorgesehen. Im ersten LoI und Memorandum of Understanding wird betont, dass das Vertrauen der Investoren durch politische Instabilität und Unsicherheit über die indonesische Wirtschaftspolitik gering

---

<sup>1540</sup> Indonesia (2001): Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies & Technical Memorandum of Understanding, December 13<sup>th</sup> 2001, Jakarta. Online verfügbar unter:

<https://www.imf.org/external/np/loi/2001/idn/02/index.htm> (21.07.2021). (Indonesia Indonesia LoI I)

Indonesia (2002): Letter of Intent. April 9<sup>th</sup> 2002. Jakarta. Online verfügbar unter:

<https://www.imf.org/external/np/loi/2002/idn/01/index.htm> (21.07.2021) (Indonesia Indonesia LoI II)

Indonesia (2002a): Letter of Intent. June 11<sup>th</sup> 2002. Jakarta. Online verfügbar unter:

<https://www.imf.org/external/np/loi/2002/idn/02/index.htm> (21.07.2021) (Indonesia Indonesia LoI III)

Indonesia (2002b): Letter of Intent. November 20<sup>th</sup> 2002. Jakarta. Online verfügbar unter:

<https://www.imf.org/external/np/loi/2002/idn/03/index.htm> (21.07.2021) (Indonesia Indonesia LoI IV)

Indonesia (2003): Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies & Technical Memorandum of Understanding, March 18<sup>th</sup> 2003. Jakarta. Online verfügbar unter:

<https://www.imf.org/external/np/loi/2003/idn/01/> (21.07.2021) (Indonesia LoI V)

<sup>1541</sup> Vgl. Kapitel 3 2.5.4 dieser Arbeit.

<sup>1542</sup> Auch für das Folgende Indonesia LoI I, 13. Dezember 2001, S.1-3.

ist<sup>1543</sup>. Ziel der Politik müsse Stabilität und eine niedrige Inflation (zunächst zwischen 9 und 10%) sein. Auch sollte die Zentralbank in ihrer Unabhängigkeit gestärkt werden<sup>1544</sup>.

In der Fiskalpolitik weist der erste LoI darauf hin, dass die Rettungsmaßnahmen nach der Asienkrise zu einem starken Anstieg der öffentlichen Verschuldung führten, so dass die ökonomische Flexibilität für Innovationen fehlt. Mehr Innovationen sollen allein möglich werden durch bessere Zuschnitte öffentlicher Förderung; so soll etwa die Subvention für Energie eingestellt werden. Erst im LoI von 2003 wird darauf hingewiesen, dass die Armen dabei weiter unterstützt werden müssen, während bereits hier die Kürzungen exakt benannt werden<sup>1545</sup>. Indonesien will durch die Privatisierung staatlicher Unternehmen Einnahmen des Staates generieren und verspricht zugleich, nur Kredite der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank in Anspruch zu nehmen, und auf kommerzielle Geldgeber allenfalls für kleinere Projekte zurückzugreifen<sup>1546</sup>. Dezentralisierung soll auch in der Fiskalpolitik, innerhalb eines festen Rahmenwerkes, das noch erstellt werden muss, erfolgen. Das Rahmenwerk fehlt auf fiskalischer, legaler und administrativer Ebene, so die Wahrnehmung des ersten hier untersuchten LoI<sup>1547</sup>. Jedoch ist ein wichtiger Reformschritt, der in Indonesien vorgegeben wird, die Bankenregulierung<sup>1548</sup>. In der Asienkrise hatten 70% der Banken eine Staatsbeteiligung, im Vergleich zu 40% vorher<sup>1549</sup>. Dies soll reduziert werden, generell ist die Privatisierung aller staatlichen Unternehmen die prioritäre Politik in den LoIs Indonesiens im Zeitalter der PRSP-Strategie, ohne Differenzierung, welche Unternehmen der Daseinsvorsorge notwendig sein könnten<sup>1550</sup>, etwa im Bildungs- und Gesundheitswesen.

In der Rechtsreform steht der Kampf gegen Korruption an erster Stelle im LoI<sup>1551</sup>. Zugleich ist die fiskale Konsolidierung prioritär. Eine Steuerreform soll alleine dazu dienen, um Investitionsanreize zu schaffen und Vertrauen der Investoren in den indonesischen Wirtschaftsraum, besonders im Rahmen der FDIs, wieder zu stärken (44-53). Dazu soll die Reduzierung der Inflation prioritäre Maßnahme sein. Alle Maßnahmen, die im ersten LoI vorgegeben werden, beschränken sich auf den makroökonomischen Rahmen. Dies ist berechtigt und in Teilen nach der Asienkrise notwendig, aber nicht hinreichend, und sehr an den Maßgaben des Washingtoner Konsenses orientiert.

---

<sup>1543</sup> Indonesia LoI I, S. 5.

<sup>1544</sup> Indonesia LoI I, S. 4.

<sup>1545</sup> Indonesia LoI I, S.4.

<sup>1546</sup> Auch für das Folgende Indonesia LoI I, S.5, Nr.14-16.

<sup>1547</sup> Indonesia LoI I Nr. 16, S.5.

<sup>1548</sup> Indonesia LoI I, S. 6-7.

<sup>1549</sup> Indonesia LoI I, S. 6.

<sup>1550</sup> Indonesia LoI I, S.11.

<sup>1551</sup> Indonesia LoI I S. 12.



Im zweiten LoI vom 9. April 2002<sup>1552</sup>, in dessen Anhang es kein Memorandum gibt, wird den IFIs gegenüber bekannt, dass die Konsolidierung noch nicht abgeschlossen sei, da das entsprechende Gesetz über staatliche Schuldverschreibungen vom Parlament noch nicht beschlossen wurde, weshalb man um eine längere Frist bitte, auch um ausländische Experten zur Umstrukturierung der Liquiditätspolitik der Zentralbank einbinden und die Umstrukturierung der Staatsanleihen gestalten zu können. Die Inflationsbekämpfung und Restrukturierung des Bankensektors stehen weiter im Fokus, auch die Privatisierung wird fortgesetzt.

Im dritten LoI vom 11. Juni 2002<sup>1553</sup> wird darauf hingewiesen, dass die Konsolidierung des Staatshaushaltes durch eine Naturkatastrophe (Hochwasser) und notwendige Hilfsmaßnahmen geschwächt wurde. auch werden höhere Zinsen für Kredite beklagt. Dennoch soll es in Indonesien für Investitionsgüter (also Produktionsmittel) Ausnahmen von einer einzuführenden Mehrwertsteuer (VAT) geben<sup>1554</sup>. Im selben Dokument wird darauf hingewiesen, dass die Privatisierungspolitik ins Stocken geraten ist: So sei der Verkauf der staatseigenen Banken zum Teil gestoppt worden, da keine guten Preise zu erzielen seien. Deshalb würden diese nun aufgelöst oder nach der Aufsplitterung in mehrere Tochtergesellschaften nach Übersee veräußert. Wie auch (später) in Laos sollen die Privatbanken an den Staat Kredite vergeben, es soll keine Sonderbedingungen in staatseigenen Banken mehr geben.

Im vierten Indonesia LoI vom November 2002<sup>1555</sup> wird trotz der geschilderten Probleme in der Umsetzung die bisherige Politik bestätigt, indem etwa bekannt gemacht wird, dass der Verkauf staatlicher Banken weiter fortgeschritten sei und auch die Privatisierungen fortgesetzt würden<sup>1556</sup>. Als neue Einrichtung des Staates wird das Anti Corruption Committee (ACC) eingeführt, deren rechtlichen Kompetenzen im Parlament jedoch noch festgelegt werden müssen<sup>1557</sup>. Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Steuerbasis, besonders der VAT erweitert wird, um die Einnahmen des Staates zu erhöhen. Dieses Geld soll unter anderem dazu eingesetzt werden, um neue Lehrer einzustellen und die Gehälter im öffentlichen Dienst zum 10% zu erhöhen, um die Attraktivität dieser Stellen zu erhöhen. Dies ist der einzige Hinweis auf die Ausweitung staatlicher Aktivität, wobei es keine Angaben gibt, in welchen Bereichen exakt neue Stellen geschaffen werden sollen<sup>1558</sup>.

---

<sup>1552</sup> Indonesia LoI II.

<sup>1553</sup> Indonesia LoI III.

<sup>1554</sup> Auch für das Folgende: Indonesia I III S.2f.

<sup>1555</sup> Indonesia LoI IV (20.11.2002).

<sup>1556</sup> Indonesia LoI IV, Nr. 6-14, S. 2-4. Die großen Konzerne Indosat und Indofarma sollen privatisiert werden.

<sup>1557</sup> Auch für das Folgende, Indonesia Indonesia LoI IV, Nr. 5 und 15, S. 2-4.

<sup>1558</sup> Die Ausweitung des öffentlichen Dienstes ist ja, auch in schwachen Staaten kein Selbstzweck.

Im fünften LoI<sup>1559</sup> wird schließlich der Erfolg einer abgeschwächten Inflation vermeldet, die mit einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum verbunden sei. Die Zusammenarbeit mit den IFIs auf Grundlage der EFF soll fortgesetzt werden<sup>1560</sup>. Dies bedeutet, dass es weiterhin keinen Bezugspunkt zur Armutsbekämpfung gibt, stattdessen wird die einseitige Fokussierung auf die makroökonomische Stabilität<sup>1561</sup> und die Verbesserung des Investitionsklimas verdeutlicht. Auch soll es eine Verbindung von Konsolidierung der Staatsfinanzen mit Investitionen in Infrastruktur und zentralen staatlichen Sozialleistungen geben. Durch eine Steuerreform sollen mehr Steuern aus der Erdöl-Industrie eingenommen werden: Damit ist vorrangig ein Ende der Subventionen für Benzin gemeint. Soziale Härten durch den steigenden Benzinpreis sollen allerdings abgemildert werden. Das Schuldenmanagement des Staates soll durch die Indonesian Bank Restructuring Agency (IBRA)<sup>1562</sup> vorgenommen werden. Diese Institution wurde 1998, also in der Asienkrise, zu deren Bewältigung gegründet: Ihre Aufgabe sind Vermögensverkauf und Privatisierungen in allen Bereichen. Man will nur wenige Kredite aus dem Ausland aufnehmen. Auch im dritten LoI wird betont, dass die Rahmenordnung für Dezentralisierung gestärkt werden muss. Ein System, um über regionale Haushaltslagen informiert zu werden, bleibt weiterhin eine Herausforderung für Indonesien<sup>1563</sup>. Ein zentraler Rechnungshof (Audit Agency) soll die regionalen Haushaltsplanungen überwachen und zusammenführen. Die zwei großen Investmentfonds RDI und RDA werden vom Parlament überwacht und bestätigt. Bisher im Rahmen dieser Untersuchung nur in Burundi thematisiert, wird in Indonesien als neue Maßgabe die Überwachung der Militärausgaben vorgegeben. Im gesamten fünften LoI wird deutlich, dass Indonesien zwar ein Schwellenland ist, dass die ökonomischen Voraussetzungen jedoch ganz andere sind als in den übrigen hier untersuchten Ländern: So wird ein Zahlungsbilanzüberschuss in der nahen Zukunft erwartet, was die Regierung zu einer Offenheit für ein offenes und liberales Handelsregime nach den Regeln von WTO und AFTA ermutigt<sup>1564</sup>. Auch soll es für Sparer ein Einlagensicherungssystem geben, was in den anderen untersuchten Ländern außerhalb der Vorstellungen zu liegen scheint. Nochmals wird die Bankenreform, durch die die Privatbanken wieder in den Vordergrund rücken und die Zentralbank wieder auf die Überwachungsfunktion zurückkehren sollen, als Kern der strukturellen Reform Indonesiens ausgemacht. Investitionen sollen ohne Subventionen möglich werden; die

---

<sup>1559</sup> Indonesia LoI V

<sup>1560</sup> Auch für das folgende Indonesia LoI V Nr. 3-7, S.2-3.

<sup>1561</sup> Ebd.

<sup>1562</sup> Indonesischer Name: Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), engl. "National Banking Revitalization Agency". Das hier ein Name in Landessprache wieder gegeben wird und nicht, wie in Burundi und Bolivien allenfalls eine nationalsprachliche Abkürzung, spricht auch für die Stellung Indonesiens in diesen Prozessen.

<sup>1563</sup> Indonesia LoI V, Nr. 14, S.4.

<sup>1564</sup> Auch für das Folgende Indonesia LoI V, Nr.21-35, S.6-8.

Privatisierungen stehen auch in den Bereichen Transport, Tourismus und Grundversorgung im Fokus. Diese Reformen und eine Rechtsreform, die ein Handelsgericht und eine zentrale Instanz zur Koordinierung des Rechtswesens einführen soll, sollen das Investitionsklima verbessern<sup>1565</sup>. Im Memorandum of Understanding im Anhang des fünften Loi werden erstmal strukturelle Benchmarks gesetzt: in diesem zeitgleich mit dem I-PRSP Indonesiens veröffentlichten Loi greift man erstmals den Aspekt der Arbeits(markt)politik auf<sup>1566</sup>: Einkommensgenerierung und Förderung des Wohlstands und der Arbeitsfähigkeiten (hier Skills, nicht Opportunities) werden thematisiert. Wichtig ist hier die Einführung eines einheitlichen Mindestlohns, um einen Wettbewerb der Regionen zu verhindern. In diesem fünften Loi wird auch ein enger Zeitplan vorgestellt, der aufgrund der Erfahrungen der Asienkrise die Stabilisierung des Bankensektors priorisiert. Dies Stabilität und eine entsprechende Steuerreform soll bis Dezember 2003 realisiert sein. Die ACC soll bereits zum Zeitpunkt der Veröffentlichung im März 2003 einsatzfähig sein. Im April 2003 sollte ein Gesetz zur Liberalisierung der Regeln zur Erstattung der Mehrwertsteuer im internationalen Handel in Kraft treten. Interessanterweise soll erst danach, nämlich im Juli 2003 ein System der Accountability für Finanzbeamte in Kraft treten, das zudem erst Ende des Jahres durch ein Monitoring-Programm überprüfbar sein soll<sup>1567</sup>.

Insgesamt stehen die Konsolidierung der Haushalte nach der Asienkrise und die Stabilität der sozio-ökonomischen Umgebung im Fokus der Indonesia LoIs, mit starker Betonung der Makroökonomie, die zur Armutsbekämpfung allein auf eine Verbesserung des Investitionsklimas zielt. Trotz dieser sehr vom Washingtoner Konsens getragenen LoIs Indonesiens, die die Bereiche der Daseinsvorsorge und der Sozialpolitik ebenso unerwähnt lassen wie Gesundheits- und Bildungspolitik, folgte auf die hier untersuchten LoIs ein Interim-PRSP, das Indonesien ebenfalls im Jahr 2003 bei den IFIs einreichte. Da es inzwischen jedoch von der Homepage der PRSPs beim IMF verschwunden ist, scheint es dort nicht akzeptiert worden zu sein: Nähere Informationen dazu fehlen, dennoch soll es hier analysiert werden, um den Gegenpol zu den anderen Beispielländern zu verdeutlichen.

---

<sup>1565</sup> In Indonesien gibt verschiedene Rechtssysteme, z.T. gilt die Scharia.

<sup>1566</sup> LOI V Indonesia, Nr. 42- 43, S. 9.

<sup>1567</sup> Ebd, Nr.13.

### 5.4.3 Das Interim PRSP von 2003<sup>1568</sup>

Nach dem Letter of Intent wird als nächster Schritt ein Interim-PRSP für Indonesien veröffentlicht. Besonders bemerkenswert ist, dass die Einleitung religiös mit der Anrufung Gottes endet<sup>1569</sup>. Doch auch in anderen Aspekten ist das I-PRSP Indonesiens schon auf den ersten Blick ganz anders als die anderen im Rahmen dieser Arbeit untersuchten PRSPs: Es gibt keine Nummerierungen, der Text ist viel kürzer und allgemeiner gehalten<sup>1570</sup>. Es wird angekündigt, dass 2004 ein PRSP veröffentlicht wird, was jedoch nie geschieht, da sich die Wirtschaft durch die Binnennachfrage, wie erwähnt, erholt hat. Zu Beginn werden als Stakeholder in der Partizipation erwähnt: "Department, Ministeries, Governments' Body, NGO, business, financial Institutions / Banks, and Universities"<sup>1571</sup>. Interessant ist, dass das I-PRSP in dem unübersichtlichen Inselstaat veröffentlicht werden soll, damit es in den Regionen dann als gemeinsame Grundlage für ein endgültiges PRSP dienen kann, zu dem die einzelnen Regionen dann etwas beitragen.

Das I-PRSP Indonesiens unterscheidet sich sprachlich und inhaltlich von den Dokumenten in den anderen Beispielländern: Durch das insgesamt eher fehlerhafte Englisch und durch inhaltliche Aspekte entsteht der Eindruck, dass das I-PRSP mit weniger Mitarbeit der IFIs erstellt wurde als in den übrigen Beispielländern.

Es bietet eine ungewöhnliche, aber umfassende Armutsdefinition, in der es nicht nur die ökonomische und soziale, sondern auch die psychologischen Aspekte von Armut umschreibt: Armut und Arme seien geprägt von „Verletzlichkeit, Hoffnungslosigkeit, Isolation und Unfähigkeit, ihre Sehnsucht und Bedürfnisse auszudrücken“<sup>1572</sup>.

Auch wird im I-PRSP angemerkt, dass die Bemühungen der letzten drei Dekaden zur Armutsbekämpfung durch politischen, wirtschaftlichen und sozialen Aufruhr nicht erfolgreich gewesen seien und sogar ins Gegenteil verkehrt seien: Es lebten 2003 mehr Menschen unter der Armutsgrenze und die Vulnerabilität der Armen der Armen sei gestiegen.<sup>1573</sup> Das Problem der

---

<sup>1568</sup> Indonesia (2003a): Interim Poverty Reduction Strategy Paper. March 2003. Jakarta. Online verfügbar unter [https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/indonesia\\_i-prsp.pdf](https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/indonesia_i-prsp.pdf) (21.07.2021). (Indonesia 2003a).

<sup>1569</sup> Die zu Beginn des I-PRSP angegebene Abkürzung steht wahrscheinlich für die arabische Formel "w-rahmatu llah wa-barakatuh", d.h. "mit der Gnade Gottes und seinem Segen". Damit eröffnet ein Muslim traditionellerweise seine Rede vor Publikum, um deutlich zu machen, dass alles, was er sagen wird, unter der Gnade Gottes steht. Diese Abkürzung in lat. Buchstaben ist ungewöhnlich, nach Auskunft von Prof. Dr. Dennis Halft OP, Islamwissenschaftler, am 16. März 2016 vielleicht etwas typisch Indonesisches.

<sup>1570</sup> Er umfasst nur 52 Seiten und, ungewöhnlich, eine Einlassung des Koordinierenden Ministers für soziale Wohlfahrt der Republik Indonesien.

<sup>1571</sup> Indonesia (2003a), S. V.

<sup>1572</sup> „ [V]ulnerability, hopelessness, isolation, and inability to express their aspiration and needs.” Indonesia (2003a), S.3.

<sup>1573</sup> Ebd. Bemerkenswert ist, dass eher die Unruhen angeführt werden. Die Asienkrise als externes Ereignis wird nicht explizit angeführt.

bisherigen Armutspolitik wird klar benannt: es habe eine zu starke Fokussierung der Regierung auf makroökonomisches Wirtschaftswachstum und eine zu starke Zentralisierung gegeben. Eine Anhebung des Einkommens wurde allein als caritativer Akt, auf den die armen keinerlei Anspruch hätten, verstanden<sup>1574</sup>. Auch kritisiert das I-PRSP Indonesiens, in der „klassischen“ Armutsbekämpfung würden die Armen als Objekte wahrgenommen, deren Armut hauptsächlich ökonomisch gemessen werde. Ein weiteres Problem der (auch von den IFIS praktizierten) Armutsbekämpfung sei die generalisierte Problemerkennung und -behandlung. Zugleich werden drei große Problemkreise Indonesiens benannt: 1) die regionale Autonomie und die Dezentralisierung, die hier als Problem und nicht als Lösung, wie in den anderen deutliche kleineren und kompakteren<sup>1575</sup> Beispielländern angeführt wird 2) der Mangel an Good Governance in Indonesien und, so deutlich in den anderen Beispielländern auch nicht angeführt, 3) die Globalisierung, die wettbewerbsfähige Länder in den Weltmarkt bringt, aber zugleich wirtschaftliche Ungleichheiten, Marginalisierungen und sozialen Ausschluss verstärkt. Ungleichheit wird als Problem für die Armutsbekämpfung angesehen<sup>1576</sup>.

Es erscheint in Indonesien wichtig, den Ist-Zustand in der Armutsreduzierung vor ökonomischem, sozialem, politischem und ethischem, also moralisch reflektiertem, Hintergrund zu definieren<sup>1577</sup>. Diese Bezugspunkte werden im Folgenden ausgeführt: Armutsbekämpfung sei ökonomisch notwendig, um nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen, während Armut soziale Unsicherheit verstärkt. Politische Grundlage der Armutsbekämpfung ist die Verfassung, in der auch die moralische Verpflichtung zur Armutsbekämpfung festgeschrieben sei. Aus diesen Gründen sei eine langfristige Strategie zur Armutsbekämpfung notwendig, die mit dem I-PRSP begonnen werde (und durch ein PRSP fortgesetzt werden sollte). Das bescheiden anmutende Ziel des I-PRSPs sei es, zunächst Richtlinien für drei Gruppen zu benennen: Zum einen für die Zentralregierung, Privatwirtschaft und (Zivil)Gesellschaft „as Stakeholders of poverty alleviation development“<sup>1578</sup>. Zum zweiten für lokale Regierungen als Teil der indonesischen Republik, damit diese eigene PRS entwickeln und zum dritten für das indonesische Volk als Teil der Weltgemeinschaft /Weltgesellschaft<sup>1579</sup>. Das I-PRSP soll als Vorläufer des PRSPs die Richtlinien für die Politik und die Programme festlegen und einen Strategieplan,

---

<sup>1574</sup> „Poverty reduction mainly consists of charity purpose“. Vgl. auch für das Folgende, Indonesia (2003a), S.3f.

<sup>1575</sup> Bolivien, Burundi und Laos haben eine zusammenhängende Landfläche als Staatsgebiet, während Indonesien aus vielen Inseln besteht.

<sup>1576</sup> Indonesia (2003a), S.4f.

<sup>1577</sup> Ebd., S.5. Der moralische Hintergrund ist ein Alleinstellungsmerkmal der PRSP-Politik Indonesiens.

<sup>1578</sup> Indonesia (2003a), S.5.

<sup>1579</sup> Ebd. Die unspezifische Gleichsetzung von community und society (Gemeinschaft und Gesellschaft) ist ein Ausdruck der angegebenen Schwächen im Englischen im I-PRSP Indonesiens.

also eine Liste von notwendigen Aktivitäten (bis) zur Erstellung des PRSPs umreißen<sup>1580</sup>. Zunächst wird, wie üblich, ein Überblick und eine Analyse der Armut in Indonesien vorgelegt<sup>1581</sup>: Armut wird multidimensional erfasst<sup>1582</sup> und unter Bezug auf die Definition des Weltgipfels für Soziale Entwicklung in Kopenhagen im Mai 1995<sup>1583</sup> als mit Ungerechtigkeit verbundenes Problem erfasst, die Regierungen, Privatwirtschaft und Gesellschaften beschäftigen müssen. Aus Sicht des I-PRSP Indonesiens müssen in der Erfassung von Armut regionale Unterschiede ebenso beachtet werden wie die zwischen Haushalten und auch unter Individuen. Die Neigung zu generalisierten und auf den Durchschnitt bezogenen Aussagen muss vermieden werden.<sup>1584</sup> Es wird betont, dass Armutsbekämpfung ökonomische, soziale und politische Stabilität braucht und allein makroökonomische Stabilität als Voraussetzung nicht ausreicht<sup>1585</sup>. Dann wird im historischen Rückblick betont, dass die Zahl der Armen zwischen 1976 und 1996 (also acht Jahre vor dem Papier) stark gesunken sei<sup>1586</sup>. Die Asienkrise ab 1998 habe diese Zahl wieder ansteigen lassen, sowohl in den Städten als auch, noch stärker, auf dem Land. So sei zum Zeitpunkt des I-PRSPs wieder der Stand erreicht, der zwischen 1981 und 1994 galt. Im Anschluss werden die verschiedenen Armutsformen in Indonesien ausführlich charakterisiert<sup>1587</sup>: Die Zahlen von 1999 belegen, dass die armen Familien kleiner sind und die Individuen stärker belastet werden. Festgestellt wird, dass gerade auf dem Land die Familienoberhäupter in armen Familien besonders schlechte Bildung haben<sup>1588</sup>. Hier wird implizit mangelnde Bildung als Armutsfaktor benannt, denn es wird angeführt, dass auch in den Städten 57,02% der Familienoberhäupter armer Familien keine Grundbildung erhalten haben bzw. besitzen. Zugleich wird festgehalten, dass Armut besonders auf dem Land vorkommt, wo die Mehrheit von der Landwirtschaft abhängt. In der Stadt scheint, wie es auch naheliegend ist, die Bindung der Armen an die Landwirtschaft geringer zu sein, allerdings wird der Text an dieser Stelle im Englischen etwas unverständlich<sup>1589</sup>. Dies macht die Analyse teilweise schwierig, verstärkt aber andererseits den Eindruck, dass das I-PRSP unter indonesischer Federführung abgefasst wurde, ohne in Washington sprachlich bereinigt worden zu sein. Zu

---

<sup>1580</sup> Ebd. Das Indonesia (2003a) verwendet hier den schwierig zu übersetzenden Begriff der „Road Map.“

<sup>1581</sup> I- PRSP-Indonesia: Abschnitt 1.2 „a Review on Poverty“.

<sup>1582</sup> Angeführt werden die Dimensionen: „Wages, health, education, access to goods and services, locations, gender and environment condition.“ Indonesia (2003a), S. 6.

<sup>1583</sup> Vgl. <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/text-version/agreements/poach2.htm> und <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/text-version/documents/index.html>.

<sup>1584</sup> Indonesia (2003a), S.6.

<sup>1585</sup> In den anderen Beispieländern wird sich auf diese beschränkt. Hier bilden die drei Stabilitäten ein gleichberechtigtes Dreieck. Ihre Interdependenz wird betont. Vgl. Indonesia (2003a), S.6-7, Abbildung 1.1.

<sup>1586</sup> Indonesia (2003a), S.7: von 49,1% 1976 auf 11, 3% 1996. Die letzten Zahlen in diesem I-PRSP sind von 2002. Indonesia (2003a) S.8 und Abbildung 1.2.

<sup>1587</sup> Auch für das Folgende Indonesia (2003a), S.9-10.

<sup>1588</sup> 72,01% ohne Grundbildung, Weitere 24,32% nur Grundbildung. Ebd.

<sup>1589</sup> Indonesia (2003a), S.10.

dieser Einschätzung passt es, dass im I-PRSP betont wird, dass es in den letzten drei Jahrzehnten (also seit den 1970er Jahren), mehrere Initiativen zur Armutsbekämpfung gab, die nicht unmittelbar in Kooperation mit den IFIs entstanden waren<sup>1590</sup>. Ausgangspunkt der Armutsbekämpfung war eine Basic Needs Strategy, die zunächst Ernährung, dann Bildung und Gesundheit fokussierte, dann Arbeitsmöglichkeiten in den Blick nahm und erst im Anschluss Unterstützung im Ausbau der agrarischen, also marktorientierten Infrastruktur und Geschäftskredite für Arme, also Mikrokredite in den Blick nahm. Infrastrukturen in den städtischen Slums wurden allerdings erst als letzter Punkt aufgegriffen<sup>1591</sup>, was die Option für die Armen schwächt. Dennoch ist hier festzuhalten, dass die Strategie anders vorgeht als die IFIs. Allerdings sind zur Zeit des I-PRSPs die Armen immer noch sehr verletzlich durch makroökonomische Instabilität, politischen Konflikt, soziale Unruhen und regionale Unruhen und Naturkatastrophen<sup>1592</sup>. Ein besonderer Punkt in diesem I-PRSP ist die offene Kritik, dass makroökonomische Maßnahmen den Reichtum (weniger) fördern und dass die Implementierung auf die einzelnen Wirtschaftssektoren basiert ist und sowohl die Bedürfnisse der Armen als auch die Partizipation der Öffentlichkeit vernachlässigt werden: dies trifft auch die IFIs<sup>1593</sup>. Besonders die Partizipation wird seit 2001 durch ein Programm zur dezentralen Umsetzung der Maßnahmen zur Armutsbekämpfung, durch Förderung und Beteiligung lokaler Regierungen und aller zivilgesellschaftlichen Elemente gestärkt. Der in diesem I-PRSP gesetzte Rahmen soll diese Prozesse begleiten und stärken<sup>1594</sup>. Indonesien wählt also einen eigenen Weg und orientiert sich eher an den sogenannten Tigerstaaten als an den IFIs<sup>1595</sup>, obwohl seit 1999 ein Comprehensive Development Framework (CDF) als Wegbereiter für ein PRSP geschrieben wurde<sup>1596</sup>. In Fortschreibung dieses Ansatzes wird zwar abermals die Multidimensionalität von Armut festgestellt, dennoch werden hier nun wiederum in andere Reihenfolge als zuvor die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten vor dem Empowerment, der Humankapitalbildung und der sozialen Absicherung der Armen genannt<sup>1597</sup>. Allerdings wird hier so klar wie in keinem Dokument aus Bolivien, Burundi oder Laos betont, dass Planung und Implementierung einer

---

<sup>1590</sup> Indonesia (2003a), S.10. Besonders seit 1994 gab verschiedene Sonderprogramme: für arme Dörfer und deren Infrastruktur, ein Entwicklungsprogramm und ein soziales Sicherungsnetz während ökonomischer Krisen. Im I-PRSP wird allerdings auch eingeräumt, dass diese Programme weder die strukturellen Armutprobleme lösen noch die Zahl der Armen reduzieren konnten.

<sup>1591</sup> Ebd.: „1) Food, 2) Education and health services, 3) Employment/ job opportunity, 4) Agricultural infrastructure assistances 5) Business credit for the poor and 6) Infrastructure assistance for urban slums“.

<sup>1592</sup> Ebd.

<sup>1593</sup> Ebd.

<sup>1594</sup> Ebd. S11.

<sup>1595</sup> Asiatische Tigerstaaten und Asienkrise werden als Beleg für Scheitern der SAP und des Washingtoner Konsenses angesehen Vgl. Thermann, Partizipation, 2005, S. 13.

<sup>1596</sup> Thermann, Partizipation, 2005, S. 14. I-PRSP-Indonesien: Comprehensive Poverty reduction, S. 13-18.

<sup>1597</sup> Indonesia (2003a), S.15: Hier werden opportunities als Einkommensmöglichkeiten und capacity building als Stärkung des Humankapitals, social protection of the poor als soziale Absicherung verstanden.

wirkungsvollen Strategie durch die Akzeptanz und Umsetzung von Good Governance-Prinzipien in den involvierten Institutionen unterstützt werden müssen<sup>1598</sup>. Auch wird die Notwendigkeit zur Synchronisation der Programme zu ihrer Effektivitätssteigerung angeführt. Bemerkenswert ist ebenfalls, dass die Synergie von wirtschaftlichem Wachstum und Armutsreduzierung betont wird: Wachstum soll so gestaltet bzw. durch Initiativen begleitet werden, dass es besonders den Armen zugutekommt<sup>1599</sup>. Konkreter wurde dies in einem Gesetz über das nationale Entwicklungsprogramm, in dem Armutsbekämpfung als oberste Priorität für die Regierung festgelegt wurde<sup>1600</sup>: Die Zahl der Armen soll um 4% des Niveaus von 1999 gesenkt werden.

Dazu werden zwei Maßnahmenpakete beschlossen: 1. die Erweiterung der Produktivität der „poor community“, so dass sie bessere Einkommensmöglichkeiten, bessere Bildungschancen und besseren Schutz im ökologischen, sozialen und kulturellen Bereich haben. Auch soll eine Sozialversicherung eingeführt werden.

2. Kostensenkung bei Zugang zu den Basisdiensten im Gesundheits-, Bildungsbereich und in der Infrastruktur, die soziale und ökonomische Tätigkeiten ermöglichen soll. Daraus ergeben sich zwei grundsätzliche Ansätze zur Armutsbekämpfung:

1) Erhöhung des Einkommens der Armen durch Produktivitätssteigerung in den Arbeitssektoren der Armen. Auch soll es besseren Zugang (Opportunity) und eine Absicherung für die Armen geben, um im sozialen, im ökonomischen sowie im kulturellen und politischen Bereich bessere Resultate zu erzielen.

2) Reduzierung der Zugangskosten in die Basisdienste (Bildung, Gesundheit und Infrastruktur), um soziale und wirtschaftliche Bestätigung zu erleichtern: Hier wird die Grundversorgung durch den Staat als Aufgabe erkannt.

Die Armutsbekämpfung soll auch in den Haushaltsberatungen im Zentrum stehen, beginnend mit dem jährlichen Entwicklungsplan 2003, der Armutsbekämpfung als eine von 11 Prioritäten benennt<sup>1601</sup>.

---

<sup>1598</sup> Indonesia (2003a), S.15. “[...] primarily government institutions [must implement these principles] to avoid convulsion or manipulation“. Als Wege zur Stärkung der Armen (Empowerment) werden hier neben der Weitung der (Einkommens-)möglichkeiten wird hier auch und sogar zuerst die Strategie angegeben „To improve the way things are done“(Ebd.) Die Verantwortung des Staates wird also klar betont.

<sup>1599</sup> Vgl. Pro-Poor Growth. in Kapitel 2.3.64 dieser Arbeit.

<sup>1600</sup> Im Jahr 2000 wurde das Gesetz. Nr. 22 über das nationale Entwicklungsprogramm verabschiedet. Indonesia (2003a), S.16.

<sup>1601</sup> Indonesia (2003a), S.16.



Die Maßnahmen in allen Sektoren sollen zusammengeführt werden<sup>1602</sup>: "(1) Schaffung von Möglichkeiten im Zusammenhang mit dem makroökonomischen Aufschwung als Hauptziel, Aufbau guter Regierungsführung und Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen [hier gleichrangig genannt] (2) Stärkung der Gemeinschaft im Zusammenhang mit dem Zugang der Armen zu wirtschaftlichen Ressourcen und ihrer Beteiligung an Entscheidungsprozessen (3) Kapazitätsaufbau im Hinblick auf die Verbesserung von Bildung, Gesundheit, Ernährung und Wohnraum für die Menschen zur Steigerung ihrer Produktivität und (4) Sozialschutz für Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen, die isoliert sind, in sozialen Konflikten und mit dem Verlust von Arbeitsplätzen leben, die folglich anfällig für Verarmung sind."<sup>1603</sup>

Zu diesen Plänen werden einige Initiativen vorgestellt und klare Verantwortlichkeiten zugewiesen: Hauptverantwortlich für diesen Armutsbekämpfungsprozess ist der Ausschuss für Armutsbekämpfung (PRC, Poverty Reduction Committee) mit den Ministern für öffentliche Wohlfahrt und für Wirtschaft an der Spitze. Diesen obliegen die Koordinierung und die Formulierung der PRS Indonesiens unter Einbeziehung anderer Akteure auf lokalen und regionalen Ebenen. Damit sind sowohl die jeweiligen Legislativen, als auch NGOs, Universitäten, Berufsorganisationen, Unternehmer und die Zivilgesellschaft gemeint. Das Komitee soll vor allem ökonomische Herausforderungen lösen: Zum einen soll die Kostenbelastung der Armen reduziert werden, etwa der Zugang zu sozialen Basisdienstleistungen, und zum zweiten soll eine Steigerung der Einkommen und damit der Kaufkraft der Armen erreicht werden<sup>1604</sup>.

Diese Ziele sollen als Richtlinien für eine Entwicklungspolitik für die Armen dienen<sup>1605</sup>: Im Folgenden sollen die Einnahmen und Ausgaben im Haushalt erhöht werden<sup>1606</sup>, d.h. das Volumen des nationalen und der regionalen Haushalte soll steigen. Es bleibt unklar, ob dies durch Kredite oder Steuereinnahmen gelingen soll. Bei den Ausgaben werden eine Programmfokussierung, die Synchronisation der Planungen<sup>1607</sup> und die Einbeziehung von NGOs ebenso angestrebt wie verbesserter Zugang zu Mikrokrediten und technische Hilfe für indonesische

---

<sup>1602</sup> Indonesia (2003a), S.16: „(1) creating opportunities related to macro-economic recovery as the main target“, the construction of Good Governance, and the improvement of public services (2) community empowerment related to the provision of the poor with access to economic resources and their involvement in decision-making process (3) capacity building regarding the improvement of education, health, food, and housing services for the people in order to increase their productivity and (4) social protection for people with physical defect, poor, isolated, isolated, experiencing social conflict and job-loss whom prone to fall into poverty.“

<sup>1603</sup> Diese werden in den anderen PRSPS generalisiert als „the most vulnerable groups“ erfasst.

<sup>1604</sup> Indonesia (2003a), S.17.

<sup>1605</sup> Auch für das folgende, Indonesia (2003a), S. 17f.

<sup>1606</sup> APBN: Nationales Einnahmen- und Ausgabenbudget, also Liste die Einzelheiten zu verschiedenen Quellen staatlicher Einnahmen und Arten staatlicher Ausgaben in einem Jahr enthält. APBD: Regionales Einnahmen- und Ausgabenbudget. Wörtlich steht im Indonesia (2003a) auf S. 17: „maximize APBN and APBD utilization“, was m.E. nur als Erhöhung des Haushaltes insgesamt verstanden werden kann und ein weiteres Beispiel für das holprige Englisch des Papiers ist.

<sup>1607</sup> Gemeint sind die Planungen des gesamten PRS-Prozesses: Zielformulierung, Implementierung und Evaluation und Monitoring.

Bürger<sup>1608</sup>. Good Governance wird in diesem Zusammenhang als Maßstab für eine langfristige Entwicklungspolitik genannt, die Demokratisierung, Partizipation, Transparenz und Rechenschaftspflicht (Accountability) zentral fördert.

Im Anschluss formuliert auch das I\_PRSP Indonesiens die auch in den anderen Beispielländern in den Dokumenten zu findenden fünf Phasen des PRSPs: 1) Identifizierung von Armut(sproblemen) 2) Evaluierung der (bisherigen) PRS und PR-Programms, 3) Formulierung einer Strategie und Politik, 4) Formulierung eines Programms und seiner Umsetzung und abschließend 5) Evaluierung der Implementierung von (neuer) Politik und Programm<sup>1609</sup>.

Seit 2002 wurden laut I-PRSP Indonesiens fünf Schritte von der Regierung geplant und umgesetzt. Bemerkenswert ist hier nicht nur ein neuer Sprachstil, sondern auch eine inhaltliche Differenz zu Dokumenten aus den anderen Beispielländern: so wird nicht mehr von Poverty Reduction gesprochen, sondern von einem „pro poor development program“, für das Leitlinien für Institutionen vorbereitet werden sollen<sup>1610</sup>. Neben dieser sprachlichen Unterscheidung werden auch zwei Punkte angeführt, die in den anderen hier untersuchten Ländern nicht explizit formuliert wurden: In der Evaluierung der Programme und der Bewertung der Effektivität nach dem politischen Rahmen wird explizit die Möglichkeit der Beendigung von Programmen betont. Auch wird die Erstellung einer Liste aller fremdfinanzierten Armutsbekämpfungsprogramme und –politiken angekündigt, um zu verhindern, dass Programme durchgeführt werden, die sich widersprechen. Über die Ergebnisse dieser Listenerstellung muss die Regierung als Teil deren Partizipation am Prozess auch „the poor community“ informieren.<sup>1611</sup> Auch wird eine politische Analyse angestrebt, deren Ergebnis in die Formulierung weiterer Programme einfließt und auch eine alternative Finanzierung ermöglichen soll. Dies zeigt die ökonomische Stärke Indonesiens, dass sich auch andere Geldgeber oder eine interne nationale Finanzierung von Programmen gegen Armut denken lassen<sup>1612</sup>. Hier scheint eine Unabhängigkeit von Krediten der IFIs und damit auch von den Konditionalitäten zumindest möglich. Die Fortsetzung des Prozesses der Abfassung eines PRSPS wirkt hier wie ein notwendiges Übel, um abgesichert zu sein, falls eine alternative Finanzierung nicht zügig funktioniert.

---

<sup>1608</sup> Auch für das folgende Indonesia (2003a), S.17f.

<sup>1609</sup> Indonesia (2003a), S.18. Hier findet sich ein weiteres Beispiel für die Qualität des Englischen in diesem Dokument. Die Umsetzung des Programms wird als dessen „delivery system“ (Liefersystem, Zustellung, Trägersystem) umschrieben.

<sup>1610</sup> „Prepare the guideline for sector and local institutions in fomulating ‚pro poor development programm‘ and its budget line and provide technical assistance for them to implement the program and policy in a decentralized system“. Indonesia (2003a), S.18.

<sup>1611</sup> Ebd. Dies ist exemplarisch für die Vermeidung von Cross Conditionality und Partizipation in einem.

<sup>1612</sup> Ebd. „[A]nd developing a delivery system program and a credible and accountable alternative funding“.

Im folgenden Kapitel 3<sup>1613</sup> werden die angeführten zwei Strategien – Erhöhung des Einkommens der Armen durch Produktivitätssteigerung in den Arbeitssektoren der Armen und Reduzierung der Zugangskosten in die Basisdienste (Bildung, Gesundheit und Infrastruktur) – in vier Vorgaben aufgegriffen, die allerdings wieder ähnlich klingen wie in den anderen PRSPs, allerdings wird im I-PRSP Indonesiens die starke Verantwortung des Staates hervorgehoben, sowohl bei 1) der Schaffung von Arbeitsplätzen als auch bei der 2) Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung. Arbeitsplätze sind in der gleichzeitigen Verantwortung von Regierung und Privatwirtschaft, während allein der Staat echte Partizipationsmöglichkeiten für alle Bürger schaffen soll, indem diese Stellungnahmen zu Entscheidungen, die ihre Zukunft betreffen, abgeben können. Auch soll der Staat 3) die Möglichkeiten der Ausbildung (capacities) verstärken, um Produktivitätssteigerungen und als 4) soziale Absicherung zu ermöglichen<sup>1614</sup>. In all diesen Bereichen wird hier der Staat als erster Akteur genannt.

Im I-PRSP wird betont, wie wichtig es ist, Makro- und Mikroebene der Politik in diesen vier Bereichen im Blick zu behalten und durch Mainstreaming Effizienz und Effektivität und Nachhaltigkeit der Maßnahmen in den PR-Initiativen zu sichern<sup>1615</sup>. Durch eine Synchronisation von Mikro- und Makroebene auf der einen und der Operationalisierung beider Ebenen in der strategischen Politik auf der anderen Seite sollen Reibungsverluste in den Entwicklungsprogrammen vermieden und eine klare Rollenzuschreibung erreicht werden<sup>1616</sup>. Denn bisher gibt es oft keine klare Rollentrennung, weshalb eine Definition von Rollen der verschiedenen

---

<sup>1613</sup> Indonesia (2003a), Kapitel 3: “The Mainstreaming of Poverty Reduction Policy and Program of The Year 2002“. Dieses Programm wurde folglich begonnen vor Veröffentlichung des I-PRSP und weist mit seiner Laufzeit bis 2004 über das I-PRSP hinaus. Vgl. Indonesia (2003a), S.19-32. 2004 sollte das endgültige PRSP veröffentlicht werden.

<sup>1614</sup> Die Aufgaben werden umschrieben als „(i)creating opportunity. The government and private sectors and communities should make an effort to create job and business opportunity for the poor. (ii) Community empowerment. The government, private sectors, and communities should empower the poor so that they are able to attain their economic, social, and politic rights; to be in charge of every decision that inflicts their future; to express their aspiration; to identify their own problems and needs. (iii) Capacity building. The government, private sectors, and communities assist in building the poor capacity/capability in order to be able to work and produce in higher level of productivity, and to work for their own needs. (iv) Social protection. The government through its public policy invites the private sectors and the community to provide social protection of the poor.“ Besonders in Bereich (ii) werden echte Partizipationsmöglichkeiten aufgezeigt. In allen Aufgaben wird die Rolle des Staates betont, wenn auch im Bereich der sozialen Absicherung nur als Rahmensetzer. Indonesia (2003a), S.21.

<sup>1615</sup> Indonesia (2003a), S.22. Hier werden auch erstmals in den Dokumenten der Beispielländer Effizienz und Effektivität beide explizit angeführt und somit differenziert. Eine langfristig effektive Maßnahme kann zunächst mehr Mittel benötigen, als strikte Effizienz voraussetzte. In ökonomischer Effizienz scheinen Streuverluste nicht immer eingerechnet zu sein. Und vorrangig effiziente, d.h. sparsame, Politik muss nicht unbedingt effektiv sein. Die langfristige Perspektive ist in beiden Aspekten entscheidend. Klar ist natürlich, dass Verschwendung von Ressourcen vermieden werden sollte. Mainstreaming wird hier definiert als Bemühen, die richtige Perspektive bezüglich der Konsistenz der verschiedenen und übergreifenden politischen Entscheidungen und Handlungen und Programmen und ihrer Finanzierung einzunehmen.

<sup>1616</sup> Indonesia (2003a), S.22-26. Hier wird die fehlende Koordinierung der politischen Maßnahmen auf Makro- und Mikroebene bzw. lokal, regional und national durch die Regierung und die anderen Akteure, den privatwirtschaftlichen Sektor und die Gemeinden als großer Mangel wahrgenommen.

Akteure als ein Beitrag zur Accountability, also zu Rechenschaftspflicht aller angestrebt wird<sup>1617</sup>. Auch dadurch soll die Stimmigkeit von Ansätzen der Makroebene mit dem grundlegenden Programm und den Programmdetails (die bisher oft nicht zum makroökonomischen Grundsatz passen) bis zu den konkreten Projekten sichergestellt werden.

Bemerkenswert am I-PRSP Indonesiens ist die deutliche Kritik an der von den IFIs zumindest indirekt mitverantworteten makroökonomischen Politik, die als entweder irrelevant oder sogar mit negativen Folgen verbunden für die soziale und ökonomische Lage der Armen angesehen wird. Aus Sicht der Autoren des I-PRSP erschwert diese Politik die Entwicklung von Geschäftsideen für die Armen<sup>1618</sup>. Zugleich übt das I-PRSP aber auch Kritik an Maßnahmen der Regierung, die keine offensichtliche Wirkung hatten oder als mikro-operationale Schritte nicht verbunden wurden mit anderen Teilen der Strategie. Deshalb wird eine Überarbeitung der Armutsreduzierungsstrategie auf allen Ebenen angestrebt. Die strategische Makropolitik soll dabei einen stabilen Rahmen schaffen, der nicht nur ökonomisch, sondern auch sozial, politisch, kulturell und sozial absichernde Perspektiven aufgreift, um die Vorgaben Einkommensmöglichkeiten, Empowerment der Gemeinschaft, Stärkung des Humankapitals (Bildung, Gesundheit) und soziale Absicherung umzusetzen<sup>1619</sup>. Die Operationalisierung dieser Vorgaben soll dann wiederum in den drei Bereichen Wirtschaft, Soziales und Politik geschehen<sup>1620</sup>:

- 1) Im ökonomischen Bereich sollen mehrere Politikbereiche reformiert werden<sup>1621</sup>. In der Steuerpolitik sollen zum einen mehr Haushaltsmittel zur Armutsbekämpfung eingesetzt werden, zugleich sollen progressive Steuern erhoben werden, die dann höhere Unterstützung der Armen ermöglichen sollen. Die Dezentralisierung soll durch die Zuweisung von mehr Geld in die Regionen zur Armutsbekämpfung konkret werden. Im Bereich der Geldpolitik sollen eine bessere Kontrolle der Inflation, ein besserer Kreditzugang mit moderaten Zinsraten, und die staatliche Unterstützung der Banken und anderer Finanzinstitute, die Kredite an Kleinunternehmen vergeben, realisiert werden. Es soll eine besondere Investmentpolitik zur Unterstützung von Investoren in besonders armen Regionen entwickelt werden. In der Industrie- und Handelspolitik soll die Freizügigkeit für Güter, Dienstleistungen und Personen zwischen den Regionen, verbunden mit einem besonderen Schutz der Bauern und des Agrarhandels, verbessert werden. Ein Punkt, der unter den ausgewählten Dokumenten nur im I-PRSP Indonesiens erwähnt wird, ist der Bereich der Arbeitspolitik: hier sollen regional angepasste Mindestlöhne

---

<sup>1617</sup> Indonesia (2003a), S.27-32.

<sup>1618</sup> Als Beispiele genannt werden die Steuerpolitik und die Liberalisierung des Marktes, die zu Reimporten und der Zerstörung des heimischen Marktes führte. Indonesia (2003a) S.23.

<sup>1619</sup> Vgl. Indonesia (2003a), S.15, 17 und 24 und oben in diesem Kapitel.

<sup>1620</sup> Auch für das Folgende Indonesia (2003a), S. 24-26.

<sup>1621</sup> Bemerkenswert: Fast jede Maßnahme endet unbestimmt mit „etc.“. Vgl. ebd.

ebenso eingeführt werden wie ein Schutz für die Arbeitenden im informellen Sektor. Dies scheint realistisch und hilfreich, um die Absicherung der Geringverdiener zu verbessern. Die Ressourcenpolitik soll zu einer Wertsteigerung der Rohstoffe für die armen Menschen und Regionen führen: Landtitel (also Eigentumsrechte) sollen beschleunigt werden, es soll eine Landreform geben, die die Nutzbarmachung von Land erleichtert. Auch soll durch eine progressive Steuer auf Land eine Stärkung der Landverwaltung (RUTR) per Gesetz erreicht werden. Es soll auch eine gezielte Infrastrukturpolitik geben, um soziale und wirtschaftliche Aktivitäten der Armen zu fördern, etwa durch erleichterten Marktzugang.

Im Bereich der Sozialpolitik soll die soziale Absicherung im Fokus stehen, indem soziale Dienstleistungen verbessert werden durch unmittelbare Unterstützung, Sozialversicherung und Sozialhilfe und die langfristige Entwicklung einer gemeinschaftsbasierten sozialen Absicherung. Auch soll es eine Stärkung der menschlichen Ressourcen, also des Humankapitals, durch verbesserte Gesundheits- und Bildungspolitik, und auch durch bessere sozial-ökonomische und kulturelle Organisation und Institutionalisierung geben. Es soll also mehr institutionelle Vertretung indigener Gruppen geben. Im besonderen Fokus steht auch die Stärkung der Frauen: Der Unterschied zwischen Männern und Frauen in Bezug auf Teilhabe am (sozialen) Fortschritt, bzw. an der Entwicklung soll geringer werden. Hier sind auch kulturelle Entwicklungen zu bedenken.

Im Bereich der Politik im engeren Sinne wird auch auf Dezentralisierung gesetzt: Es soll eine Stärkung der lokalen Verantwortlichkeit in der Armutsbekämpfung ebenso geben wie eine Ausweitung der Prinzipien von Good Governance und die Förderung der lokalen Organisation und der institutionellen Fähigkeiten zur Etablierung von Demokratie und Partizipation und Konfliktlösung durch Stärkung der sozialen Resilienz. Recht soll durchgesetzt und so der Rechtsstaat gestärkt werden.

Auch wenn all diese Maßnahmen die Mikroebene thematisieren, bleibt das I-PRSP hier unkonkret und fordert nur die Umsetzung von Regulierungen auf der lokalen Ebene, um die Ziele zu erreichen. In der mikro-operationalen Politik wird nur eine direkte Wirkung der Politik vor Ort eingefordert, regionale Eigeninitiative wird nicht erwähnt<sup>1622</sup>. So bleiben die Vorgaben farblos.

Allein die Verantwortlichkeiten werden klarer definiert, indem die drei Akteure Regierung bzw. Politik, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft benannt werden<sup>1623</sup>. Die Aufgaben der Regierung sind neben der Rahmensetzung durch die Überprüfung der Vorgaben, die

---

<sup>1622</sup> Indonesia (2003a), S.26.

<sup>1623</sup> Indonesia (2003a), Kapitel 3.2, S. 27-29.

Abschaffung von Hindernissen, die Einrichtung von hilfreichen Regeln in der Armutsbekämpfung, eine Stärkung des Rechts. Auch die Daseinsvorsorge ist aus Sicht des I-PRSPs Indonesiens Aufgabe des Staates, der er durch die Bereitstellung von Diensten, die weder von der Privatwirtschaft noch von der örtlichen Gemeinschaft selber geleistet werden können, nachkommen sollte.

Auch zu den staatlichen Aufgaben zählt man hier die Erstellung einer Übersicht über die Lage der Armen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene, verbunden mit einem Zugang zu dieser Übersicht für alle in die PRS Eingebundenen. Auch soll der Staat seine Bürger zu Engagement in der Gesellschaft animieren und als Mediator bei Interessenkonflikten auftreten, auch und besonders bei Konflikten zwischen Armen und der Privatwirtschaft<sup>1624</sup>.

Bei der Aufgabenzuschreibung an die Privatwirtschaft wird neben der Kernaufgabe der Schaffung von Arbeitsplätzen und Zugang zu diesen für die Armen unter Berücksichtigung des Umweltschutzes zwischen einer direkten und einer indirekten Rolle unterschieden: Die direkte Rolle ist neben der selbstverständlichen Herstellung von Waren und Dienstleistungen der Aufbau von neuen Geschäftsbeziehungen und Partnerschaften, auch mit externen Unternehmen, um Wirtschaftswachstum zu kreieren. Auch soll sie lokale Arbeitskräfte in ihre Unternehmen einbinden. Den Banken fällt die direkte Aufgabe zu, Partnerschaften auch mit Mikrounternehmen (KME), einzugehen und für alle bessere Kreditmöglichkeiten zu schaffen. Der Bankensektor soll besser organisiert werden und eine besondere Förderung der Mikrokredit-Vergabe bieten. In ihrer indirekten Rolle wird der Privatwirtschaft die Verantwortung für eine umweltfreundliche Produktion zugewiesen, um so den Lebensraum für alle zu verbessern.

Die Zivilgesellschaft soll sich um die soziale Absicherung und die Integration der Armen kümmern, indem durch sie die Belange der Armen in den politischen Diskurs eingebracht werden. Auch sollen NGOS advokatorisch tätig werden und für die Rechte der Armen eintreten. Ebenso soll durch Institutionen der Zivilgesellschaft Hilfe bei der Implementierung verschiedener Maßnahmen in der Gemeinschaft der Armen geleistet werden wie eine Kontrolle der Implementierung der Maßnahmen durch Partizipation und klare Verantwortungen<sup>1625</sup>.

Wichtig erscheint im I-PRSP die Etablierung eines Netzwerkes zwischen den drei Bereichen: mit klaren Zuständigkeiten, aber Absprachen, was und wie etwas getan werden soll. Durch Koordinierung und Informationsaustausch über neue Entwicklungen und könne es Prozesse des gegenseitigen und des gemeinsamen Lernens geben. Das I-PRSP Indonesiens postuliert,

---

<sup>1624</sup> Indonesia (2003a), S.28. Hier ist etwa zu denken an Konflikte um Nutzungsrechte von Ressourcen, etwa Wasserquellen.

<sup>1625</sup> Ebd. Die genaue Beschreibung dieser Aufgaben, wie sie in modernen, westlichen Gesellschaften etabliert sind, macht die Herausforderungen deutlich, vor denen Indonesien steht.

dieses Netzwerk solle von den Gemeinschaften der Armen ausgehen, also einen Bottom-Up Prozess darstellen<sup>1626</sup>. Dies ist ziemlich neu in der Kooperation der IFIs mit Nationalstaaten. Zum Abschluss formuliert das I-PRSP Indonesiens „Prinzipien und Schritte zur Formulierung einer PRS für Indonesien“<sup>1627</sup>. Als grundlegendes Prinzip wird neben den „klassischen“ Prinzipien Partizipation, Transparenz und Verantwortlichkeiten auch der kollektive Nutzen genannt<sup>1628</sup>. Partizipation wird ganz breit formuliert als „massive social movement, where all actors [...], can actively participate in a democratic milieu“<sup>1629</sup>: Transparenz und Accountability werden hingegen nur konkretisiert als Information nicht nur der Betroffenen, also der Stakeholder, sondern auch der Öffentlichkeit und als Fähigkeit, Fragen der Öffentlichkeit zu beantworten. Dies bedeutet auch: Der kollektive Nutzen der vorgeschlagenen Politik oder Maßnahme muss betont und abgesichert sein, bevor die strategische Planung der PRS beginnen kann. Durch Nutzenerwägungen soll Ownership erleichtert werden: Alle müssen es sich nicht nur a priori zu eigen machen. Vielmehr müssen sie davon profitieren, dann machen sie es sich zu eigen“<sup>1630</sup>.

Es werden auch Schritte zur Formulierung des PRSP vorgegeben, die jedoch nie beschritten werden. Das PRSP sollte bis 2004 abgeschlossen sein<sup>1631</sup> und nach den Schritten erstellt werden, die aus den anderen Beispielländern und auch aus dem I-PRSP bekannt sind: Analyse der Armutsbedingungen, Auswertung der bisherigen Politik und der erreichten Ziele, dann Formulierung eines Programms und der Politik zur Armutsbekämpfung und das Verankern eines Systems von Monitoring und Evaluation. Da es zu diesen Schritten nie vollständig kam und kein PRSP veröffentlicht wurde, bleibt aus diesen Überlegungen nur festzuhalten, dass es in Indonesien, anders als sonst, regionale PRSPs der Regionalregierungen geben sollte, die dann auf nationaler Ebene harmonisiert werden sollten. Auch ist bemerkenswert, dass es im Prozess Formulierungen von Alternativen gab. Man sollte durch einen nationalen Fonds Arme gezielt unterstützen, und Kleinunternehmen durch Subventionen fördern. Es wird also im Vorhinein auch über Alternativen zur Kooperation mit den IFIs nachgedacht. Diese scheinen zum Tragen zu kommen, denn nach dem I-PRSP wird die Kooperation auf dieser Ebene nicht

---

<sup>1626</sup> Indonesia (2003a), S.30.

<sup>1627</sup> Auch für das Folgende: Indonesia (2003a), S. 35-48.

<sup>1628</sup> Das könnte man als politische Übersetzung des Gemeinwohls deuten.

<sup>1629</sup> Indonesia (2003a); S.35.

<sup>1630</sup> Indonesia (2003a); S.39.

<sup>1631</sup> Die Arbeiten zu diesem, im März 2003 veröffentlichten I-PRSP endet Ende 2002. Der Arbeitsprozess am PRSP dauerte von Anfang 2003 bis Mai 2004. Die einzelnen Schritte werden in der Übersicht 4.1.im I-PRSP aufgeführt.

fortgesetzt. Man kooperiert weiter mit den IFIs, jedoch nicht als Mitglied der Gruppe von Ländern, die spezielle Unterstützung aus PRGF und PRGC erhalten<sup>1632</sup>.

Einzig die Maßgaben zum Monitoring und der Evaluierung der bisherigen Armutsbekämpfung sollten noch berücksichtigt werden. Bemerkenswert ist hier neben den drei Ebenen national, regional und lokal vor allem, dass soziale und psycho-soziale Indikatoren zum Monitoring der Armutssituation entwickelt werden<sup>1633</sup>. Diese sollen nach universellen und nationalen Richtlinien entwickelt werden; hier werden, anders als in allen anderen hier untersuchten Dokumenten die MDGs als Orientierung herangezogen<sup>1634</sup>. In diesem Zusammenhang sollen Erfolge und Misserfolge, Stärken und Schwächen, positive und negative Folgen besonders ex post langfristig beobachtet werden. Referenzpunkt ist also nicht der Maßnahmenabschluss, sondern die langfristige Wirkung der Strategie, die auf einer theoretischen und systematischen Grundlage zur Evaluierung erfolgen soll, die noch entwickelt werden muss, um Prozess und Akteure evaluieren zu können: Durch Problemwahrnehmung und Möglichkeiten der Problemeindämmung soll klar entschieden werden können, ob Programme fortgesetzt werden sollten oder nicht. Dabei sollen alle Akteursgruppen auch von außen beurteilt werden<sup>1635</sup>. Zugleich wird eine gegenseitige Verpflichtung von Zentralregierung und Lokalregierung bei der Formulierung von lokalen PRSPs betont, die bedeutet, dass lokale Erwartungen, Konzepte und Bedingungen einfließen, aber in Übereinstimmung mit der nationalen Agenda gebracht werden sollen. Die Federführung soll zunächst bei den Bundesstaaten und regionalen Trägern liegen, die Hilfe der Zentralregierung bei der Entwicklung der Strategie soll nur bei wirklicher Notwendigkeit geleistet werden<sup>1636</sup>. Neben der Abstimmung der regionalen Strategien soll die Zentralregierung vor allem technische Hilfe leisten. Gemäß dem Beistandsgebot des Subsidiaritätsprinzips soll inhaltliche Hilfe nur in solchen Regionen erfolgen, die sich mit der Formulierung der lokalen und regionalen PRs schwer tun<sup>1637</sup>. Die weitere Zukunftsplanung kann hier jedoch vernachlässigt werden, da sie nie in reale Politik umgesetzt wurde. Die Ausführung zum Monitoring, die starke lokale Partizipation vorsehen, können dann auch verdeutlichen, warum der Prozess schwierig war und vielleicht nicht nur aus Gründen ökonomischer

---

<sup>1632</sup> Inzwischen wird Indonesien auch nicht mehr auf der Übersichtsseite des IMF, auf der die Länder mit PRSP-Politik aufgeführt werden, genannt.

<sup>1633</sup> Indonesia (2003a), S. 40-42.

<sup>1634</sup> Indonesia (2003a), S.41.

<sup>1635</sup> Auch für das Vorgehende Indonesia (2003a), S. 42. Evaluation und Monitoring sollen zeitgleich mit der Implementierung begonnen werden, also prozessbegleitend sein.

<sup>1636</sup> Dies kann eine Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips sein und unterscheidet sich von anderen Ländern dadurch, dass auch auf der dezentralen Ebene vorrangig die staatlichen Institutionen und nicht die Privatwirtschaft in Verantwortung steht.

<sup>1637</sup> Indonesia (2003a), S. 43.



Erholung und inhaltlicher Divergenz (psychische Folgen von Armut berücksichtigen), nicht fortgesetzt wurde.

Interessanter ist dann aus der Conclusio<sup>1638</sup> am Ende des I-PRSPs der Hinweis, dass die PRSP-Strategie in Indonesien klar als eine von vielen Strategien zur Armutsbekämpfung angesehen wird, die auch auf nationaler Ebene, ohne die IFIs, bereits begonnen worden war.

Deshalb sollte das I-PRSP drei Zwecke verfolgen: 1) Beschreibung der PRS der Vergangenheit und die Notwendigkeit einer Neuformulierung, die langfristiger und umfassender denkt und deshalb zum zweiten Bemühungen in Mainstreaming und Synchronisierung der Maßnahmen auf den verschiedenen Ebenen fokussiert. Der dritte Schritt, der die Phasen zu einem PRSP aufzeigen sollte, ist in der Rückschau überflüssig, da die Mitwirkung in diesem Programm der IFIs mit dem I-PRSP endete. Die Strategien sind aus den anderen hier untersuchten Ländern durchaus bekannt: Schaffung von Chancen (Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten für die Armen) bei gleichzeitiger Stärkung der lokalen Gemeinschaften. Neu ist die starke Betonung des Capacity-Buildings in staatlicher Verantwortung, also der Stärkung des Humankapitals durch staatliche Daseinsvorsorge und Grundbedürfnisbefriedigung und soziale Absicherung von Bildung und Gesundheit. Als Umsetzung der Partizipation wird eine Stärkung der Rechte der Armen und des Selbstbewusstseins der Armen angeführt: Sie bringen ihre Erwartungen ein und formulieren ihre Probleme. Die Prinzipien dieser Strategien sind auf drei Ebenen zu verorten: Grundsätze der Gleichberechtigung, der Gerechtigkeit, der Partizipation und der Demokratie, als Instrumente sind Marktmechanismen und eine Rechtsordnung zu nennen, während grundlegende Voraussetzungen gegenseitiges Vertrauen und Gefühl der Sicherheit sind. Letztes sollte wiederum der Staat vermitteln. Am Schluss des I-PRSPs Indonesiens appellieren die Autoren, dass die Zusammenarbeit aller Indonesier und aller Institutionen und Akteure notwendig sei<sup>1639</sup>. Vielleicht verdeutlicht dieser Appell bereits, dass es daran mangelt, was ein weiterer Grund sein könnte, weshalb der Prozess nicht weiter ging. Die Überlegungen in Indonesien sind interessant und zeigen Alternativen zu den anderen Beispielländern auf, sind jedoch leider nicht umgesetzt worden. Deshalb dient Indonesien hier nur als Folie und Kontrastbeispiel, wie PRSP-Prozesse auch ablaufen und scheitern können: Es gibt ein umfassendes Konzept, aber keine Umsetzung.

---

<sup>1638</sup> Indonesia (2003a), S. 49-52.

<sup>1639</sup> Indonesia (2003a), S. 52.

#### 5.4.4 Zusammenfassung und erste Bewertung

Indonesien ist ein großes Schwellenland, das infolge der Asienkrise um die Jahrtausendwende eine sprunghafte Inflation und einen gleichzeitigen Einbruch des BIP erlebte. Deshalb verfasste die nach dem Sturz Suhartos neu im Amt befindliche Regierung Indonesiens zwischen dem 13. Dezember 2001 und dem 18. März 2003 vier Letter of Intent (LoI), um die Zusammenarbeit mit den IFIs auf eine neue Grundlage zu stellen. In keinem der LoIs wird auf die PRSP-Initiative Bezug genommen, obwohl diese, wie an den anderen hier untersuchten Ländern deutlich gesehen, schon in Kraft ist und Indonesien am Ende dieser Periode im Jahr 2003 dann ein Interim PRSP vorstellt. Der Referenzpunkt der Indonesia LoI ist dennoch die ‚traditionelle‘ Erweiterte Fondsfazilität (EFF), die sich nicht an die besonders armen Länder richtet. Dies sagt etwas über das Selbstverständnis Indonesiens aus. In vier der fünf Indonesia LoI in diesen Jahren, die nur in zwei Fällen durch Memoranden of Understanding ergänzt werden und aus der unmittelbaren Zeit vor dem I-PRSP und nach der Asienkrise und dem Abschluss der politischen Transition 2001 stammen, werden allein Themen der Wirtschafts- und Finanzpolitik behandelt. Die neue indonesische Regierung weist im ersten LoI 2001 darauf hin, dass die Rettungsmaßnahmen nach der Asienkrise zu einem starken Anstieg der öffentlichen Verschuldung führten, so dass die ökonomische Flexibilität für Innovationen fehlt. Zudem konnten die Vorgaben aus der EFF, vor allem Einsparungen, noch nicht in vollem Umfang realisiert werden<sup>1640</sup>. Grundsätzlich sind jedoch nur Maßnahmen in der makroökonomischen Rahmensetzung, in der Bankenregulierung, im Bereich der Privatisierungspolitik und bei Reformen des rechtlichen Rahmens vorgesehen. Im ersten LoI und Memorandum of Understanding wird betont, dass das Vertrauen der Investoren durch politische Instabilität und Unsicherheit über die indonesische Wirtschaftspolitik gering ist<sup>1641</sup>. Ziel der Politik müsse Stabilität und eine niedrige Inflation (zunächst zwischen 9 und 10%) sein. Auch sollte die Zentralbank in ihrer Unabhängigkeit gestärkt werden<sup>1642</sup>. Generell ist die Privatisierung aller staatlichen Unternehmen die prioritäre Politik in den LoIs Indonesiens im Zeitalter der PRSP-Strategie, ohne Differenzierung, welche Unternehmen der Daseinsvorsorge notwendig sein könnten, etwa im Bildungs- und Gesundheitswesen.

In der Rechtsreform steht der Kampf gegen Korruption an erster Stelle. Zugleich ist die fiskale Konsolidierung prioritär: Eine Steuerreform soll alleine dazu dienen, Investitionsanreize zu schaffen und Vertrauen der Investoren in den indonesischen Wirtschaftsraum, besonders im Rahmen der FDIs, wieder zu stärken. Alle Maßnahmen, die in den LoIs vorgegeben werden,

---

<sup>1640</sup> Auch für das Folgende Indonesia LoI I, 13. Dezember 2001, S.1-3.

<sup>1641</sup> Indonesia LoI I, S. 5.

<sup>1642</sup> Indonesia LoI I, S. 4.

beschränken sich auf den makroökonomischen Rahmen. Dies ist berechtigt und in Teilen nach der Asienkrise notwendig, aber nicht hinreichend. Auch sind die Vorgaben in den ersten LoI sehr an den Maßgaben des Washingtoner Konsenses orientiert.

Allerdings kann im fünften LoI<sup>1643</sup> der Erfolg einer abgeschwächten Inflation vermeldet werden, die darüber hinaus mit einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum verbunden wird. Folglich kann aus Sicht der indonesischen Regierung die Zusammenarbeit mit den IFIs auf Grundlage der EFF fortgesetzt werden. Auch soll es eine Verbindung von Konsolidierung der Staatsfinanzen mit Investitionen in Infrastruktur und zentralen staatlichen Sozialleistungen geben<sup>1644</sup>. Das Schuldenmanagement des Staates soll durch die Indonesian Bank Restructuring Agency (IBRA)<sup>1645</sup> vorgenommen werden: diese Institution wurde 1998, also in der Asienkrise zu deren Bewältigung gegründet. Wenn man die LoIs aus den Jahren 2001 bis 2003 zusammenfasst, ist zu konstatieren:

Insgesamt stehen die Konsolidierung der Haushalte nach der Asienkrise und die Stabilität der sozio-ökonomischen Umgebung im Fokus der Indonesia LOIs, mit starker Betonung der Makroökonomie, die zur Armutsbekämpfung allein auf eine Verbesserung des Investitionsklimas zielt. Trotz dieser sehr vom Washingtoner Konsens getragenen LoIs Indonesiens, die die Bereiche der Daseinsvorsorge und der Sozialpolitik ebenso unerwähnt lassen wie Gesundheits- und Bildungspolitik, folgte auf die hier untersuchten LoIs ein I-PRSP, das Indonesien ebenfalls im Jahr 2003 bei den IFIs einreichte. Da es inzwischen jedoch von der Homepage der PRSPs beim IMF verschwunden ist, scheint es dort nicht akzeptiert worden zu sein. In diesem ist besonders bemerkenswert, dass die Einleitung religiös mit der Anrufung Gottes endet<sup>1646</sup>. Doch auch in anderen Aspekten ist das I-PRSP Indonesiens schon auf den ersten Blick ganz anders als die anderen im Rahmen dieser Arbeit untersuchten PRSPs: es gibt keine Nummerierungen, der Text ist viel kürzer und allgemeiner gehalten<sup>1647</sup>. Das I-PRSP Indonesiens unterscheidet sich sprachlich und inhaltlich von den Dokumenten in den anderen Beispielländern: Durch das insgesamt eher fehlerhafte Englisch und durch inhaltliche Aspekte entsteht

---

<sup>1643</sup> Indonesia LoI V (18.03.2003).

<sup>1644</sup> Exemplarisch ist hier darauf zu verweisen, dass durch eine Steuerreform mehr Steuern aus der Erdöl-Industrie eingenommen werden sollen. Damit ist vorrangig ein Ende der Subventionen für Benzin gemeint. Soziale Härten durch den steigenden Benzinpreis sollen allerdings abgemildert werden. LoI V (2003) Nr.9.

<sup>1645</sup> Indonesischer Name: Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), engl. "National Banking Revitalization Agency". Das hier ein Name in Landessprache wieder gegeben wird und nicht, wie in Burundi und Bolivien allenfalls eine nationalsprachliche Abkürzung, spricht auch für die Stellung Indonesiens in diesen Prozessen.

<sup>1646</sup> Die Abkürzung zu Beginn des I-PRSPs steht wahrscheinlich für die arabische Formel "wa-rahmatu llah wa-barakatuh", d.h. "mit der Gnade Gottes und seinem Segen". Damit eröffnet ein Muslim traditionellerweise seine Rede vor Publikum, um deutlich zu machen, dass alles, was er sagen wird, unter der Gnade Gottes steht. Diese Abkürzung in lat. Buchstaben ist ungewöhnlich, nach Auskunft von Prof. Dr. Dennis Halft OP, Islamwissenschaftler, am 16. März 2016 vielleicht etwas typisch Indonesisches.

<sup>1647</sup> Er umfasst nur 52 Seiten und, ungewöhnlich, eine Einlassung des Koordinierenden Ministers für soziale Wohlfahrt der Republik Indonesien.

der Eindruck, dass das I-PRSP mit weniger Mitarbeit der IFIs erstellt wurde als in den übrigen Beispielländern<sup>1648</sup>. Es wird angekündigt, dass 2004 ein PRSP veröffentlicht wird, was jedoch nie geschieht, da sich die Wirtschaft durch die steigende Binnennachfrage erholt hat.

Interessant ist, dass das I-PRSP in dem unübersichtlichen Inselstaat als Diskussionsgrundlage veröffentlicht werden soll, damit es in den Regionen dann als gemeinsame Grundlage für ein endgültiges PRSP dienen kann, zu dem die einzelnen Regionen dann etwas beitragen.

Es erscheint in Indonesien wichtig, den Ist-Zustand in der Armutsreduzierung vor ökonomischem, sozialem, politischem und ethischem, also moralisch reflektiertem, Hintergrund zu definieren<sup>1649</sup>. Diese Bezugspunkte werden im Folgenden ausgeführt: Armutsbekämpfung sei ökonomisch notwendig, um nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen, während Armut soziale Unsicherheit verstärkt. Politische Grundlage der Armutsbekämpfung ist die Verfassung, in der auch die moralische Verpflichtung zur Armutsbekämpfung festgeschrieben sei. Aus diesen Gründen sei eine langfristige Strategie zur Armutsbekämpfung notwendig, die mit dem I-PRSP begonnen werde (und durch ein PRSP fortgesetzt werden sollte). Das bescheiden anmutende Ziel des I-PRSPs sei es, zunächst Richtlinien für drei Gruppen zu benennen: Zum einen für die Zentralregierung, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft als Stakeholder der Armutsbekämpfung. Zum zweiten für lokale Regierungen als Teil der indonesischen Republik, damit diese eigene PRS entwickeln und zum dritten für das indonesische Volk als Teil der Weltgemeinschaft bzw. Weltgesellschaft. In der Analyse wird Armut multidimensional erfasst und unter Bezug auf die Definition des Weltgipfels für Soziale Entwicklung in Kopenhagen im Mai 1995 als mit Ungerechtigkeit verbundenes Problem erfasst, das die genannten Stakeholder bewältigen müssen. Aus Sicht des I-PRSP Indonesiens müssen in der Erfassung von Armut regionale Unterschiede ebenso beachtet werden wie die zwischen Haushalten und auch unter Individuen. Die Neigung zu generalisierten und auf den Durchschnitt bezogenen Aussagen muss vermieden werden: Es wird betont, dass Armutsbekämpfung ökonomische, soziale und politische Stabilität braucht und allein makroökonomische Stabilität als Voraussetzung nicht ausreicht<sup>1650</sup>. Dann wird im historischen Rückblick betont, dass die Zahl der Armen zwischen 1976 und 1996, also bis vor der Asienkrise, stark gesunken sei. Allein die Asienkrise habe diese Zahl wieder ansteigen lassen, sowohl in den Städten als auch, noch stärker, auf dem Land.

---

<sup>1648</sup> Ebd. Bemerkenswert ist, dass vor allem die Unruhen angeführt werden. Die Asienkrise als externer Auslöser wird nicht explizit angeführt.

<sup>1649</sup> Ebd., S.5. Der moralische Hintergrund ist ein alleinstellungsmerkmal der PRSP-Politik Indonesiens.

<sup>1650</sup> Vgl. Indonesia (2003a), S.6. In den anderen Beispielländern wird sich auf diese fokussiert. Hier bilden die drei Stabilitäten ein gleichberechtigtes Dreieck. Ihre Interdependenz wird betont. Vgl. Indonesia (2003a), S.6-7, Abbildung 1.1.

Ausgangspunkt der Armutsbekämpfung war die Grundbedürfnisstrategie, die zunächst Ernährung, dann Bildung und Gesundheit fokussierte, anschließend Arbeitsmöglichkeiten in den Blick nahm und erst im Anschluss Unterstützung im Ausbau der agrarischen, also marktorientierten Infrastruktur und Geschäftskredite für Arme, besonders Mikrokredite in den Blick nahm. Die Infrastruktur in den städtischen Slums wurden allerdings erst als letzter Punkt aufgegriffen<sup>1651</sup>, was die Option für die Armen schwächt. Dennoch ist hier festzuhalten, dass die Strategie anders vorgeht als die IFIs und somit implizit Kritik an dem Vorgehen der IFIs geübt wird. Es wird auf die besondere Vulnerabilität der Armen durch makroökonomische Instabilität, politischen Konflikt, soziale und regionale Unruhen und Naturkatastrophen hingewiesen. Ein besonderer Punkt in diesem I-PRSP ist die offene Kritik, dass makroökonomische Maßnahmen den Reichtum weniger fördern und die Implementierung in den einzelnen Wirtschaftssektoren sowohl die Bedürfnisse der Armen als auch die Partizipation der Öffentlichkeit vernachlässigt: dies trifft auch die Politik der IFIs. Besonders die Partizipation wird seit 2001 durch ein Programm zur dezentralen Umsetzung der Maßnahmen zur Armutsbekämpfung, durch Förderung und Beteiligung lokale Regierungen und aller zivilgesellschaftlichen Elemente gestärkt. Indonesien wählt(e) also einen eigenen Weg und orientiert sich eher an den sogenannten Tigerstaaten als an den IFIs<sup>1652</sup>, obwohl seit 1999 ein Comprehensive Development Framework (CDF) als Wegbereiter für ein PRSP geschrieben wurde<sup>1653</sup>. In Fortschreibung dieses Ansatzes wird zwar abermals die Multidimensionalität von Armut festgestellt, dennoch werden hier nun wiederum die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten vor dem Empowerment, der Humankapitalbildung und der sozialen Absicherung der Armen genannt<sup>1654</sup>. Allerdings wird hier so klar wie in keinem Dokument aus Bolivien, Burundi oder Laos betont, dass Planung und Implementierung einer wirkungsvollen Strategie durch die Akzeptanz und Umsetzung von Good Governance-Prinzipien in den involvierten Institutionen unterstützt werden müssen<sup>1655</sup>. Wachstum soll so gestaltet bzw. durch Initiativen begleitet werden, dass es besonders den Armen zugutekommt. Konkreter wurde dies in einem Gesetz über das nationale Entwicklungsprogramm, in dem Armutsbekämpfung als oberste Priorität für die Regierung festgelegt wurde<sup>1656</sup>.

---

<sup>1651</sup> Ebd.: „1) Food, 2) Education and health services, 3) Employment/ job opportunity, 4) Agricultural infrastructure assistances 5) Business credit for the poor and 6) Infrastructure assistance for urban slums”.

<sup>1652</sup> Asiatische Tigerrstaaten und Asienkrise werden als Beleg für Scheitern der SAP und des Washingtoner Konsenses angesehen Vgl. Thermann, (2005), S. 13.

<sup>1653</sup> Thermann, (2005), S. 14. I-PRSP-Indonesia: Comprehensive Poverty reduction, S. 13-18.

<sup>1654</sup> Indonesia (2003a), S.15: Opportunities als Einkommensmöglichkeiten und Capacity-Building als Stärkung des Humankapitals, social protection of the poor als soziale Absicherung verstanden.

<sup>1655</sup> Indonesia (2003a), S.15.

<sup>1656</sup> Die Zahl der Armen soll um 4% des Niveaus von 1999 gesenkt werden Im Jahr 2000 wurde das Gesetz. Nr. 22 über das nationale Entwicklungsprogramm (PROPENAS) verabschiedet. Indonesia (2003a), S.16.

Dazu werden zwei Maßnahmenpakete beschlossen: Zum einen die Erhöhung der Produktivität der „poor community“, so dass sie bessere Einkommensmöglichkeiten, bessere Bildungschancen und besseren Schutz im ökologischen, sozialen und kulturellen Bereich hat. Auch soll eine Sozialversicherung eingeführt werden. Dazu soll es eine Erhöhung des Einkommens der Armen durch Produktivitätssteigerung in den Arbeitssektoren der Armen geben. Zugleich sollen die Zugangskosten in der sozialen Versorgung (Bildung, Gesundheit und Infrastruktur) gesenkt werden, um soziale und wirtschaftliche Bestätigung zu erleichtern. Die Grundversorgung durch den Staat wird als Aufgabe erkannt. Die Maßnahmen in allen Sektoren sollen zusammengeführt werden.

Zu diesen Plänen werden einige Initiativen vorgestellt und klare Verantwortlichkeiten zugewiesen: Hauptverantwortlich für diesen Armutsbekämpfungsprozess ist der Ausschuss für Armutsbekämpfung (PRC) mit den Ministern für öffentliche Wohlfahrt und für Wirtschaft an der Spitze. Diesen obliegen die Koordinierung und die Formulierung der PRS Indonesiens unter Einbeziehung anderer Akteure auf lokalen und regionalen Ebenen. Damit sind sowohl die jeweiligen Legislativen als auch NGOs, Universitäten, Berufsorganisationen, Unternehmer und die Zivilgesellschaft gemeint. Das Komitee soll vor allem ökonomische Herausforderungen lösen.

Im Folgenden sollen die Einnahmen und Ausgaben im Haushalt erhöht werden. Es bleibt allerdings unklar, ob dies durch Kredite oder Steuereinnahmen gelingen soll.

Im Anschluss formuliert auch das I-PRSP Indonesiens die auch in den andern Beispielländern in den Dokumenten zu findenden fünf Phasen des PRSPs<sup>1657</sup>. Bemerkenswert ist hier nicht nur ein neuer Sprachstil, sondern auch eine inhaltliche Differenz zu den anderen Dokumenten aus den andern Beispielländern: So wird nicht mehr von Poverty Reduction gesprochen, sondern von einem „pro poor development program“, für das Leitlinien für Institutionen vorbereitet werden sollen<sup>1658</sup>. Bemerkenswerterweise wird in der Evaluierung der Programme und der Bewertung der Effektivität nach dem politischen Rahmen explizit die Möglichkeit der Beendigung von Programmen betont. Auch wird Cross-Conditionality durch eine Listenerstellung vom Land verhindert, anders als etwa in Laos. Über die Ergebnisse muss die Regierung als Teil von deren Partizipation am Prozess auch die Betroffenen informieren. Auch wird eine

---

<sup>1657</sup> Indonesia (2003a), S.18. Hier findet sich ein weiteres Beispiel für die Qualität des Englischen in diesem Dokument. Umsetzung des Programms wird als dessen „delivery system“ (Liefersystem, Zustellung, Trägersystem“ umschrieben. 1) Identifizierung von Armut(sproblemen!), 2) Evaluierung der (bisherigen) PRS und PR-Programms, 3) Formulierung einer Strategie und Politik, 4) Formulierung eines Programms und seiner Umsetzung und abschließend 5) Evaluierung der Implementierung von (neuer) Politik und Programm.

<sup>1658</sup> „Prepare the guideline for sector and local institutions in formulating ‚pro poor development program‘ and its budget line and provide technical assistance for them to implement the program and policy in a decentralized system“. Indonesia (2003a), S.18.

politische Analyse angestrebt, deren Ergebnis in die Formulierung weiterer Programme einfließt und auch eine alternative Finanzierung ermöglichen soll.

In der Umsetzung der Ziele wird im I-PRSP Indonesiens die starke Verantwortung des Staates hervorgehoben, sowohl bei 1) der Schaffung von Arbeitsplätzen als auch bei der 2) Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung. Arbeitsplätze sind in der gleichzeitigen Verantwortung von Regierung und Privatwirtschaft, während allein der Staat echte Partizipationsmöglichkeiten für alle Bürger schaffen soll, indem diese Stellungnahmen zu Entscheidungen, die ihre Zukunft betreffen, abgeben können. Auch soll der Staat 3) die Möglichkeiten der Ausbildung (capacities) verstärken, um Produktivitätssteigerungen und als 4) soziale Absicherung zu ermöglichen<sup>1659</sup>. In all diesen Bereichen wird hier der Staat als erster Akteur genannt.

Besonders die Partizipation wird seit 2001 durch ein Programm zur dezentralen Umsetzung der Maßnahmen zur Armutsreduzierung gestärkt. Hier werden die Vorgaben der IFIs als Begleitprogramm angesehen für den im Land entwickelten Prozess zur Armutsbekämpfung<sup>1660</sup>. Die Verantwortung des Staates wird also klar betont. In der PRSP-Strategie Indonesiens wird die Synergie von wirtschaftlichem Wachstum und Armutsreduzierung betont: Wachstum soll so gestaltet bzw. durch Initiativen begleitet werden, dass es besonders den Armen zugutekommt.

Die Aufgaben werden umschrieben als Schaffung von Verdienstmöglichkeiten, Stärkung der Gemeinschaft und Stärkung von Bildung und Gesundheit der Armen.

Ein Punkt, der unter den ausgewählten Dokumenten nur im I-PRSP Indonesiens erwähnt wird, ist der Bereich der Arbeitspolitik: hier sollen regional angepasste Mindestlöhne ebenso eingeführt werden wie ein Schutz für die Arbeitenden im informellen Sektor. Dies scheint realistisch und hilfreich, um die Absicherung der Geringverdiener zu verbessern.

Wichtig erscheint im I-PRSP Indonesiens die Etablierung eines Netzwerkes zwischen den drei Bereichen Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft mit klaren Zuständigkeiten, aber Absprachen, was und wie etwas getan werden soll. Durch Koordinierung und Informationsaustausch über neue Entwicklungen könne es Prozesse des gegenseitigen und des gemeinsamen Lernens geben, so die Ansicht der Autoren der PRSP-Strategie Indonesiens. Das I-PRSP Indonesiens greift insofern die Option für die Armen auf, als es postuliert, dieses Netzwerk solle von den armen und kleinen Gemeinschaften ausgehen, also einen bottom-up Prozess darstellen. Dies ist ziemlich neu in der Kooperation der IFIs mit Nationalstaaten. Insgesamt muss

---

<sup>1659</sup> Indonesia (2003a), S.21.

<sup>1660</sup> Indonesia (2003a), S.15.

man festhalten, dass die Strategie Indonesiens sich grundlegend von den anderen hier untersuchten unterscheidet. Dies liegt sicher auch an der unterschiedlichen Ausgangslage: Indonesien ist eigentlich eine starke Volkswirtschaft, die nach der Asienkrise eine kurzzeitige Bedürftigkeit erlebt und deshalb die Förderung durch die damals neue PRSP-Strategie anstrebt, jedoch grundsätzlich Vertrauen in die eigenen Möglichkeiten, Armut langfristig zu bekämpfen, besitzt. Auch da die indonesische Marktwirtschaft schon gut in den Weltmarkt mit seinen westlich geprägten Vorgaben integriert ist, so dass es in der PRSP-Strategie keiner grundsätzlichen Vorgaben zur Restrukturierung der Wirtschaft bedarf. Es geht hier nur um eine Anfrage zur kurzfristigen Überbrückung, die zudem nicht einmal abgeschlossen wurde, da Indonesien auch ohne Kredite aus PRGF und PRSC-Mitteln wieder eine starke Volkswirtschaft wurde, was sicher auch an dem großen Binnenmarkt liegt. Deshalb konnte die Regierung auch in den PRSP-Dokumenten durchaus den IFIs widersprechen und musste sich deren Vorgaben nicht streng unterwerfen. Die maßgeblichen Vorgaben für Indonesien sind die des Weltmarktes.

## **5.5 Zusammenfassung**

Eine Zusammenfassung der Konditionalitätenpolitik in den vier Ländern, die hier exemplarisch im Fokus stehen, muss zunächst die vier unterschiedlichen Ausgangssituationen in den Ländern berücksichtigen: Bolivien ist ein Land, das schon lange von Armut geprägt ist und zu den Ländern des globalen Südens zählt, als es als erstes Land der Erde das neue Programm der Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) zur Armutsbekämpfung akzeptiert und sich auf die PRSP-Strategie einlässt. Es ist ein Entwicklungsland, das marktwirtschaftlich agiert, damit jedoch die Armut im Land bis zur Jahrtausendwende nicht wirkungsvoll bekämpfen konnte. Seine Vorreiter-Rolle im PRSP-Prozess wird schon daran deutlich, dass es früh, nämlich im Letter of Intent 1999, dem IMF erlaubt, das (damals noch zu erstellenden) Interim PRSP an jede internationale Organisation der Gebergemeinschaft weiterzugeben, damit diese sich im eigenen „Geschäft“ darauf beziehen können.

Burundi ist dagegen ein Land, das zur strukturellen Armut auch die Folgen eines Bürgerkriegs (1994-2004) bewältigen muss, was besondere Herausforderungen an die PRSP-Strategie stellt. Es ist grundsätzlich auch marktwirtschaftlich strukturiert, anders als das dritte hier untersuchte Land, Laos, das eine sozialistische Planwirtschaft unter der Herrschaft einer Einheitspartei verkörpert. Laos wird jedoch auch von den IFIs unterstützt, was ein Zeichen dafür ist, dass die IFIs mit allen souveränen Staaten zusammenarbeiten (müssen) und in der Wahl ihrer Partner nicht so frei sind wie etwa NGOs, auf die im nächsten Kapitel eingegangen wird.



Das vierte Beispielland Indonesien hat eigentlich eine starke Wirtschaft, und versucht nur über ein I-PRSP zusätzliche Hilfe durch die IFIs nach der Asienkrise zu erhalten.

Trotz dieser Unterschiedlichkeit ähneln sich die Konditionalitäten der IFIs, also die Vorgaben zum Erhalt von Krediten durch Internationalen Währungsfonds und Weltbankgruppe, für diese Länder im Grundsatz sehr: Wirtschaftswachstum durch kapitalzentrierte Entwicklungspolitik wird als zentrale Methode zur Armutsbekämpfung angenommen.

Die PRSP-Strategie wird immer in fünf Phasen eingeteilt: 1) Identifizierung von Armut(sproblemen), 2) Evaluierung der (bisherigen) PRS und PR-Programms, 3) Formulierung einer Strategie und Politik, 4) Formulierung eines konkreten Programms und seiner erwarteten Ergebnisse und abschließend 5) Evaluierung der Implementierung von (neuer) Politik und Programm.

Mittel zum Zweck sind in allen hier untersuchten Ländern makroökonomische Stabilität und Strukturreformen, besonders in der Steuerpolitik, die angesichts ökonomischer Gewinne Spielraum für Investitionen lassen soll. Diese Stabilität und ein Wirtschaftswachstum sind natürlich wichtig für sozialen Fortschritt, jedoch sind diese Konditionalitäten notwendig, doch nicht hinreichend. Makroökonomische Stabilität zeichnet sich etwa durch eine niedrige Inflation aus, die besonders wichtig auch für die armen Bevölkerungsgruppen ist, die starke Preisanstiege, besonders in der Versorgung mit Grundgütern, nicht einfach ausgleichen können. Grundsätzlich zu wenig im Fokus der Konditionalitäten sind jedoch der Bildungs-, der Gesundheitsbereich sowie die Infrastruktur. Letzterer wird in Bolivien und Burundi eher ein Wert für den Marktzugang zugesprochen als für den Zugang zu Gesundheitsstationen oder Schulen und anderen Bildungsinstitutionen. Exemplarisch sei auf den LoI Bolivien verwiesen, in dem der Ausbau des Straßennetzes als erste Maßnahme zur Armutsbekämpfung gilt, da die hohen Transportkosten Wirtschaftswachstum verhinderten. Dass schlechte Straßen auch Bildungschancen sowie die Behandlung im Krankheitsfall erschweren, wird nicht thematisiert. Mit entsprechenden Schwerpunkten wird das Transportwesen auch in Bolivien, Burundi und Indonesien behandelt. Hier scheint die Politik des Washingtoner Konsenses und das Vertrauen auf Wachstum als alleiniges oder wichtigstes Mittel gegen Armut durch. Auch in Burundi wird der Straßenbau vorrangig als Arbeitsplatzchance für Ungelernte gepriesen, die somit schnell wieder Einkommen generieren können. Eine langfristige, arbeitszentrierte Entwicklungspolitik sieht anders aus. In Bolivien und anfangs auch in Burundi stehen eher opportunities, also Arbeitsmöglichkeiten, als capacities, also grundlegende Handlungsmöglichkeiten oder Fähigkeiten, im Vordergrund.

Viele Vorgaben beschränken sich, gerade im Bereich jenseits der Wirtschaftspolitik, darauf, Gesetzesvorhaben auf den Weg zu bringen und in den PRSP-Dokumenten unkonkrete Vorschläge zu machen. In Bolivien wird die Art der Arbeit (formeller oder informeller Sektor) als eine Definitionsmöglichkeit für Armut angesehen, während es in den Maßnahmen meist um Investitionen und makroökonomische Stabilität geht, was ein Ausdruck eben der eher kapitalzentrierten Entwicklungsvorstellung als einer arbeitszentrierten ist.

Auch werden die sozialen Armutsbedingungen immer wieder ökonomisch rückgebunden, wenn etwa Bildung vorrangig als „eines der Schlüsselemente zur Steigerung des Einkommens“ verstanden wird. Dass Bildung darüber hinaus ein wichtiger Bestandteil der Teilhabe an der Gesellschaft ist und nicht zuletzt zentral für die angestrebte Partizipation an Reformprozessen, wird nur am Rande thematisiert. Auch fehlt hier eine soziologische Analyse. Da die Armen meist nichts sparen können, sind sie von politischen und ökonomischen Veränderungen besonders betroffen. Anders gesagt, ihre Resilienz ist sehr schwach, so dass Maßnahmen zu deren Stärkung empfohlen werden sollten, was jedoch in Bolivien, Burundi und Indonesien unterbleibt. Allein in Laos gibt es eine staatlich verantwortete Sorge um Resilienz, die den Laoten jedoch gleichzeitig die Mitwirkung am Entwicklungsprozess verweigert. Allerdings wurde in Laos der Maßstab entwickelt, dass in den ärmsten Regionen die Armutsbekämpfung am dringlichsten ist. Dies ist ein Beitrag zur Verwirklichung der Option für die Armen und des Differenzprinzips von John Rawls. Ein interessanter Punkt ist auch das Recht auf Eigentum, das in den drei Ländern mit Ausnahme von Laos als wichtig erachtet wird, weshalb es in allen Vorgaben gilt, den Eigentumswechsel, besonders bei Land juristisch zu sichern, und gleichzeitig bürokratisch zu vereinfachen. In Laos wird dieses Recht nicht thematisiert, hier gilt als marktwirtschaftliche Vorgabe allein die Kreierung von Konkurrenzsituationen, also das Aufbrechen von staatlichen oder semistaatlichen Monopolen.

Besonders deutlich wird die kapitalzentrierte Entwicklungsausrichtung in den Beispielländern durch die Konditionalität, dass es viele Erleichterungen für FDIs geben soll. Dabei wird jedoch die soziale Pflicht der Investoren nicht erwähnt. FDIs sind hilfreich, müssen jedoch in einem festen Rahmen erfolgen, der auch sicherstellt, dass die Gewinne vor Ort reinvestiert werden und auch Arbeitsplätze für Inländer geschaffen werden sollen. Diese Forderung wird jedoch an keiner Stelle in die Konditionalitäten aufgenommen. Allein in Laos soll die Ansiedlung von FDIs durch staatliche Planung reguliert werden. Eine Konditionalität zur sozialen Verantwortung wäre auch gut im Kampf gegen den sogenannten Ressourcenfluch, also den Ausverkauf von Ressourcen, ohne soziale Reformen, wie er in Bolivien und Burundi möglich ist. Um dies zu verdeutlichen: Ohne solche Regelungen wird der Verkauf von Wasserquellen an

externe Unternehmen ermöglicht, der oft katastrophale Folgen für die einheimische Bevölkerung hat, die sich dann kein sauberes Wasser mehr leisten kann. Alle hier untersuchten Länder sind stark agrarisch geprägt, so dass ein Ziel der PRSP-Strategien die Schaffung neuer Märkte für Bauern ist. Hier ist anzumerken, dass diese Schaffung neuer Märkte für Bauern ohne entsprechende Weiterqualifizierung in ihrer Effektivität fraglich erscheint und auch als nicht nachhaltig angesehen werden muss. Statt staatlicher Förderung von Marktchancen soll zunächst einfacher Marktzugang Gewinne ermöglichen, die dann später etwa in Ausbildung der Kinder oder anderes investiert werden könnten. Dies scheint vor allem die Konkurrenz unter den schwächsten Teilnehmern des nationalen Marktes zu erhöhen, den Armen aber nicht langfristig zu helfen.

Im Bereich der sozialen und bildungspolitischen Maßnahmen beschränkt man sich besonders in Bolivien auf sehr allgemeine Formulierungen. Es scheint allerdings zur umfassenden Entwicklungsförderung nicht ausreichend, allein abstrakt politische Maßnahmen anzukündigen und Investitionsmöglichkeiten für andere zu eröffnen.

Die Vulnerabilität der Armen wird wiederum hauptsächlich in Bolivien und Burundi durch die Stärkung des Eigentumsrechtes, die Wertsteigerung des Eigentums durch infrastrukturellen Anschluss der Grundstücke und durch eine Justizreform reduziert, was jedoch unzureichend erscheint. Diskriminierungen, besonders von Frauen und indigenen Gruppen, sollen durch Gesetze und eine Bildungsreform, die etwa in Bolivien zweisprachigen Unterricht und die besondere Förderung von Mädchen einschließt, verringert werden. Im Anschluss an diese Forderungen wird häufig erwähnt, dass es für all diese Maßnahmen eines institutionellen Rahmens bedarf, für den der Staat zuständig ist.

In Bolivien soll dieser durch eine Zusammenarbeit der drei Ebenen Zentralregierung, Präfekturen und Munizipien gestärkt werden. Allerdings sollen die konkreten Maßnahmen dann von den Munizipien an im Wettbewerb stehende Unternehmen vergeben werden, was zwar wahrscheinlich dem US-amerikanischen Vorbild entspricht, aber im Bereich der Daseinsvorsorge und anderer Grundgüter problematisch erscheint. Eindeutig ist hier die Formulierung, dass das Gesundheitssystem Boliviens insgesamt flexibler und „with fewer conditionalities“<sup>1661</sup>, also mit weniger Vorgaben, gestaltet und reformiert werden soll. Eine Priorisierung der Gesundheitsfürsorge ist laut PRSP das Resultat aus dem Nationalen Dialog. Ähnliche Grundversorgungskonzepte gibt es auch in Burundi, wo der Staat auch eher für die Rahmensetzung verantwortlich ist und etwa den Schulbau privaten Investoren und NGOs überlässt. So wird darauf verwiesen, dass soziale Dienstleistungen durch die Privatwirtschaft erbracht werden sollten,

---

<sup>1661</sup> Bolivia (2001), Nr. 358.

da dem Staat dazu die Mittel fehlten. Dies scheint allerdings der falsche Weg, denn die basale Daseinsvorsorge gehört aus meiner Sicht zu den Kernaufgaben des Staates. So wird es in den PRSP-Strategien in Laos und auch in Indonesien gehandhabt, wo die Grundversorgung bzw. die Daseinsvorsorge in staatlicher Hand oder zumindest unter strenger staatlicher Kontrolle ist. In allen hier untersuchten Ländern sollen die Staatseinnahmen durch eine Verbesserung der Steuerverwaltung und dadurch steigende Einnahmen erhöht werden. Diese Verwaltungsreform wird überall eng mit den Forderungen nach Good-Governance verbunden. Interessanterweise wird in Bolivien, anders als in Burundi und Laos, nicht von der Einführung einer VAT (Value Added TAX = Mehrwertsteuer) gesprochen, die soziale Ungerechtigkeiten hervorriefe, da sie alle Menschen in ungleicher absoluter und zum Einkommen gleich relativer Höhe belastet, vielmehr wird von der Sicherstellung einer progressiven Steuer, Systemen zur Entdeckung von Steuerhinterziehung und dem Beenden von Sondertatbeständen gesprochen. An vielen Stellen wird deutlich, dass die PRSPs zumindest in Bolivien und Indonesien keinen Bruch mit der vorherigen Politik der IFIs, die am Washingtoner Konsens orientiert war, vollziehen. In Indonesien wird sogar, nach mehreren LoIs, die sich auf die EFF beziehen, wie aus dem Nichts, ein I-PRSP formuliert, das nur an wenigen Punkten die gezielte Armutsbekämpfung thematisiert, sondern vielmehr den allgemeinen Wohlstand durch Wirtschaftswachstum propagiert, der nach der Trickle-Down-Theorie dann auch den Armen zugutekommen soll, was in der politischen Praxis fast nie zum Tragen kommt<sup>1662</sup>. In Burundi und Laos ist angesichts der Bildungs- und Gesundheitspolitik jedoch ein Lernprozess zu konstatieren: Die Bedeutung von Bildung und Ausbildung wird mit der Zeit erkannt, dementsprechend werden die Vorgaben in den PRSP-Dokumenten immer konkreter. Allerdings gibt es auch umgekehrte Lernprozesse: Die Problemanalyse im PRSP Boliviens ist deutlich besser und ausführlicher als im Falle Burundis: Das erste PRSP Boliviens war in diesem Punkt qualitativ besser als das spätere in Burundi.

Die PRSP-Strategien in den vier Ländern basieren ganz auf der Sichtweise, Ziel der Entwicklungsbemühungen der IFIs müsse vorrangig der Marktzugang für alle sein. Allein in Laos und im zweiten PRSP Burundis wird die Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitskräfte thematisiert, weshalb dort die Gesundheitsversorgung ebenso gestärkt werden soll wie das Bildungs- und Ausbildungswesen. Zwei zentrale Themen in allen hier untersuchten PRSP-Strategien sind Partizipation und Dezentralisierung. Zur Partizipation ist festzuhalten, dass diese oft auf der Ebene der Information bleibt oder Partizipation in den Themen der Sozialpolitik vorkommt. Die Wirtschaftspolitik wird hingegen allein zwischen staatlichen Stellen und den IFIs

---

<sup>1662</sup> Trickle-Down siehe auch: Persky, et. al. (2004).

verhandelt. In Bolivien gab es immerhin den Ansatz des nationalen Dialogs zur Problemanalyse, in Burundi dezentrale Workshops zur Erarbeitung von Problemlagen und möglichen Lösungen. In Laos waren allein die staatlich organisierten Massenorganisationen des sozialistischen Staates eingebunden. In Indonesien werden Partizipation und Dezentralisierung nicht näher ausgeführt, vielmehr soll hier das zentral entwickelte I-PRSP als Diskussionsgrundlage für die Regionen dienen, um ein PRSP zu erstellen, das allerdings nie veröffentlicht wird. Insgesamt ist Partizipation bei der Problemanalyse wichtiger als bei der Suche nach Lösungen für die Entwicklungs- und Armutsfragen. Dies ist ein Problem der Anlage von Partizipation. In vielen Fällen werden die Armen zum Objekt gemacht, über deren Zukunftsmöglichkeiten ohne sie entschieden wird, was das grundsätzliche Problem des Paternalismus beinhaltet, auch wenn zumindest vereinzelt Eigeninitiativen eingefordert werden. Die Entscheidung ist für die Armen ein Problem aus ethischer Sicht. Zugleich wäre auch ein Alleinlassen moralisch problematisch. Schwarz-weiß Schemata, wie sie in der Literatur zu den IFIs oft zu finden sind, scheinen nicht hilfreich. Eine Frage der Priorisierung und der angemessenen Subsidiarität scheint notwendig. In vielen Fällen wird als primäres Aktionsfeld die Wirtschaftspolitik angeführt, wie es zwar durchaus dem Mandat der IFIs entspricht. Allerdings fällt trotzdem auf, dass es zunächst um Maßnahmen aus der Wirtschaftstheorie geht, die dann politisch umgesetzt werden müssen. Der Primat der Wirtschaft in allen Lebensbereichen wird hier sehr deutlich, wobei gleichzeitig in diesem Bereich die Partizipation der Bevölkerung und der Zivilgesellschaft sehr gering ist. Eigeninitiativen sind besonders zur Unternehmensgründung vorgesehen, weshalb ein wichtiger Baustein in allen untersuchten Strategien die erleichterte Kreditvergabe an Gründer ist. Hier wird jedoch übersehen, dass vielen Menschen eine Qualifikation fehlt, da Capacities generell weniger gefördert werden als opportunities. Die letzteren sind jedoch nicht nachhaltig, wenn ein Ungelernter ein Unternehmen gründet, wie Markus Demele nachgewiesen hat<sup>1663</sup>. Der Armutsausweg Unternehmensgründung kann ohne Bildungs- und Ausbildungsförderung kein Mittel sein.

In allen Ländern wird Dezentralisierung als wichtiger Schritt zur Verstärkung der Partizipation verstanden, der jedoch nicht überall gegangen wird, wie etwa in Laos, wo die Partizipation nur durch die Massenorganisationen stattfindet und stattfinden soll. In Bolivien, Burundi und Laos wird Dezentralisierung eingefordert. Allerdings wird diese Dezentralisierung nur in Laos auch fiskalisch abgedeckt, indem bestimmte Steuereinnahmen unmittelbar den Regionen und

---

<sup>1663</sup> „Die Hoffnung, dass eine große Zahl wenig qualifizierter Menschen mit wenig Kapital in Entwicklungsländern erfolgreich Marktnischen besetzen kann, ist unbegründet.“ Demele, Markus (2013): Entwicklungspolitik als Arbeitspolitik. Kultursensible Decent-Work-Strategien der International Labour Organization. Marburg, S. 416.

Distrikten zugewiesen werden. Dennoch wird Dezentralisierung in diesen drei Ländern auch als vermeintliches Mittel gegen Korruption angesehen. Ich bin allerdings der Ansicht, dass Korruption in kleineren Strukturen eher leichter möglich ist, da man sich da eher persönlich kennt, dass die Auswirkungen von Korruption im Anschluss allerdings in einem dezentralisierten Staat nicht so gravierend sind wie in einem korrupten zentralistisch organisierten System. Dennoch scheint mir grundsätzlich Dezentralisierung tatsächlich ein gutes Mittel zur Einbindung der Bevölkerung, selbst wenn dadurch auch die Gefahr der (begrenzteren) Korruption steigt. In Indonesien wird die Dezentralisierung als ein Problem gesehen, da es wegen der in den Vorjahren praktizierten Dezentralisierung der Zentralregierung nicht gelingt, einheitliche Vorgaben, etwa für die Haushalte in staatlicher Verantwortung zu machen. Dadurch wird auch das Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse innerhalb des Landes erschwert, das in Bolivien und Laos ganz zentral ist. Ein Problem ist die in allen untersuchten Ländern vorgefundene Konditionalität der Exportorientierung der Wirtschaft: Dieses Instrument ist nicht unendlich ausreizbar (auch der Weltmarkt ist endlich) bzw. wird dann ad absurdum geführt, wenn es in allen Ländern mit PRSP-Papieren eingefordert wird: Exportüberschuss als Heilmittel für die nationale Wirtschaft kann global gesehen nicht funktionieren. Hier scheint es also eine ungute Anwendung des Prinzips „one size fits all“ zu geben. Dennoch wird Integration in den Weltmarkt von den IFIs als zentraler Teil von Entwicklung angesehen. Der Beitrag der Subsistenzwirtschaft zur Befriedigung der Grundbedürfnisse wird dabei oft ignoriert, da diese in allen Ländern als vormodern abgelehnt wird.

In der Zusammenfassung der Untersuchung der PRSP-Prozesse in den untersuchten vier Ländern lässt sich folgendes festhalten. Die makroökonomische Stabilität ist in allen vier der Rahmen für Armutsbekämpfungsmaßnahmen in Kooperation mit den IFIs. Allerdings ist die makroökonomische Stabilität nur in den Strategien Boliviens und Burundis sehr dominant. In Laos wird sie vorausgesetzt, jedoch nicht ausführlich entfaltet. Ähnlich verhält es sich in Indonesien, das jedoch bis zum Ende des Erfassungszeitraums dieser Arbeit nicht über die Abfassung eines Interim-PRSPs hinauskam. Während in Laos Bildung und Gesundheit ein gleichberechtigter Platz in der Armutsbekämpfung eingeräumt wird, setzt man in den anderen Ländern neben der erwähnten Stabilität des wirtschaftlichen Rahmens besonders auf den Ausbau der materiellen Infrastruktur. Dieser soll in allen Ländern vorrangig den Marktzugang stärken, allein in Laos wird die Infrastruktur auch als Zugang zu Bildungsinstitutionen und Gesundheitseinrichtungen explizit erwähnt. Durch den starken Fokus auf Bildung und Gesundheitsversorgung als staatliche Aufgaben wird in Laos eher als in den anderen Ländern der Marktzugang besonders im übertragenen Sinne als Marktfähigkeit verstanden. Um in der Sprache

der IFIs zu bleiben: während in den anderen Ländern inklusive Indonesien vorrangig die Schaffung von einkommensgenerierenden Betätigungen (Opportunities) im Vordergrund steht, wird in Laos, und zu einem späteren Zeitpunkt der Strategie (erst im zweiten PRSP) auch in Burundi, zumindest im Ansatz auch die Stärkung des Humankapitals durch Bildung etc. (Capacities) als Aufgabe einer Strategie zur Armutsbekämpfung angesehen. Besonders in Burundi und Laos sollen sowohl die Primärbildung als auch die höhere Bildung gestärkt werden, auch damit letztere besser auf den Arbeitsmarkt vorbereitet bzw. Fähigkeiten vermittelt, die dort gebraucht werden. Laos will auch Wissenschaft und Forschung stärken, um innovative Ideen zur Marktreife bringen zu können, vor allem im Bereich der Agrarindustrie. Zugleich wird eine umweltschonende Wirtschaftsweise besonders in Laos als Basis für allen weiteren Fortschritt angesehen, weshalb Maßnahmen zum Schutz des Waldes exemplarisch ausgeführt werden. Damit scheint eine Konkurrenz zwischen Ökologie und Ökonomie zumindest als Gefahr erkannt zu sein. Diese Herausforderung der gleichzeitigen Unterstützung der Armen bei Einführung einer Marktwirtschaft, die Umweltschutz einpreisen muss, ist die Aufgabe aller PRSP-Maßnahmen der IFIs, wird jedoch in Laos besonders deutlich.

Ein Monitoring, also eine kritische Begleitung und eine Evaluation sind, wie erwähnt, in allen Ländern abschließend vorgesehen. Allerdings wird nur in Indonesien bezüglich der Evaluierung der Programme der IFIs und der Bewertung der Effektivität nach dem politischen Rahmen explizit die Möglichkeit der Beendigung von Programmen betont. Auch wird die Erstellung einer Liste aller fremdfinanzierten Armutsbekämpfungsprogramme und -politiken durch die Regierung angekündigt, um zu verhindern, dass Programme durchgeführt werden, die sich widersprechen. Indonesien fordert für sich also ownership zur Verhinderung von cross-conditionality<sup>1664</sup>. Über die Ergebnisse dieser Listenerstellung muss die Regierung als Teil von deren Partizipation am Prozess auch die Betroffenen informieren. Auch wird eine politische Analyse angestrebt, deren Ergebnis in die Formulierung weiterer Programme einfließt und auch eine alternative Finanzierung ermöglichen soll. Dies zeigt die ökonomische Stärke Indonesiens, dass sich auch andere Geldgeber oder eine interne nationale Finanzierung von Programmen gegen Armut denken lassen. Hier scheint eine Unabhängigkeit von Krediten der IFIs und damit auch von den Konditionalitäten zumindest möglich. Die Fortsetzung des Prozesses der Abfassung eines PRSPs wirkt hier wie ein notwendiges Übel, um abgesichert zu sein. Die Stellung Indonesiens in der Weltwirtschaft führt hier zu einem ownership der Armutsbekämpfung, die in den anderen, ökonomisch deutlich schwächeren Ländern nicht vorstellbar ist.

---

<sup>1664</sup> Cross-Conditionality: sich widersprechende Vorgaben durch Geldgeber, vgl. die Übersicht in Kapitel 4.3.1. dieser Arbeit.

In den Konditionalitäten der IFIs gibt es in den hier untersuchten Ländern sehr detaillierte Maßgaben zur makroökonomischen Stabilität, zum Bankensektor und zur Inflationsbekämpfung, während im Bereich des Sozialen meistens nur vage Wünsche und grobe Szenarien vorgegeben werden. Prima Facie entspricht der Fokus auf die Wirtschaftspolitik zwar den Statuten der IFIs, allerdings wird dabei übersehen, dass die Politik im Bereich der Grundversorgung, des Bildungs- und des Gesundheitswesens und Politik insgesamt durch die im makroökonomischen Rahmen vorgegebene Steuerpolitik auch stark beeinflusst wird, etwa wenn Subventionen und staatliche Förderung für Schulen in Burundi stark eingeschränkt werden. Wenn man vom Entwicklungsbegriff her denkt, ist der Schwerpunkt der Konditionalitäten immer die ökonomische Entwicklung, während die soziale Entwicklung immer nachgeordnet erscheint. Nur in Laos wird eine Parallelität beider Entwicklungsbereiche angestrebt, allerdings auf Kosten der Beteiligung und Freiheit der Bürger, deren gesellschaftliche Teilhabe durch das faktische Fehlen einer Zivilgesellschaft bereits in ihrer gesellschaftlichen Mitwirkung eingeschränkt sind.

Zusammenfassend lassen sich bei den Konditionalitäten die Konzentration auf Ökonomie und Steuern und die Hoffnung auf Unternehmensgründungen zur Armutsbekämpfung konstatieren. Die staatliche Unterstützung der Armen ist nur ganz selten im Fokus, nur in Indonesien wird die positive Formulierung gewählt, man müsse „pro poor development“<sup>1665</sup> Programme entwickeln. Bildung und Gesundheit stehen erst im zweiten PRSP Burundis und Laos‘ im Fokus. In Laos fehlt die Förderung der individuellen Freiheit und der Entscheidungsfreiheit der kleineren Einheit, trotz mancher fiskalischen Mittelzuweisung, da alles von den Massenorganisationen mitbestimmt wird. In Indonesien dient erst das I-PRSP als Grundlage einer endlich einheitlichen Politik.

Die Marktwirtschaft ist das ökonomische Entwicklungsmodell in allen hier untersuchten Ländern, trotz mancher Abstriche: In Laos wird das Privateigentum nicht gestärkt, sondern allein die Konkurrenz auf den Märkten eingeführt, in Bolivien stehen die Armen und Marginalisierten nicht im Fokus. Deshalb sind die Vorgaben in Bolivien sehr wenig an ökologischen und sozialen Maßstäben orientiert. In Burundi steht allein die Integration der Kriegsoffer im Fokus der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, in Laos gibt es eine soziale Absicherung ohne Freiheit. Indonesien ist bereits neoklassisch wirtschaftlich geprägt, weshalb dort wenige grundsätzliche Reformen eingefordert werden. Insgesamt ist die Marktwirtschaft das Leitprinzip; Vorgaben für eine ökologische und soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft werden sehr wenige gemacht. Man kann also in einem ersten Fazit festhalten, dass die Konditionalitäten

---

<sup>1665</sup> I-PRSP Indonesien 2003, S. 18.



oft ökonomisch sehr differenziert sind, dass es in anderen Bereichen der Politik jedoch zu wenige Vorgaben gibt, um Armut nachhaltig bekämpfen zu können. Makroökonomische Stabilitätsvorgaben sind notwendig, aber nicht hinreichend.

Dieser Befund ist bedeutsam, da die zentrale Bedeutung des PRSP-Prozesses für die gesamte Entwicklungszusammenarbeit eines Landes nicht hoch genug eingeschätzt werden kann: Die PRSP-Strategie der IFIs wird, wie alle Politik der IFIs, zur Richtschnur aller staatlichen und transnationalen und internationalen Entwicklungspolitik. Allein NGOs machen eine unabhängige Politik, die in Kapitel sechs analysiert wird.

## **6 Bedingungen anderer Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit**

In Gegenüberstellung zu der Arbeit der Internationalen Finanzinstitutionen (IFIS) in den Strategiepapieren zur Armutsbekämpfung (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSPs) und dem dort vertretenen Begriff von Entwicklung sollen im Folgenden Nichtregierungsorganisationen (englisch: Non Governmental Organisations, NGOs) untersucht werden, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind. Diese stellen ihren Partnern im globalen Süden ebenfalls Bedingungen für eine Zusammenarbeit und Unterstützung. Eine erste Voraussetzung und zugleich Bedingung, die NGOs von den IFIs unterscheidet, ist die Tatsache, dass NGOs sich ihre Projektpartner aussuchen können. Dies geschieht zwar in der Regel nach festen, transparenten Regeln und nicht willkürlich, markiert aber dennoch einen Unterschied zu den IFIs, die mit allen souveränen Staaten, die den Mitgliedsbeitrag für den IMF entrichten, kooperieren (müssen)<sup>1</sup>. Weitere Bedingungen werden im Laufe des folgenden Kapitels herausgearbeitet werden. Um in der Vielzahl der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen aussagekräftige und starke Beispiele zu haben, wurden für den folgenden Vergleich drei Akteure herausgegriffen: Die kirchlichen Hilfswerke Misereor und Adveniat sowie der Dachverband der Weltläden, der die Fair-Handelsbewegung insgesamt vertreten soll. Mit den kirchlichen Hilfswerken und dem Fairen Handel sind zwei wichtige Strömungen entwicklungspolitischen Engagements der Zivilgesellschaft in Deutschland in der Untersuchung repräsentiert.

### **6.1 Kirchliche Partner in der Entwicklungszusammenarbeit:**

#### **Misereor und Adveniat**

Insgesamt gibt es in Deutschland sieben katholische Hilfswerke, die sich Projekten in Entwicklungs- und Schwellen- bzw. Transformationsländern widmen: Misereor, Adveniat, Missio München, Missio Aachen, Renovabis und Päpstliches Kinderhilfswerk „Die Sternsinger.“ Grundsätzlich haben sie unterschiedliche Aufgabengebiete und Handlungsräume: so kooperiert Misereor weltweit mit kirchlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, während Adveniat auf kirchliche Akteure in Lateinamerika fokussiert ist. Das Kindermissionswerk tritt besonders für die Rechte von Kindern und ihre Unterstützung ein, während Renovabis den geographischen Schwerpunkt in Osteuropa verortet. Aber in einigen Bereichen arbeiten sie auch

---

<sup>1</sup> Siehe Kapitel 3.2 dieser Arbeit.

zusammen: So gibt es zum einen die MARMICK-Kommission<sup>2</sup>, in der gemeinsame Anliegen und Herausforderungen besprochen werden, auch um gegenseitige Konkurrenz zu verhindern. Zum anderen gibt es seit 2019 das Vorhaben, die jährlichen Spendenaktionen aller Hilfswerke unter einem Jahresthema zusammenzubinden, um das gemeinsame Anliegen zu verdeutlichen<sup>3</sup>. Im Rahmen dieser Arbeit sollen exemplarisch Misereor und Adveniat untersucht werden, auch um zwei unterschiedliche Aspekte zu betrachten: Misereor ist nicht auf kirchliche Partner und auf keine Region der Welt festgelegt, während Adveniat ausschließlich Teile der katholischen Kirche in Lateinamerika unterstützt.

### 6.1.1 Misereor

Das kirchliche Hilfswerk „Misereor“ (lat. Ich erbarme mich) will einen Personenkreis auch jenseits der Kirche ansprechen. Wie es in dem Leitbild Misereors heißt, wendet Misereor sich „an alle Menschen guten Willens und versucht ‚Allianzen der Solidarität‘ zu bilden<sup>4</sup>. Auch soll die Hilfe „grundsätzlich allen Menschen zugutekommen, ungeachtet von Rasse, Geschlecht, Religion und Nation.“<sup>5</sup> Misereor wurde auf Initiative des Kölner Erzbischof Josef Kardinal Frings Ende der 1950er Jahre gegründet<sup>6</sup>, nachdem es seit 1954 in unregelmäßigen Zeitfolgen einzelne Aufrufe und Aktionen zur Hilfe in der Dritten Welt gegeben hatte<sup>7</sup>. Bei der Gründung Misereors war es dem Kardinal wichtig, in Kooperation mit dem Zentralkomitee der deutschen Katholiken ein bischöfliches Hilfswerk zu schaffen, das den Bischöfen direkt untersteht<sup>8</sup>. Neben der Kontrolle des Werkes erhoffte sich Frings durch die bischöfliche

---

<sup>2</sup> Vgl. Kießling, Klaus / Cho, Chunhee/ Wagener, Hermann-Josef (2012): Blickpunkt Lateinamerika. Empirische Studie zur weltkirchlichen Arbeit der Bischöflichen Aktion Adveniat. Berlin, S. 7. MARMICK ist das Akronym für die deutschen katholischen weltkirchlichen Hilfswerke Misereor, Adveniat, Renovabis, Missio Aachen und München, Caritas international und das Kindermissionswerk „Die Sternsinger“. Vgl auch: Brinkschmidt, Maria (2016): Politisches Handeln als weltkirchliche Aufgabe. Eine Analyse der Inlandsarbeit katholischer Hilfswerke. Paderborn (Gesellschaft – Ethik – Religion 6), S. 248.

<sup>3</sup> Das erste gemeinsame Jahresthema ist „Frieden“ vgl.:

[https://weltkirche.katholisch.de/Engagieren/Bildungsarbeit/20191128\\_Jahresthema\\_Frieden\\_DBK](https://weltkirche.katholisch.de/Engagieren/Bildungsarbeit/20191128_Jahresthema_Frieden_DBK) (20.05.2020).

<sup>4</sup> <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/leitbild-misereor.pdf> (20.05.2020), S.2.

<sup>5</sup> Ebd, S. 2. Vgl. auch Brinkschmidt (2016), S. 137.

<sup>6</sup> Zur Entstehungsgeschichte vgl. Trippen, Norbert (2005): Josef Kardinal Frings (1887-1978). Band II: Sein Wirken für die Weltkirche und seine letzten Bischofsjahre, Paderborn, S. 104-161 sowie Angel, Hans Gerd (2002): Christliche Weltverantwortung. Misereor: Agent kirchlicher Sozialverkündigung. Münster (Schriften des Instituts für Christliche Sozialwissenschaften 47), S. 43-55 und Koch, Ulrich (1976): Misereor: Geschichte - Struktur und Organisation. Entstehung der Aktion Misereor und kurzer Überblick über die Geschichte des Werkes. In: Misereor (Hg.) (1976): Misereor – Zeichen der Hoffnung. Beiträge zur kirchlichen Entwicklungsarbeit. Gottfried Dossing zum 70. Geburtstag, München, S.129-162.Vgl. auch die Geschichte des Hilfswerkes auf der Homepage von Misereor <https://www.misereor.de/ueber-uns/geschichte/> (22.09.2017).

<sup>7</sup> Vgl. <https://www.misereor.de/ueber-uns/geschichte/> (22.09.2017).

<sup>8</sup> Frings, Josef (1958): Abenteurer im Heiligen Geist. Rede vor der Vollversammlung der deutschen Bischöfe in Fulda, 15. bis 21 August 1958. In: Misereor (Hg.) (1976): Misereor – Zeichen der Hoffnung. Beiträge zur kirchlichen Entwicklungsarbeit. Gottfried Dossing zum 70. Geburtstag, München, S. 13-34, hier S. 23-25.

Verantwortlichkeit auch mehr Akzeptanz und eigene Autorität des Werkes<sup>9</sup>. Eine erste Kollekte in der Fastenzeit 1958 führt zur Gründung des Hilfswerks, das 1959 mit der Aktion „Misereor super turba[m] - Ich erbarme mich des Volkes“ oder „Ich habe Mitleid mit der Menge“ als Motto aus Mk 8,2<sup>10</sup> zitiert, seine Arbeit aufnahm<sup>11</sup>. In seiner seither vielzitierten Rede „Abenteurer im Heiligen Geist“ anlässlich der Gründung in Fulda 1958 schrieb Kardinal Frings dem Hilfswerk als Fernziel die Aufgabe zu, den Hunger und Aussatz in der Welt zu beseitigen, dabei Barmherzigkeit zu üben und den Mächtigen ins Gewissen zu reden<sup>12</sup>. Er beschrieb auch die Ausgangslage der Menschen in den Entwicklungsländern als „Elend“, die sich nicht einfach mit der Beschreibung eines geringeren Lebensstandards, wie es etwa die Generationen vorher in Deutschland gehabt hätten, vergleichen lasse<sup>13</sup>. Auch verdeutlichte er, dass die Gründung des Werkes zwar aus dem Antrieb der Nächstenliebe geschehe, dass man jedoch nicht auf die Tat des Einzelnen bauen könne, sondern strukturelle Hilfe organisieren müsse. Er verwies darauf, dass „[d]ie Rentenreform von 1957 mehr Menschen geholfen [habe] als alle Elisabethen- und Vinzenzvereine zusammengenommen“<sup>14</sup>. Dennoch legte er Wert darauf, dass es allein die Aufgabe des Werkes ist, auf die Mächtigen einzuwirken und Barmherzigkeit „reich und überreich“<sup>15</sup> zu üben. Das Hilfswerk soll nicht anstelle des Staates handeln, oder, wie es Frings formulierte: „Das kirchliche Werk als kirchliches Werk wird also nicht die Dinge der weltlichen Ordnung tun, wie z.B. gerechte Bodenverteilung, Schaffung von Arbeitsplätzen durch Industrialisierung“<sup>16</sup>. Es soll konkret Hilfe vor Ort geleistet werden. Die Entwicklungszusammenarbeit des Hilfswerks Misereor soll also von der Basis ausgehen, nach dem Prinzip Bottom-Up im Gegensatz zur Top-Down-Herangehensweise der IFIS. Hier hat die katholische Kirche durch ihre globale Struktur einen Vorteil: Sie muss nicht andere Institutionen einbeziehen, sondern kann, in der Sprache Frings‘ „[d]ie Missionen als Verteilerstellen weitgehend einschalten.“<sup>17</sup> Zugleich sollte ein neues Hilfswerk auch deshalb gegründet werden, weil die Aufgabe so wichtig ist und nicht „nebenbei“ von anderen Institutionen wie dem Zentralkomitee der Katholiken oder den päpstlichen Werken der Glaubensverkündung erledigt werden kann<sup>18</sup>. Misereor entsteht also als neue, von den bisherigen Werken unabhängige Institution und nimmt 1959 seine Arbeit durch eine jährliche Fastenaktion, das „Fastenopfer“, auf. Diese

---

<sup>9</sup> Frings (1958), S. 25.

<sup>10</sup> In der Vulgata heißt es „misereor super turba“, lateinisch richtig müsste es jedoch „super turbam“ heißen.

<sup>11</sup> Brinkschmidt 2016, S. 136.

<sup>12</sup> Frings (1958), S.21. Vgl. auch Brinkschmidt (2016), S. 136.

<sup>13</sup> Frings (1958), S. 14.

<sup>14</sup> Frings (1958), S. 23.

<sup>15</sup> Frings (1958), S. 23.

<sup>16</sup> Frings (1958), S. 23.

<sup>17</sup> Frings (1958), S. 22.

<sup>18</sup> Frings (1958), S. 25f.

wird zunächst in jedem Jahr neu beschlossen<sup>19</sup>. Erst 1967, nach der Promulgation der Enzyklika *Populorum progressio* Pauls VI., in der Entwicklungshilfe dezidiert als kirchliche Aufgabe beschrieben wird<sup>20</sup>, wird das Hilfswerk als dauerhafte Institution eingerichtet<sup>21</sup>. Aachen ist Sitz des Hilfswerkes. Die Struktur des Hilfswerkes wird in der Satzung festgelegt, die im nächsten Kapitel ebenso vorgestellt wird wie Statut und Leitbild des Hilfswerkes.

### 6.1.1.1 Rechtliche Grundlagen: Satzung, Statut und Leitbild Misereors

#### 6.1.1.1.1 Die Satzung

Der Satzung des Trägervereins von Misereor vorgeschaltet ist zunächst ein Auszug aus dem Statut von Misereor, in dem die Rolle und der rechtliche Rahmen des gesamten Hilfswerkes und seines Trägervereins festgelegt ist. Es gibt einen kirchlichen Trägerverein, der das Werk rechtlich vertritt: „Rechts- und Vermögensträger ist der Verein, ‚Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V.‘, zu dem jeder Diözesanbischof ein Vereinsmitglied auf 5 (fünf) Jahre entsendet.“<sup>22</sup>

Die Mitgliedschaft im Trägerverein ist in der Satzung des Vereins wie folgt geregelt<sup>23</sup>:

„§ 5 Mitgliedschaft

(1) Mitglieder des Vereins können nur natürliche Personen werden. Jeder deutsche Diözesanbischof hat das Recht, ein Mitglied zu benennen, das im Innenverhältnis ihm gegenüber weisungsgebunden ist. Die Benennung geschieht auf die Dauer von 5 Jahren. Wiederbenennung ist möglich. Die Mitgliedschaft entsteht mit der schriftlichen Benennung des Mitgliedes durch den Diözesanbischof an den Vorstand des Vereins und mit der Einverständniserklärung des benannten Mitgliedes gegenüber dem Vorstand des Vereins.

(2) Der jeweilige Vorsitzende der für MISEREOR zuständigen Kommission der Deutschen Bischofskonferenz hat das Recht, weitere Mitglieder vorzuschlagen. Über ihre Aufnahme entscheidet die Mitgliederversammlung.

(3) Die Zahl der Mitglieder darf dreißig nicht übersteigen.

(4) Die Mitgliedschaft endet

a) durch Zeitablauf;

b) durch Tod;

c) durch schriftliche Austrittserklärung des Mitgliedes, die mit dem Tag des Eingangs der schriftlichen Austrittserklärung bei dem Vorstand wirksam wird;

d) durch Abberufung des Mitgliedes durch den zuständigen Diözesanbischof im Fall des Absatzes 1 oder den Vorsitzenden der Bischöflichen Kommission im Fall des Absatzes 2;

e) durch Ausschluss des Mitgliedes.

(5) Ausschließungsgründe:

a) Wenn ein Mitglied aus der römisch-katholischen Kirche ausgetreten ist oder einen den Grundsätzen der katholischen Religion nicht entsprechenden Lebenswandel führt;

b) wenn ein Mitglied eine ehrenrührige Handlung sich hat zu Schulden kommen lassen;

c) wenn ein Mitglied den Interessen des Vereins und des Bischöflichen Werkes MISEREOR zuwiderhandelt.

Der Ausschluss wird mit der schriftlichen Mitteilung an das betroffene Mitglied wirksam. Der Ausschluss ist dem zuständigen Diözesanbischof mitzuteilen.

(6) Beiträge werden von den Mitgliedern nicht erhoben.“

---

<sup>19</sup> Herrmann, Florian (2006): Die rechtliche Organisation international tätiger kirchlicher Hilfswerke. Frankfurt am Main, S.112-114.

<sup>20</sup> PP Nr. 3-5.

<sup>21</sup> Koch (1976), S. 129.

<sup>22</sup> Misereor (2020): Statut Misereor, Aachen, S. 3. Art 3. Absatz 3 Online unter:

[https://www.misereor.de/fileadmin/user\\_upload/5.Ueber\\_uns/Statut\\_-\\_Misereor.pdf](https://www.misereor.de/fileadmin/user_upload/5.Ueber_uns/Statut_-_Misereor.pdf). (20.05.2020). S. 3. Art 3.

<sup>23</sup> Ebd.

Die Koordinierung mit der Bischofskonferenz geschieht durch die Misereor-Kommission, einer Unterkommission der Kommission Weltkirche, sowie einen Beirat als „Gremium von Fachleuten aus den verschiedenen, für die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit relevanten Bereichen“, wie es in dem die Satzung ergänzenden Statut heißt<sup>24</sup>.

In der Satzung des Trägervereins wird betont, dass für die Mitarbeiter von Misereor die Grundordnung für kirchliche Arbeitsverhältnisse zur Geltung kommt. Der Trägerverein hat den Zweck der „Förderung der Entwicklungszusammenarbeit im Dienste des Bischöflichen Werkes Misereor“. Konkret bedeutet dies laut Satzung, dass die Aufgaben des Vereins die Spendensammlung, die Unterstützung und Durchführung von Projekten und Beratung und Förderung von Kooperationen sowie Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit darstellen. Als entwicklungspolitische Ziele werden die Förderung eines Lebens in Würde für alle Menschen, das wiederum Gerechtigkeit, Freiheit, Versöhnung und Frieden in der Welt verwirklichen soll, genannt<sup>25</sup>. Als Handlungsprinzip wird die Formel „Hilfe zur Selbsthilfe“ angegeben<sup>26</sup>. Neben diesen grundlegenden Aussagen werden in der Satzung ausschließlich vereinsrechtliche Selbstverständlichkeiten geregelt: So werden der Vorstand, der Verwaltungsrat und die Mitgliederversammlung als die Organe des Vereins benannt. Auch wird festgelegt, dass die Mitglieder des Vorstands, also der Hauptgeschäftsführer sowie die beiden Geschäftsführer des Bischöflichen Werkes Misereor, hauptamtlich arbeiten und eine Vergütung erhalten<sup>27</sup>. Alle Organe können auch virtuelle Versammlungen abhalten, allerdings müssen jeweils mindestens zwei Sitzungen im Jahr real stattfinden<sup>28</sup>. Weitere, für diese Arbeit relevante Regelungen, enthält die Satzung nicht, da zentrale Inhalte eher im Statut und im Leitbild formuliert werden, wie noch dargelegt wird. Denn dort werden die Grundsätze für das Hilfswerk und Bedingungen für die Zusammenarbeit verbindlich festgelegt. Um den Ansatz der Arbeit von Misereor zu verstehen, sind auch die biblischen und theologischen Grundlagen des Hilfswerks, die Joseph Sayer 2008 explizit darlegte<sup>29</sup>, heranzuziehen.

---

<sup>24</sup> Siehe Kapitel 6.1.1.1.2 dieser Arbeit.

<sup>25</sup> Vgl. § 2, Absatz 2 der Satzung.

<sup>26</sup> Ebd. Vgl. auch Literatur zur Hilfe zur Selbsthilfe: Münkner, Hans-Hermann (1989): Entwicklungspolitische Konsequenzen einer konsequenten Selbsthilfeförderung. Marburg/Lahn und Wallner, Robert (1997): Zur Entstehung des Gedankens der Hilfe zur Selbsthilfe zur Zeit der Reformation. Hamburg. (zugl. Diplomarbeit an der Fachhochschule München) und Büschel, Hubertus (2014): Hilfe zur Selbsthilfe. Deutsche Entwicklungsarbeit in Afrika 1960-1975. Frankfurt u.a. (Globalgeschichte 16).

<sup>27</sup> § 8 Absatz 3. Diese Festlegung ist die einzige Änderung in der Satzung zwischen der Fassung vom 29.11.2012 und der Fassung vom 10.06.2015.

<sup>28</sup> § 16 Absatz 2, S. 10 der Satzung.

<sup>29</sup> Sayer, Josef (2008): 50 Jahre Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR. Mit Zorn und Zärtlichkeit an der Seite der Armen. Biblisch-theologische Grundlegungen. Aachen.

#### 6.1.1.1.2 Das Statut von Misereor von 1989<sup>30</sup>

Das aktuelle Statut des Bischöflichen Hilfswerk trat nach der Herbstvollversammlung der Deutschen Bischofskonferenz 1989, die vom 25. bis zum 28. September 1989 in Fulda tagte, in Kraft und besitzt weiterhin Gültigkeit<sup>31</sup>. Es ersetzt die „im Jahr 1959 zur Gründung von Misereor erlassene ‚Vorläufige Ordnung für Aufbau und Arbeitsweise des Bischöflichen Werkes Misereor.‘“<sup>32</sup> Im Statut wird zunächst die Formulierung aus der Satzung aufgegriffen, dass das Werk ein Leben in Würde ermöglichen „und dadurch Gerechtigkeit, Freiheit, Versöhnung und Frieden in der Welt [...] fördern“<sup>33</sup> soll. Neben der Auslandsarbeit der Hilfe durch Projektförderung werden für die Inlandsarbeit die Spendeneinwerbung und die Schaffung von Bewusstsein bei den Mächtigen und den deutschen Katholiken als wichtige Aufgaben formuliert: „Das Werk soll unserem Volk die Verpflichtung vor Augen halten, sich für die menschenwürdige Entwicklung der Völker einzusetzen“<sup>34</sup>. Sodann werden die Strukturen des Hilfswerkes mit ihren Befugnissen ausführlich dargestellt<sup>35</sup>. Darüber hinaus wird auf die an Misereor angeschlossene Fachstelle der katholischen Kirche für Entwicklungszusammenarbeit mit Sitz in Aachen hingewiesen, die allerdings nicht nur für Misereor tätig ist, sondern für Kooperationen mit anderen Hilfswerken und anderen Trägern entwicklungspolitische Projekte offen ist<sup>36</sup>. Sie trägt den Titel „Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe e.V.“ und wurde 1962 gegründet. Ihre Hauptaufgabe ist die Verwaltung der staatlichen Gelder, die vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) den kirchlichen Hilfswerken zugeweiht werden, damit diese ihre Entwicklungsprojekte durchführen können. Diese rechtliche Regelung wurde geschaffen, um zum einen den Erfahrungsschatz der Kirche in der Entwicklungshilfe zu nutzen, aber dennoch nicht unmittelbar staatlich Gelder *einem* kirchlichen Hilfswerk zuzuweisen<sup>37</sup>. Laut Statut gehören dem Beirat folgende Personen als Repräsentanten verschiedener Gruppen an<sup>38</sup>:

„1. Der Vorsitzende des Beirats; 2. zwei Vertreter(innen) des Bischöflichen Hilfswerkes MISEREOR e. V.; 3. ein(e) Vertreter(in) des Verbandes der Diözesen Deutschlands und der Zentralstelle Weltkirchliche Aufgaben; 4. ein(e) Vertreter(in) des Zentralkomitees der Deutschen Katholiken; 5. je ein(e) Vertreter(in) von MISSIO, AD-VENIAT und D[eutschem] C[aritas] V[erband] (Auslandshilfe); 6. ein(e) Vertreter(in) der "Zentralstelle für

---

<sup>30</sup> Misereor (1989/2015): Statut. Aachen. Online unter: [https://www.misereor.de/fileadmin/user\\_upload/5.Ueber\\_uns/Statut\\_-\\_Misereor.pdf](https://www.misereor.de/fileadmin/user_upload/5.Ueber_uns/Statut_-_Misereor.pdf). (20.05.2020).

<sup>31</sup> In der Fassung vom 10. Juni 2015.

<sup>32</sup> Hermann (2006) S.120.

<sup>33</sup> Art. 1, Absatz 1, S. 1 der Satzung von Misereor und Statut Art. 1 Absatz 1.

<sup>34</sup> Art 2 Absatz 4, S.2.

<sup>35</sup> Art. 3-8 der Satzung.

<sup>36</sup> Art. 8 des Statuts von Misereor.

<sup>37</sup> Hermann 2006, S. 115.

<sup>38</sup> Der Vorsitzende des Beirates wird von der Deutschen Bischofskonferenz berufen und abberufen. [https://www.misereor.de/fileadmin/user\\_upload/5.Ueber\\_uns/Statut\\_-\\_Misereor.pdf](https://www.misereor.de/fileadmin/user_upload/5.Ueber_uns/Statut_-_Misereor.pdf), S.5.(20.05.2020).

Entwicklungshilfe e.V."; 7. ein(e) Leiter(in) des Referates für Weltkirchliche Aufgaben auf Bistumsebene; 8. ein(e) Vertreter(in) der Missionsorden/des Missionsrates; 9. weitere Fachleute aus den Bereichen Ländliche Entwicklung/Landwirtschaft/Genossenschaften, Bildung/Erziehung, der Katholischen Soziallehre und der pastoralen Praxis, sowie weitere Experten/-innen für die staatliche und kirchliche Entwicklungszusammenarbeit. Die Gesamtzahl soll 20 nicht übersteigen.“

Neben diesen rechtlichen Regelungen ist jedoch das Leitbild für die inhaltliche Arbeit Misereors zentral.

#### 6.1.1.1.3 Das Leitbild<sup>39</sup>

Im Leitbild als inhaltlich stärkstem Basisdokument wird als zentraler Orientierungspunkt die Menschenwürde aller Menschen, auch der Hilfsempfänger in den Entwicklungsländern vorgegeben<sup>40</sup>. Dies wird konkreter fassbar, indem darauf hingewiesen wird, dass jede Entwicklung von den Menschen selbst ausgehen muss, und Entwicklung von außen nur unterstützt, aber nicht initiiert werden kann<sup>41</sup>. Diese Unterstützung soll Hilfe zur Selbsthilfe sein. Dies bedeutet konkret, dass Entwicklungshilfe die Möglichkeit bieten soll, das individuelle und gemeinschaftliche Leben nach eigenen Vorstellungen zu gestalten. Im Leitbild von Misereor wird Entwicklung zugleich gedeutet als Befreiung von ungerechten Strukturen, was eine in der klassischen Theologie zunächst nicht vorgenommene Gleichsetzung von Entwicklung und Befreiung voraussetzt. Historisch ist hier zu sehen, dass die Theologie der Befreiung gerade ein Gegenbegriff zur Theologie der Entwicklung war<sup>42</sup>. Allerdings kann man diese Ansätze versöhnen, wenn man eine Ethik der Entwicklung als „Ethik befreiender Prozesse“ begreift<sup>43</sup>. Konkreter wird dies im Leitbild, wenn als Hauptziele die Bekämpfung der Armut und der Machtlosigkeit der Armen angegeben werden<sup>44</sup>. Um diese Ziele zu erreichen, sieht Misereor auch die politische Einflussnahme auf allen Ebenen als notwendig an, auf denen über die Rahmenbedingungen [vorrangig der Weltwirtschaft] diskutiert wird. Das Ziel der Entwicklung besteht laut Leitbild für Misereor in der nachhaltigen Verbesserung der Lebenslage der Menschen<sup>45</sup>, was freilich ein ziemlich unkonkretes Ziel ist, wenn Entwicklung über die Grundbedürfnisbefriedigung hinausweisen soll. Bedeutsam ist jedoch, dass auch unsere Gesellschaft

---

<sup>39</sup> Das Leitbild von Misereor ist online verfügbar unter: <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/leitbild-misereor.pdf> (21.07.2021). (Im Folgenden Kurztitel: Misereor, Leitbild).

<sup>40</sup> Misereor, Leitbild, S. 2.

<sup>41</sup> Misereor, Leitbild, S.2.

<sup>42</sup> Vgl. Kruip, Gerhard (1988): Entwicklung oder Befreiung? Elemente einer Ethik sozialer Strukturen am Beispiel ausgewählter Stellungnahmen aus der katholischen Kirche Mexikos (1982 - 1987). Saarbrücken (Forschungen zu Lateinamerika, 19).

<sup>43</sup> Kruip 1988, S.510.

<sup>44</sup>, Misereor, Leitbild S.2.

<sup>45</sup>, Misereor, Leitbild, S.2.



in Deutschland entwickelt werden soll, was eine Vorwegnahme der Konfiguration der Sustainable Development Goals darstellt, in denen die Trennung zwischen Industrienation und Entwicklungsland aufgehoben ist<sup>46</sup>. Zugleich ist es auf der allgemeinen Ebene ein Bekenntnis zu reziproker Konditionalität: Misereor schreibt:

„In unserem eigenen Lande sollen Veränderungen der Wirtschafts- und Lebensweise möglich werden, damit die Entwicklungsländer Raum für selbstbestimmte Fortschritte gewinnen und, beispielsweise durch gerechtere Handelsstrukturen, von äußerer Hilfe unabhängiger werden“<sup>47</sup>.

Darüber hinaus werden bezüglich der Inlandsarbeit die Lobbyarbeit pro veränderte Strukturen und Öffentlichkeitsarbeit pro Entwicklungshilfe betont. Hier ist die Gefahr des verweisenden Zeigefingers in der Ethik zu beachten: Öffentlichkeits- und Lobby-Arbeit dürfen sich nicht auf Forderungen beschränken, die lauten, ‚Die Politiker, Eliten etc. sollen mal...‘. Hier ist auch die Veränderung der eigenen Lebensweise angefragt, worauf Misereor auch in seiner Arbeit hinweist, wie noch zu zeigen sein wird.

Hinsichtlich der Auslandsarbeit hebt das Leitbild hervor, dass die vorrangige Option für die Armen in Projekten und Programmen umgesetzt werden soll: „Im Vordergrund stehen die Bedürfnisse der Partner“<sup>48</sup>. Hier ist kritisch zu fragen, ob Projektanträge auf Legitimität bzw. Gemeinwohldienlichkeit überprüft werden. Benachteiligte Bevölkerungsgruppen, die hier als „Opfer von fehlgeleiteten Entwicklungen“<sup>49</sup> benannt werden, stehen besonders im Fokus. Armut und Unterdrückung werden nicht auf materielle Armut alleine bezogen, sondern „auch in kulturellen Verlusten“<sup>50</sup> erfasst. Bezüglich der Arbeitsbereiche Misereors formuliert das Leitbild:

„Wir unterstützen die Arbeit der Partner vor Ort in folgenden Schlüsselbereichen: ländliche Entwicklung, Gesundheitswesen, Berufs- und Erwachsenenbildung, Kleingewerbeförderung, Selbsthilfewohnbau, Projekte der Sozialarbeit, Frauenförderung und Menschenrechtsarbeit, Schulung örtlicher Führungskräfte und Süd-Süd-Dialog<sup>51</sup>. Dazu gehört auch die Mitarbeit von Entwicklungshelfern und Fachkräften.“<sup>52</sup>

Bedeutsam als Maßgabe der Arbeit Misereors ist auch die Stärkung lokaler Akteure:

„Bei der Finanzierung dieser Arbeit werden Dienstleistungen und Güter aus den Entwicklungsländern bevorzugt. Ihr Einsatz dient der Stärkung der Selbsthilfekraft der Armen und der möglichst dauerhaften Verbesserung ihrer Lebenssituation.“<sup>53</sup>

Dies ist eine konkrete Umsetzung des Prinzips der Hilfe zur Selbsthilfe, wie es im sozialetischen Prinzip der Subsidiarität verankert ist<sup>54</sup> und auch im Leitbild allgemein gefordert wird:

---

<sup>46</sup> Zu den SDGs siehe ausführlich Kapitel 2.2.4 dieser Arbeit.

<sup>47</sup> Misereor, Leitbild, S.4, Abschnitt 3.2.

<sup>48</sup> Misereor, Leitbild S.3.

<sup>49</sup> Misereor, Leitbild S.3, Abschnitt 3.1.

<sup>50</sup> Ebd. Hier wird deutlich, dass Armut von Misereor nicht nur materiell erfasst wird.

<sup>51</sup> Mit dem Süd-Süd-Dialog ist die Kooperation zwischen verschiedenen Ländern und weiteren Akteuren aus dem globalen Süden gemeint.

<sup>52</sup> Misereor, Leitbild, S.3, Abschnitt 3.1.

<sup>53</sup> Misereor, Leitbild, S.3, Abschnitt 3.1.

<sup>54</sup> Hilpert (2010), S. 314.

„In den Partnerländern sollen Bedingungen entstehen, welche die Selbsthilfe- und Teilhabemöglichkeiten der Armen erweitern“<sup>55</sup>. Hier werden die Ziele der Entwicklung „Partizipation und Beteiligung“<sup>56</sup> konkret benannt und für die eigene Arbeit und die der Partner eingefordert. Zugleich wird im Leitbild für Misereor die Notwendigkeit der Accountability, also der klaren Aufgaben- und Verantwortungszuschreibung, ebenso betont wie die Forderung interner Transparenz. Bezüglich der Mittelvergabe wird jedoch nicht ganz so klar formuliert, wenn es heißt, dass „Kostenbewusstsein, Grundsätze wirtschaftlichen Handelns, Effizienz und Qualitätsverbesserung der Arbeit [...] den Umgang mit den anvertrauten Geldern [bestimmen]“<sup>57</sup>. Hier wird Effizienz doppelt erfasst, während Effektivität nicht aufgeführt wird, obwohl diese für das Monitoring der Projekte wichtig erscheint. Man kann Geld nicht nur effizient, also kostenbewusst einsetzen, sondern muss auch sehen, ob das übergeordnete Ziel des Projektes mit dem eingesetzten Geld erreicht wurde, das Geld also auch effektiv eingesetzt wurde. Bezüglich der Arbeit insgesamt betont Misereor im Schlusskapitel des Leitbildes, dass das Hilfswerk sich als „Anwalt der Armen“<sup>58</sup> versteht und in seiner Arbeit offen für die Unterstützung durch kirchliche und nicht kirchliche Gruppen und Einzelpersonen ist, die auch Projekte vorschlagen und initiieren dürfen. Misereor arbeitet allerdings nicht mit staatlichen Stellen zusammen, um seine Unabhängigkeit zu wahren<sup>59</sup>. Am Ende des Leitbildes wird nochmals der Einsatz für Entwicklung und Befreiung als oberste Leitlinie der Arbeit von Misereor betont<sup>60</sup>. Konkretere Vorgaben werden in den Grundsätzen zur Mittelverwendung formuliert, die bezeichnenderweise den Titel „Transparenz“ tragen. Diese werden im anschließenden Abschnitt analysiert.

#### 6.1.1.1.4 Transparenz-Grundsätze zur Mittelverwendung<sup>61</sup>

Auch diese Grundsätze betonen zu Beginn die Bedeutung der Menschenwürde für die Entwicklungspolitik Misereors. Die Idee der Menschenwürde impliziert für Misereor, dass Menschen „auf allen Kontinenten Subjekte ihres Handelns und nicht Objekte von Hilfe“<sup>62</sup> sind. Auch wird wiederum die klare Aufgaben- und Verantwortungsverteilung im Sinne der

---

<sup>55</sup> Misereor, Leitbild S.4, Abschnitt 3.2.

<sup>56</sup> Vgl. Kapitel 2. 4 dieser Arbeit.

<sup>57</sup> Misereor, Leitbild S.5, Abschnitt 5.

<sup>58</sup> Misereor, Leitbild S.5, Abschnitt 5.

<sup>59</sup> Ebd.

<sup>60</sup> Aus dem Leitbild Misereors, S.2: „Wo ungerechte, gesellschaftliche und politische Strukturen die Menschen unterdrücken, bedeutet Entwicklung daher auch Befreiung von solchen Strukturen.“ Ebd.

<sup>61</sup> Misereor (2016): Leitlinien zu Transparenz und Integrität bei MISEREOR. Aachen. Online verfügbar unter: <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/leitlinien-zu-transparenz-integritaet-misereor.pdf>.

(21.07.2021) und auch als Website: <https://www.misereor.de/ueber-uns/transparenz> (21.07.2021)

<sup>62</sup> Misereor (2016), S.1.

accountability betont, besonders auch im Abschnitt über die interne Organisation. Der auch im Leitbild formulierte „verantwortungsbewußt[e], sparsam[e] und wirtschaftlich[e]“<sup>63</sup> [effiziente?] Einsatz des Geldes wird in diesen Grundsätzen insofern näher ausgeführt, als er mit den internen Leitlinien zur Verhinderung von Missbrauch und Korruption verknüpft wird. Diese beinhalten klare Höchstgrenzen für Gebühren und Zuwendungen, und verbietet grundsätzlich Geldeinsatz um etwa ein Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Falls dieser Geldeinsatz doch notwendig ist, muss er den Vorgesetzten gemeldet werden<sup>64</sup>.

Die Grundsätze zur Mittelverwendung bleiben etwas unkonkret und bestimmen allein, dass die Herkunft und Verwendung der Gelder der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Misereor wird grundsätzlich aus drei Quellen finanziert: Zum einen werden Spenden gesammelt, etwa in der Kollekte an Ostern, sodann werden Kirchensteuermittel Misereor zur Verfügung gestellt und seit 1972 fließt auch Geld aus der staatlichen Entwicklungshilfe an Misereor, damit das Hilfswerk Projekte in Ländern des globalen Südens realisieren kann<sup>65</sup>. Darüber hinaus gibt es auch Spenden, die zur freien Verfügung an andere Organisationen weitergegeben werden, da diese anderen Organisationen konkrete Projekte effizienter und spezifischer durchführen können. Diese Weitergabe der Spenden wird öffentlich bekannt gemacht<sup>66</sup>. In den Grundsätzen wird auch festgelegt, dass Projekte durch externe Gutachter geprüft werden<sup>67</sup>. Allerdings ist unklar, wer diese externen Gutachter sind. In den Leitlinien zur Korruption werden nicht in das jeweilige Projekt eingebundene Mitarbeiter Misereors als ‚externer‘ Gutachter aufgefasst, was keine wirklich externe Überwachung der Mittelverwendung bedeutete. Bezüglich der Öffentlichkeitsarbeit wird in den Grundsätzen zur Mittelverwendung eigens betont, dass diese wahrheitsgetreu erfolgen soll. Die im Titel des Dokuments bezeichnete Transparenz bezieht sich nicht nur auf die finanziellen Mittel, sondern mahnt bezüglich der Öffentlichkeitsarbeit an, sie müsse die Werthintergründe und Motive eigenen Handelns darlegen. Zugleich soll interkulturell der Respekt der Menschenwürde aller in sämtlichen Veröffentlichungen gewahrt werden<sup>68</sup>. Abschließend verweist das Grundsatzpapier darauf, dass in der Werbung ethische und christliche Maßstäbe ebenso berücksichtigt werden wie die „Internationalen Erklärung zu Ethischen Prinzipien im Fundraising“<sup>69</sup>.

---

<sup>63</sup> Misereor (2016), S.2, Abschnitt 3.

<sup>64</sup> Misereor (2016), S.2, Abschnitt 3.

<sup>65</sup> Misereor (2016), S.2 Abschnitt 4.

<sup>66</sup> Misereor (2016), S.2, Abschnitt 5.

<sup>67</sup> Ebd. S.3.

<sup>68</sup> Ebd.

<sup>69</sup> Misereor (2016), S. 4, Abschnitt 8.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Grundsätze zur Mittelverwendung auf der Ebene sehr allgemeiner ethischer Grundsätze verharren und kaum direkte Handlungsanweisungen enthalten, wie das eigentlich zu erwarten wäre.

Mehr Einblick gibt die Grundlegung der theologischen und biblischen Fundamente der Arbeit von Misereor, die der langjährige Hauptgeschäftsführer Josef Sayer 2008 vorlegte. Sein Text gilt nach Auskunft des theologischen Grundsatzreferenten Misereors, Markus Bücker, als ein weiterer, aktueller Grundlagentext Misereors<sup>70</sup>.

### 6.1.1.2 Theologische und biblische Grundlagen der Arbeit Misereors

Der ehemalige Hauptgeschäftsführer Josef Sayer<sup>71</sup> beschreibt in seinem Aufsatz aus Anlass des 50jährigen Gründungsjubiläums des Hilfswerkes sehr fundiert die biblischen und theologischen Grundlagen Misereors<sup>72</sup>. Darin betont er die christliche Verheißung einer neuen Weltordnung, in der die Würde aller Menschen geachtet wird<sup>73</sup>. Um dies zu konkretisieren, hebt er hervor, dass es ohne gerechte Gesellschaftsordnungen, ohne würdige Arbeitsbedingungen, ohne Solidarität kein erfülltes Leben geben kann, weshalb Misereor sowohl Bottom Up-Unterstützung als auch Top-Level Work betreiben müsse und sich neben konkreter Hilfe für Menschen in den Ländern des globalen Südens auch auf politischer Ebene für gerechtere Handelsbeziehungen einsetze<sup>74</sup>. Ziel sei die Inklusion aller Menschen, wie sie Gott bereits im Alten Testament fordere<sup>75</sup>. In der Tradition der christlichen Eigentumslehre stehe fest, dass die Erde Gott gehöre und der Mensch nur ein Nutzungsrecht besitze<sup>76</sup>. Ein Abfinden mit dem Leiden der Menschen verbiete sich<sup>77</sup>. Vielmehr sei das Verhalten gegenüber den Armen, nicht gegenüber den Reichen und Mächtigen oder gegenüber dem Katechismus der Maßstab für die Bewertung des Handelns<sup>78</sup>. Der Christ müsse sich mit dem Armen identifizieren und eine Veränderung der Situation anstreben, statt sich auf das Spenden von Almosen zu beschränken<sup>79</sup>. Hier buchstabiert Sayer die Option für die Armen für Misereor aus, die ein Leben an der Seite der Armen jenseits des Paternalismus bedeutet. Richtschnur für das Handeln der Kirche

---

<sup>70</sup> Interview mit Dr. Markus Bücker, dem Grundsatzreferenten von Misereor, das am 29. April 2016 in Aachen stattfand.

<sup>71</sup> Prof. Dr. Josef Sayer war von 1997 bis 2012 Hauptgeschäftsführer von Misereor. Sein Nachfolger ist Monsignore Pirmin Spiegel. Vgl. <https://www.misereor.de/ueber-uns/geschichte/> (22.09.2017).

<sup>72</sup> Sayer, Josef (2008): 50 Jahre Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR. Mit Zorn und Zärtlichkeit an der Seite der Armen. Biblisch-theologische Grundlegungen. Aachen.

<sup>73</sup> Sayer (2008), S. 5.

<sup>74</sup> Sayer (2008), S. 1 und S. 25f.

<sup>75</sup> Sayer (2008), S.6.

<sup>76</sup> Ebd., S. 7.

<sup>77</sup> Sayer (2008), S. 12.

<sup>78</sup> Ebd., S. 14.

<sup>79</sup> Sayer (2008), S. 14f.

insgesamt und Misereors im Besonderen müssten die Würde des Menschen und das Gemeinwohl sein<sup>80</sup>. Zugleich betont Sayer, dass Armut nichts Verlockendes sei und Arme keine besseren Menschen. Somit wendet er sich klar gegen eine Romantisierung der Armen und der Armut<sup>81</sup>. Misereor müsse das Leiden der Menschen berücksichtigen und jeden Menschen als Person anerkennen. Somit stehe das Hilfswerk im Spannungsfeld zwischen dem Zorn gegen ausgrenzende Ordnungen und Systeme und der in der Option für die Armen und dem Schutz der Menschenwürde zum Ausdruck kommenden Zärtlichkeit gegenüber den Armen<sup>82</sup>, was im Leitbild der Fastenaktion 2008 aufgegriffen wurde: „Mit Zorn und Zärtlichkeit an der Seite der Armen“<sup>83</sup>, die den Anlass für die theologische Grundlegung durch Sayer bot. Misereor strebt eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Norden und Süden an, die „[m]it Zorn und Zärtlichkeit“ gestaltet werden soll, also zum einen den Hinweis auf Missstände beinhaltet und zum anderen den Einsatz aller für menschenwürdiges Leben fordert, den Einsatz auch der Armen und Einsatz aller in der Armutsbekämpfung<sup>84</sup>.

Auch Sayer betont wie viele andere Quellen von Misereor – auch der spätere Geschäftsführer Martin Bröckelmann-Simon weist in verschiedenen Aufsätzen und Interviews darauf hin –, dass Arme nicht Objekte „unserer Wohltätigkeit bzw. unserer Entwicklungsvorstellungen“<sup>85</sup> seien, sondern vielmehr als selbstverantwortliche Subjekte und Partner wahrgenommen werden sollten. Man versucht Kooperation auf Augenhöhe. Dies wird von Sayer auch damit begründet, dass in der Bibel Gottes nachgehende Liebe erfahren werde, die nicht paternalistisch gegeben werde, was für die Arbeit Misereors leitend sei und sein müsse. Nach Sayer entwickelte sich ein partnerschaftliches Miteinander zwischen Misereor und seinen Partnern in den Ländern des globalen Südens, was auch eine Verortung der Arbeit Misereors in das Wirken der Kirche in der Welt nach sich zieht.<sup>86</sup> Sayer sieht in diesem Zusammenhang die Grundlagen Misereors vom Zweiten Vatikanischen Konzil geprägt: Dort entwickelte sich die Kirche nach Sayer zu einer weltumspannenden Kirche, die der Welt gegenüber offen ist und sich in vielen Ortsgemeinschaften organisiert, die durch Geben und Nehmen in Beziehung zueinander treten. Der Beitrag der Ärmere besteht dabei nicht nur, aber auch im Gebet und im Einbringen ihrer (Glaubens)erfahrungen<sup>87</sup>. Die Kirche wird nicht als Selbstzweck gesehen, sondern soll

---

<sup>80</sup> Sayer (2008), S. 15f.

<sup>81</sup> Sayer (2008), S. 16.

<sup>82</sup> Sayer, (2008); S. 18-21.

<sup>83</sup> Zum Titel siehe den Übersicht über alle Fastenaktionen Misereors:

<https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/fastenaktionen-im-ueberblick.pdf> (10.06.2020).

<sup>84</sup> Sayer (2008), S. 28-29.

<sup>85</sup> Ebd.

<sup>86</sup> Sayer (2008), S. 23.

<sup>87</sup> Sayer (2008), S. 23.

die Liebe Gottes in der Welt verkünden und bezeugen, wie es auch im Konzilsdokument *Lumen Gentium* erklärt wird<sup>88</sup>. Nach Sayer muss allein die Armut der Betroffenen das Kriterium für Hilfe sein<sup>89</sup>. Dabei sollte das Ziel der Kirche und Misereors die volle gesellschaftliche Teilhabe aller Menschen sein. Somit sind zwei Grundlagen der Arbeit Misereors benannt. Armut als Ausgangspunkt und volle Teilhabe als Ziel der Hilfe. Er betont, dass die Kirche als globale Gemeinschaft Verantwortung für das Weltgemeinwohl als Aufgabe hat und Misereor ein Instrument dieser Sendung der Kirche ist. Im Folgenden wird dargestellt, was dies in der konkreten Arbeit Misereors bedeutet.

### 6.1.1.3 Grundsätzliches zur Arbeit von Misereor

Grundsätzlich kann man die Arbeit Misereors in drei Bereiche aufteilen<sup>90</sup>: 1. Projekt- und Programmarbeit, die kultursensibel Hilfe leistet und, wie Sayer betont<sup>91</sup>, in der Gegenwart besonders Geschlechtergerechtigkeit fördert. Grundsätzlich hilft Misereor bei der Durchsetzung der politischen, kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte<sup>92</sup>.

2. Entwicklungspolitische Lobby- und anwaltschaftliche Arbeit: Dies bedeutet, dass Misereor advokatorische Repräsentanz in den Industrieländern für die Länder des globalen Südens wahrnimmt. So bringt das Hilfswerk etwa die Interessen Afrikas in den Beratungen der EU-Agrarpolitik in Brüssel zur Sprache<sup>93</sup>, auch durch Zusammenarbeit im Netzwerk CIDSE<sup>94</sup>.

3. Fastenpastoral (Umkehr) und Bildungsarbeit<sup>95</sup>: Mit diesem Aspekt wird versucht, ein Bewusstsein für einen anderen Lebensstil in Deutschland zu schaffen, damit Ressourcen frei werden, welche die Länder des globalen Südens für ihr Überleben brauchen oder deren reduzierte Nutzung in Europa den Klimawandel global verlangsamen kann. Globalität und Vernetzung der katholischen Kirche sollen in den Kirchengemeinden und den Schulen durch Gäste aus dem Süden verdeutlicht werden, die während der Fastenzeit nach Deutschland kommen und

---

<sup>88</sup> LG 1: „Die Kirche ist ja in Christus gleichsam das Sakrament, das heißt Zeichen und Werkzeug für die innigste Vereinigung mit Gott wie für die Einheit der ganzen Menschheit.“ *Lumen Gentium* ist die dogmatische Konstitution über die Kirche des Zweiten vatikanischen Konzils Vgl. auch Sayer (2008), S. 23.

<sup>89</sup> Auch für das Folgende Sayer (2008), S.24.

<sup>90</sup> Nach Sayer2008, S. 24-27.

<sup>91</sup> Sayer (2008), S. 25. Hier ist wohl weniger an Genderfragen im Allgemeinen zu denken, sondern zunächst an die Gleichberechtigung von Mann und Frau. In vielen Ländern des globalen Südens ist diese noch weit entfernt. Vgl. auch die Ansätze in der Politik der IFIs zur Gleichberechtigung, wie sie in den Länderstudien in Kapitel 5 aufgezeigt werden.

<sup>92</sup> Sayer (2008), S. 25.

<sup>93</sup> Sayer (2008), S.26.

<sup>94</sup> „CIDSE ist ein Zusammenschluss von insgesamt 17 katholischen Entwicklungsorganisationen aus Europa und Nordamerika. Das Netzwerk hat das Ziel, mittels Kampagnen, Lobbyarbeit und Entwicklungszusammenarbeit Hunger und Ungleichheit zu bekämpfen. CIDSE fordert Regierungen, Wirtschaft und andere internationale Akteure auf, sich für Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Bewahrung der Schöpfung und nachhaltige Entwicklung einzusetzen.“ Siehe: <https://www.misereor.de/ueber-uns/netzwerk> (10.06.2020).

<sup>95</sup> Sayer (2008), s. 26.

von Ihrem Leben berichten. Diese Besuche sind ein wichtiger Bestandteil der Bildungsarbeit von Misereor in Deutschland.

In der Projektarbeit in den Ländern des globalen Südens wird ein Eigenbeitrag der Antragsteller oder ihrer Organisationen eingefordert. Dieser Beitrag der Armen an dem Hilfsprojekt wird in jedem Einzelfall genau definiert. Er kann in Arbeitsleistung bestehen (etwa beim Bau eines Gebäudes), oder in anderen Beiträgen. Die Unterstützung durch Misereor soll nie ganz ohne Eigenleistung der Unterstützten gewährt werden. Dies kann als ein Beitrag zum Konzept des Ownership und eine Subjektorientierung verstanden werden. Es soll nicht einfach Hilfe von außen gewährt werden, vielmehr sollen die Antragsteller sich das Projekt durch ihre Mitarbeit zu eigen machen. Genauer definiert wird dies jeweils in der konkreten Projektvereinbarung. Denn anders als im Falle der IFIs, die im Sourcebook Vorgaben für alle PRSP-Prozesse in der ganzen Welt machen, werden bei Misereor wenige allgemeine Vorgaben bzw. Bedingungen aufgestellt<sup>96</sup>. Vielmehr werden für jedes Projekt konkrete Vorgaben in die Bewilligung aufgenommen, die allenfalls Kontinent bezogen, länderspezifisch und für einzelne Projekte aufgestellt werden, mir jedoch aus Gründen des Datenschutzes nicht zugänglich gemacht werden konnten, da es sie eben nur mit konkreten Namen und Ortsbezeichnungen gibt. Der aktuelle Geschäftsführer<sup>97</sup> von Misereor, Martin Bröckelmann-Simon, betont, dass es keine universalen Konzepte gibt, sondern immer spezifische Konzepte, die im gegenseitigen Respekt und Vertrauen als Ausdruck der Wahrung der Menschenwürde erarbeitet werden sollen.<sup>98</sup> Misereor grenzt sich so auch von der die PRSP-Strategie der IFIs ab und sieht sich eher in der Nähe des Posdesarrollo oder Postdevelopment<sup>99</sup>, der sich von der klassischen Entwicklungstheorie entfernt<sup>100</sup>. Entwicklung wird von Misereor als Stärkung der Menschen vor Ort verstanden, mit denen diesen Selbstvertrauen gegeben werden soll, in dem sie Ertüchtigung und Ermächtigung erfahren<sup>101</sup>. Das Ziel der Projektarbeit und der Abstimmung der Projekte von Misereor

---

<sup>96</sup> Grundlage, auch der folgenden Abschnitte ist ein Interview mit Dr. Markus Büker, dem Grundsatzreferenten von Misereor, das am 29. April 2016 in Aachen stattfand. Büker, Markus (2016): Interview am 29. April 2016 in der Geschäftsstelle von Misereor in Aachen.

<sup>97</sup> Es gibt immer einen Hauptgeschäftsführer, der in der Regel Priester ist und einen oder mehrere Geschäftsführer bei Misereor und auch bei Adveniat.

<sup>98</sup> Bröckelmann-Simon; Martin (2012): Wem gehört Entwicklung? In: Schreijäck, Thomas / Bröckelmann-Simon; Martin / Antkowiak, Thomas / Biesinger, Albert / Fuchs, Ottmar (Hgg.) (2012): Horizont Weltkirche. Erfahrungen - Themen - Optionen und Perspektiven; Josef Sayer zu Ehren, Ostfildern, S: 479-495., hier S. 479.

<sup>99</sup> Vgl. grundlegend die Werke von Arturo Escobar. Escobar, Arturo (2011): Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World. Princeton. Escobar, Arturo (2005): El "postdesarrollo" como concepto y práctica social. In: Daniel Mato (coord.), Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización. Caracas, S. 17-31. Online verfügbar unter: <https://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/090505.pdf> 8 (14.07.2021). Für Escobar und andere sind alle Entwicklungskonzepte Ausdruck westlicher Hegemonie.

<sup>100</sup> Vgl. Kapitel 2, besonders 2.5.10 dieser Arbeit zum sozialetischen Entwicklungsbegriff.

<sup>101</sup> Bröckelmann-Simon, Martin: (2010): Der Mensch im Mittelpunkt. Wie zukunftsfähig ist die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit? In: HerKor 64(2010)7; S.371- 375, hier S.371.

ist eine Kohärenz unter dem Primat der Armutsbekämpfung<sup>102</sup>. Bröckelmann-Simon betont, dass *Entwicklung* nicht per se Wirtschaftsförderung bedeute<sup>103</sup>: Es gibt also keinen positiven umfassenden Entwicklungsbegriff bei Misereor, sondern nur Abgrenzungen und Bestimmungen, was bei Misereor nicht als *Entwicklung* verstanden wird. Es wird nur sehr grundsätzlich gefragt: Hilft die beantragte Maßnahme den Armen zu besseren Lebensbedingungen?<sup>104</sup> Wichtig ist, dass Entwicklung bei Misereor nicht mit Mission im klassischen Sinne gleichgesetzt wird. Vielmehr soll glaubensunabhängig ein Gerechtigkeitsbewusstsein, auch in Deutschland geschaffen werden, was nicht der traditionellen christlichen Missionsidee entspricht<sup>105</sup>. Um die Arbeit Misereors zu erleichtern (und im Gegensatz zur klassischen Mission), gibt es auch interreligiösen Dialog und interreligiöse Kooperationen. Dennoch wird gerade religiöse Diversität manchmal als große Herausforderung angesehen, die Projektarbeit erschweren kann.

In der Projektarbeit kommen die Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit von Misereor zum Tragen, wie die Wahrung der Menschenwürde, die Orientierung an den Armen und das Ziel der vollen Teilhabe. Dies bedeutet zunächst, dass besonders den Kompetenzen vor Ort ein Vorrang eingeräumt wird. Dadurch werden die Menschen vor Ort als Subjekte der Entwicklung ernstgenommen und als Entscheidungsträger akzeptiert, auf deren Kompetenz und Kenntnis der Situation vor Ort vertraut wird. Dies ist ein deutlicher Ausdruck der Achtung der Menschenwürde der Projektpartner von Misereor. Die Definitionsmacht des Projektes gehört nach Bröckelmann-Simon den Partnern, allerdings macht Misereor auch Vorgaben: „[D]as Projekt muss die Potentiale der Armen und ihre Pläne fördern, ohne sie zu dominieren oder sich selbst zu ihrem Urheber und Eigentümer aufzuschwingen“<sup>106</sup>. Dies impliziert, dass die Partner zunächst die Armen selbst sind. Wenn dies aus organisatorischen oder anderen Gründen nicht umgesetzt werden kann, werden entsprechende Vorgaben an die Partnerorganisationen gemacht, die dann als advokatorische Repräsentanten<sup>107</sup> für die Armen verstanden werden<sup>108</sup>. Es muss einen offenen Dialog und wechselseitige Transparenz zwischen den Partnern und Misereor geben. Entwicklungszusammenarbeit wird bei Misereor als gemeinsamer

---

<sup>102</sup> Ebd.

<sup>103</sup> Bröckelmann-Simon (2010), S. 372f.

<sup>104</sup> Bröckelmann-Simon (2010), S.373.

<sup>105</sup> Traditionell sind die Annahme des Glaubens an den dreifaltigen Gott und die Menschwerdung und Auferstehung Jesu Christi sowie die sakramentale Aufnahme in die Kirche das Ziel der christlichen Mission. Vgl. Bürkle, Horst (2006): Art. Mission, IV. systematisch-theologisch. In: LThK<sup>3</sup> 2006, Freiburg i. Br. (Sonderausgabe 2009), Sp292f. Dies impliziert nur indirekt ein Bewusstsein für Gerechtigkeit.

<sup>106</sup> Bröckelmann-Simon (2012), S.483.

<sup>107</sup>Zur Advokatorischen Repräsentanz siehe Hilpert (2010), S. 315 und ausführlich Hilpert, Konrad (1999): Prinzip Anwaltschaftlichkeit. In: neue caritas 100 (1999)1, S. 8-16.

<sup>108</sup> Bröckelmann-Simon (2012), S. 480 und 483.



Lernprozess verstanden, in dem Eigenverantwortung und die Fähigkeit, Antworten über Ziel und Ausgestaltung des Projektes zu geben, gefördert werden<sup>109</sup>. Dennoch können notwendigerweise langfristige Projekte mit Etappenzielen und Stückelung der Zahlungen gegliedert werden<sup>110</sup>. Dieser Grundsatz deckt sich mit der Forderung nach wechselseitiger Konditionalität, wie sie auch in der Schrift der Deutschen Bischofskonferenz von 2004 „Partnerschaft mit den Armen“ erhoben wurde<sup>111</sup> und die ein wichtiger Bestandteil für die Bewertung von Konditionalitäten und Bedingungen ist. Zugleich muss es eine Offenheit für neue Ansätze geben<sup>112</sup>. Daraus folgt, dass Projekte nicht als starre Maßnahmenpakete, sondern als offene Systeme anzusehen sind, so Bröckelmann-Simon<sup>113</sup>. Zunächst sollen die Mittel vor Ort genutzt werden, und erst wenn diese nicht ausreichen, soll es Hilfe von außen geben. Dies ist die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips, das in der Enzwicklungszusammenarbeit zentral ist. Wegen dieser Nutzung der Mittel vor Ort ist es nach Bröckelmann-Simon auch nicht möglich, einheitliche Vorgaben für alle Projekte zu machen. Vielmehr ist es notwendig, in einem Bottom-Up-Prozess die Menschen vor Ort von Anfang an zu beteiligen und auf die lokalen Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen. Beteiligung und Partizipation sind essentiell mit *Entwicklung* verbunden (sowohl als Ziel als auch im Prozess). Deshalb ist es eine Vorgabe bzw. Bedingung Misereors für die Projektunterstützung, dass alle Betroffenen in die Konzeption und Durchführung des Projektes eingebunden sind<sup>114</sup>. Diese Teilhabe ist auch ein zentraler Aspekt sozialer Gerechtigkeit<sup>115</sup>. Daraus folgt, dass es Teil der Entwicklungszusammenarbeit ist, sowohl die bloße Existenz der Menschen als auch deren soziale, politische und kulturelle Rechte zu sichern: Dieser Bottom-Up-Ansatz bedingt jedoch, auf der Makroebene die Auswirkungen der Entwicklungszusammenarbeit auf die Schwächsten zu überprüfen und nachhaltige Veränderungen gemeinsam mit den Armen zu erreichen<sup>116</sup>. Dies bedeutet auch, dass aus der Sicht Misereors Entwicklung nur auf dem vorhandenen Potential vor Ort aufbauen kann und

---

<sup>109</sup> Bröckelmann-Simon (2012), S.4181f. dieses wechselseitige Lernen wird durch das englische Wortspiel verdeutlicht. Responsibility impliziert die response-ability, also die Fähigkeit, Fragen, warum etwas wie gestaltet wird, zu beantworten.

<sup>110</sup> Bröckelmann-Simon (2012), S.481. Diese Tranchierung ist bei Krediten der IFIs ebenfalls üblich. was sich dort jedoch auch aus dem in der Regel deutlich größeren Volumen ergibt.

<sup>111</sup> Vgl. Kapitel 2.37.6 dieser Arbeit.

<sup>112</sup> Siehe Easterly, William / Pyka, Petra (2006): *Wir retten die Welt zu Tode. Für ein professionelleres Management im Kampf gegen die Armut.* Frankfurt/Main, aktualisiert nur auf Englisch: Easterly, William (2007): *The white man's burden. Why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good.* annotated edition. New York und Bröckelmann-Simon, Martin: (2010): *Der Mensch im Mittelpunkt. Wie zukunftsfähig ist die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit?* In: *HerKor* 64(2010)7; S.371- 375.

<sup>113</sup> Bröckelmann-Simon (2012), S. 482.

<sup>114</sup> Bröckelmann-Simon (2012), S. 483f.

<sup>115</sup> Anzenbacher (1997), S. 221-223.

<sup>116</sup> Bröckelmann-Simon (2012), S. 485.

Zuführung von Ressourcen von außen wenig erfolgreich zu sein scheint<sup>117</sup>. Entwicklungshilfe, die Menschen zu Bettlern degradiert, ist aus Sicht von Misereor nicht hilfreich<sup>118</sup>. Vielmehr müssen Ziele von Entwicklung die Subjektwerdung der Armen und die (Wieder)entstehung von sozialem Zusammenhalt sein, so Bröckelmann-Simon<sup>119</sup>. Er fragt zugespitzt: „Beteiligen wir die Armen an Entwicklung oder beteiligen die Armen uns daran, wie sie ihre Welt verändern – und ist gerade dies die Besonderheit und Stärke unserer Arbeit?“<sup>120</sup>. Es gibt aus der Sicht Bröckelmann-Simons einen schmalen Grat zwischen Hilfe, die stark macht und Hilfe, die abhängig macht<sup>121</sup>. Hilfe kann zur Unmündigkeit erziehen, wie das auch der kenianische Ökonom James Shikwati sieht, der sogar die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) als Methode des Westens ansieht, um die eigene afrikanische Entwicklung in Abhängigkeit zu halten<sup>122</sup>. Ohne diese Diskussion hier ausführlich darzustellen<sup>123</sup>, ist festzuhalten: Der Paternalismus, auch der wohlmeinende, stellt die größte Gefahr dar, die sich aus Konditionalitäten und Bedingungen in der Entwicklungszusammenarbeit ergibt. Denn Paternalismus hat zur Folge, dass Menschen über Entscheidungsalternativen nicht mehr selbst bestimmen dürfen. Und wenn Hilfe nur bedingt gewährt wird, wird die Entscheidungsfreiheit, wie ich die Unterstützungsleistung einsetze, mehr oder weniger stark eingeschränkt. „Demgegenüber fordert die Kritik am Paternalismus die Einwilligung des Betroffenen als entscheidendes Kriterium der Legitimation ein.“<sup>124</sup> Diese Erkenntnis Hilperts findet in der Entwicklungszusammenarbeit dann Anwendung, wenn die Autonomie auch der Hilfsempfänger in der Entwicklungszusammenarbeit gewahrt wird. Dies steht hinter dem Konzept „Hilfe zur Selbsthilfe“. Dabei gibt es

---

<sup>117</sup> „Entwicklung ist ein endogener Prozess von Systemveränderung, der von außen nur angestoßen und begleitet, aber nicht stellvertretend durchgeführt werden kann. Entwicklung ist immer schon da.“ Bröckelmann-Simon (2010), S.372.

<sup>118</sup> Ebd. Der Kenianische Ökonom James Shikwati geht sogar noch weiter, in dem er jegliche Entwicklungshilfe ablehnt, da diese immer das gesellschaftliche Modell des Geldgebers nach Afrika bringe und somit die eigene Kräfte Afrikas zerstört wurden und werden. Traditionell habe der Westen seine Vorstellungen Afrika aufoktroiert, im Moment versuche China das auf andere Weise. Shikwati sieht sogar die Millenniumsentwicklungsziele als westlich geprägte Vorgaben, die Afrika unmündig halten. Vgl. Shikwati, James (2012): Die Optimierungsfalle. Warum sich Afrika aus der westlichen und asiatischen Entwicklungshilfe befreien muss. In: Nassehi, Armin (Hg.) (2012): Kursbuch 171: Besser optimieren. Hamburg, S. 109-126.

<sup>119</sup> Bröckelmann-Simon (2010), S.372.

<sup>120</sup> Bröckelmann-Simon; Martin (2012), : Wem gehört Entwicklung? In: Schreijäck, Thomas/ Bröckelmann-Simon; Martin / Antkowiak, Thomas / Biesinger, Albert /Fuchs, Ottmar (Hgg.) (2012): Horizont Weltkirche. Erfahrungen - Themen - Optionen und Perspektiven; Josef Sayer zu Ehren, Ostfildern, S. 479-495, hier S. 479.

<sup>121</sup> Ebd.

<sup>122</sup> Shikwati 2012, S. 114. Shikwati sieht auch die westlichen Vorstellung des Eigentumsrechtes als eine intellektuelle Fessel für die Entwicklung Afrikas an. Ebd.

<sup>123</sup> Siehe Kapitel 1, 2 und 7 dieser Arbeit.

<sup>124</sup> Hilpert, Konrad (2010), : Solidarität mit den Schwachen und am Rand Stehenden. Kirchliches Engagement zwischen Anwaltschaft und Paternalismus. In: Fateh-Moghadam, Bijan / Sellmaier, Stephan / Vossenkuhl, Wilhelm (Hgg.) (2010): Grenzen des Paternalismus. Stuttgart (Ethik im Diskurs 3), S. 303-317, hier S.303.

auch eine Adoleszenz-Krise zwischen NGO und Partnern<sup>125</sup>, wenn die NGOs die Meinung vertreten: „Wir wissen, was ihr wollt und was gut für euch ist“.

In diesem Zusammenhang wird aus Sicht des Geschäftsführers von Misereor in der Entwicklungspolitik andererseits manchmal übersehen, dass das Konzept der „Hilfe zur Selbsthilfe“ voraussetzt, dass man sich selbst helfen kann<sup>126</sup>. So ist es nach Bröckelmann-Simon nicht nur wichtig, statt Fische zu verteilen, Angeln zu lehren. Vielmehr muss auch geklärt werden, wer die Netze organisiert, „wer die Fischerfamilien politisch [= wie werden diese gesellschaftlich beteiligt?] kontrolliert, wer den Fang vermarktet?“<sup>127</sup>. Hier soll deutlich werden, dass man von außen weder die Situation der Fischer einfach so verändern kann noch die spezifischen Ungerechtigkeiten verbessern und den Betroffenen erklären kann<sup>128</sup>. Ein Veränderungswille vor Ort muss vorhanden sein. Dieser kann dann unterstützt werden.

Der Geschäftsführer von Misereor betont auch den aus seiner Sicht größten Unterschied zwischen staatlicher und internationaler Entwicklungszusammenarbeit einerseits und kirchlicher Entwicklungszusammenarbeit andererseits: Kirchlicher Entwicklungszusammenarbeit gehe es, anders als staatlicher Entwicklungszusammenarbeit, weniger um Beziehungen zu Staaten, sondern um Beziehungen zu Menschen<sup>129</sup>. Anders und weniger pathetisch gesagt: sie arbeitet eher nach dem Prinzip des Bottom-Up statt des Vorgehens Top-Down, wie es Staaten und auch die IFIs praktizieren (müssen). Laut Bröckelmann-Simon stehen in der Arbeit kirchlicher Entwicklungsarbeit Gerechtigkeit und Menschenwürde als Forderungen im Mittelpunkt. Kirchliche Hilfswerke stehen nach Bröckelmann-Simon immer parteilich auf der Seite der Armen und sind offen interessegeleitet, wenn sie als Ziel vorgeben, dass den Armen Gerechtigkeit widerfahren müsse<sup>130</sup>. Dies inkludiere, wenn nötig, auch die Anprangerung von Strukturen, die nicht menschenfreundlich sind und keine Solidarität mit den Schwachen ausdrücken<sup>131</sup>. Bröckelmann-Simon postuliert hier<sup>132</sup>, dass die Aspekte Selbsthilfe<sup>133</sup>, Partizipation,

---

<sup>125</sup> Bröckelmann-Simon (2010), S.371f.

<sup>126</sup> Zu dem Konzept vgl. auch Münkner, Hans-Hermann (1989): Entwicklungspolitische Konsequenzen einer konsequenten Selbsthilfeförderung. Marburg sowie Büschel, Hubertus (2014): Hilfe zur Selbsthilfe. Deutsche Entwicklungsarbeit in Afrika 1960-1975. Frankfurt u.a. (Globalgeschichte 16).

<sup>127</sup> Bröckelmann-Simon (2012), S.479.

<sup>128</sup> Ebd.

<sup>129</sup> Bröckelmann-Simon, Martin: (2010): Der Mensch im Mittelpunkt. Wie zukunftsfähig ist die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit? In: HK 64(2010)7; S.371- 375, hier, auch für das Folgende, S.371.

<sup>130</sup> Hier wird eindeutig Position bezogen und keine wertfreie Entwicklungshilfe vorgegeben.

<sup>131</sup> Bröckelmann-Simon (2010), S. 371f.

<sup>132</sup> Ebd.

<sup>133</sup> Zur Diskussion um das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe siehe Munker (1989) und Wallner, Robert (1997): Zur Entstehung des Gedankens der Hilfe zur Selbsthilfe zur Zeit der Reformation. Hamburg. (zugl. Diplomarbeit an der Fachhochschule München):“ Selbsthilfe entstand vor dem Sozialstaat, um, wie später dieser, Marktversagen zu kompensieren. S.5. In das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe flossen auf jeden Fall Aspekte der Prinzipien Solidarität und Subsidiarität ein, sodass eine kirchliche Prägung nicht zu verneinen ist. Vgl. auch Büschel 2014, S.22.

Gerechtigkeit und Frieden ursprünglich exklusiv in der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit eingefordert worden seien. Dies ist für die Anfänge der Entwicklungszusammenarbeit in den 1950er und 1960er Jahren sicher zutreffend, da in der intergouvernementalen Entwicklungszusammenarbeit zunächst wirtschaftliche Aspekte der Entwicklung im Vordergrund standen<sup>134</sup>. Wie in Kapitel 4 erwähnt<sup>135</sup>, führten als erstes Land die Niederlande in den 1970er Jahren menschenrechtliche Aspekte in ihre Konditionalitätenpolitik gegenüber Staaten, die Entwicklungshilfe erhalten, ein.

Den Gedanken weiterführend und um Partizipation zu stärken, muss man jedoch berücksichtigen, dass Partizipation, als Ziel und Prozess in der Entwicklungszusammenarbeit postuliert, kontextgerecht formuliert sein muss<sup>136</sup>. Dies impliziert, dass Entwicklungszusammenarbeit nicht vorrangig im Import von Wissen bestehen kann. In dieser Hinsicht ist auch das Agieren mancher NGO zu kritisieren, die nach Bröckelmann-Simon ihre eigene Rolle bei Projekten gerne über Gebühr betonen: Der Erfolg muss für den Partner vor Ort spürbar sein und auch auf eigenes Engagement zurückgeführt werden können<sup>137</sup>. Allerdings wird von Seiten Misereors immer wieder betont, dass Partizipation und Beteiligung ebenso ein Mindestmaß an Organisation voraussetzt wie Partizipationsmöglichkeiten und -fähigkeiten: Deshalb scheint eine Förderung der Fähigkeiten (Capacities) der Armen, d.h. vor allem Bildung, notwendig. Beteiligung setzt zudem ein Mindestmaß an Stabilität, auch ökonomisch, voraus, um ein Scheitern überstehen zu können, also eine Resilienz zu erreichen. Eine Beteiligung der Hilfsgeber und der Hilfsempfänger bedeutet Kompromissbereitschaft der Dialogparteien. Zugleich muss Partizipation zielgerichtet sein, d.h. das konkrete Ziel muss klar sein, um auch die Armen zum Engagement zu bewegen: Dies weist ebenfalls die Studie „Voices of the Poor“, die von der Weltbank in Auftrag gegeben wurde, ausführlich nach<sup>138</sup>, auf die Bröckelmann-Simon in seinen Ausführungen auch Bezug nimmt<sup>139</sup>.

Entwicklungszusammenarbeit ist aus Sicht des Geschäftsführers von Misereor die Förderung von Teilhabe und Teilnahme, also Beteiligung. Denn ein Leben ohne Mangel sei ein Menschenrecht<sup>140</sup>. Im entwicklungspolitischen Diskurs sollten nicht nur der Mangel und Defizite,

---

<sup>134</sup> Siehe die Ausführungen zu Modernisierungs- und auch zu Dependenztheorie in Kapitel 2.2.1.1 und 2.2.1.2 dieser Arbeit.

<sup>135</sup> Vgl. Kapitel 4.3 dieser Arbeit.

<sup>136</sup> Auch für das folgende Bröckelmann-Simon (2012), S. 488-492.

<sup>137</sup> Partner sollen nicht durch das Label der NGO um das Erfolgserlebnis gebracht werden: „Wenn auf einer erfolgreicher Maßnahme „Misereor“ steht, hemmt das die Eigeninitiative: Bröckelmann-Simon (2012), S. 488.

<sup>138</sup> Narayan, Deepa (Hg.) (2000-2002): *Voices of the poor*. Oxford. Dies Studie wurde in 3 Bänden veröffentlicht: 1. Can anyone hear us, 2. Crying out for change und 3. From many lands. Hier ist besonders der erste Band bedeutsam, in dessen Fazit die Zielgenauigkeit von Partizipation nochmals angemahnt wird, siehe Narayan (2000-2002) Bd. 1 Can anyone hear us, S. 282.

<sup>139</sup> Bröckelmann-Simon (2012), S. 492.

<sup>140</sup> Vgl. den Capability-Approach in Kapitel 2.2.2.4 dieser Arbeit.

sondern auch bisher verwehrte Chancen und Möglichkeiten artikuliert werden. Dabei ist die Stärkung der Armen im Fokus; von außen soll es nur Hilfe geben bei der Umsetzung eigener Konzepte<sup>141</sup>. Misereor sieht sich in der Pflicht, die Selbsthilfe fördern, auch wenn manche Veränderung dann langsamer umgesetzt wird. Armut wird hierbei nicht nur als materielle Not gesehen, sondern auch als Mangel an Gütern und Zugängen (etwa zu Bildungsinstitutionen) und Rechtssicherheit verstanden, der Ausgrenzung und Stigmatisierung nach sich zieht<sup>142</sup>. Die Weltbank-Studie „Voices of the Poor“ greift diese Definition von Armut durch Beschreibung der Lebenssituation von Armen auf:

„Poverty is pain. Poor People suffer physical pain that comes with too little food and long hours of work.; emotional pain stemming from the daily humiliations of dependency and lack of power; and the moral pain from being forced to make choices – such as whether to use limited funds to save the life of an ill family member, or to use those same funds to feed their children.“<sup>143</sup>

Darüber hinaus ist Armut für Misereor ein Mangel an Veränderungsmöglichkeiten, was durch schlechte Bildung und fehlende Zeit zur Reflexion über die eigene Situation verstärkt wird: Wer sich täglich um die Grundversorgung kümmern muss, kann schlecht Zukunftspläne entwickeln. Deshalb begreift Misereor nach Auskunft Bröckelmann-Simons und Bükers Armutsbekämpfung als Stärkung des Selbstbewusstseins und Förderung der Selbsthilfepotentiale auf allen Ebenen, von der Nahrungsmittelversorgung vor Ort bis zur Sozialpolitik einer Region oder eines Landes<sup>144</sup>.

Neben diesen schon sehr konkreten Grundlinien wird die Arbeit von Misereor aktuell durch die Ansprache von Papst Franziskus vor Vertretern der unterschiedlichen sozialen Bewegungen<sup>145</sup> sowie die Enzyklika *Laudato Si'* geprägt. Die Enzyklika wird in einer Publikation von Misereor nochmals konkret erläutert<sup>146</sup>, um Impulse für interessierte Gruppen geben zu können<sup>147</sup>. Besonders die Abschnitte 191 bis 194 der Enzyklika, in der der Papst eine Verlangsamung des Wachstums, eine neue Orientierung und neue Leitbilder für den Fortschritt fordert, beeinflussen die Arbeit von Misereor. Der Papst fordert in der Enzyklika ebenso den

---

<sup>141</sup> Auch für das Folgende Bröckelmann-Simon (2012), S. 493f.

<sup>142</sup> Auch Bröckelmann-Simon (2012), S. 487.

<sup>143</sup> Narayana (2000-2002), Bd. 1. S.3. Diese Studie ist ein Ergebnis der Bildungsprojekte der Weltbank. Bedeutsam ist, dass Bröckelmann-Simon zur Beschreibung der Ausgangslage für Misereor auf Material der Weltbank zurückgreift. Dies macht die Abhängigkeit aller Entwicklungszusammenarbeit von der Arbeit der Weltbank nochmals deutlich.

<sup>144</sup> Bröckelmann-Simon (2012), s. 488 und Büker im Interview im Januar 2016.

<sup>145</sup> Rede des Papstes Franziskus im Vatikan am 28. Oktober 2014 beim internationalen Treffen der Volksbewegungen. Der Text findet sich im spanischen Original unter [http://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2014/october/documents/papa-francesco\\_20141028\\_incontro-mondiale-movimenti-popolari.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2014/october/documents/papa-francesco_20141028_incontro-mondiale-movimenti-popolari.html) (20.05.2020) und in der deutschen Übersetzung unter [http://www.vatican.va/content/francesco/de/speeches/2014/october/documents/papa-francesco\\_20141028\\_incontro-mondiale-movimenti-popolari.html](http://www.vatican.va/content/francesco/de/speeches/2014/october/documents/papa-francesco_20141028_incontro-mondiale-movimenti-popolari.html) (20.05.2020).

<sup>146</sup> Misereor (Hg.) (2015): Bausteine zur Enzyklika *Laudato Si'*. Über die Sorge für das gemeinsame Haus von Papst Franziskus. Aachen.

<sup>147</sup> Zur Enzyklika *Laudato si'* siehe auch Kapitel 2.3.7.7 dieser Arbeit.

Wachstumsrückgang in einigen Teilen der Welt „damit in anderen Teilen ein gesunder Aufschwung stattfinden kann.“<sup>148</sup> Er wendet sich auch gegen den Mittelweg eines nachhaltigen Wachstums und will den Gedanken des Fortschritts neu definieren. Denn Wirtschaftswachstum gehe nach den Worten des Papstes oft mit der Zerstörung der Umwelt, mit niedriger Qualität der Lebensmittel und der Erschöpfung von Ressourcen einher<sup>149</sup>. Der Papst wendet sich auch gegen das Prinzip der Gewinnmaximierung und fordert in *Laudato Si'* das Einpreisen der Umweltschäden in die Wirtschaftsprozesse. Er fordert Freiheit für die Entwicklung der vorhandenen Fähigkeiten des Einzelnen und betont, dass die Menschen, die mehr Macht besitzen, auch mehr Verantwortung für das Gemeinwohl tragen. Dieses Argument ergibt sich für den Papst aus dem Prinzip der Subsidiarität<sup>150</sup>. Auch wendet sich der Papst dagegen, dass sich Politik und Wirtschaft gegenseitig die Schuld für Armut und Umweltzerstörung zuzuweisen. In *Laudato Si'* wird dazu aufgefordert, dass jeder seine Verantwortung wahrnimmt und Politik und Wirtschaft sich gemeinsam für das Gemeinwohl einsetzen<sup>151</sup>. Wie Christoph Bals betont<sup>152</sup>, spielt Religion eine wichtige Rolle im Entwicklungsdiskurs. In seiner Analyse der päpstlichen Enzyklika wird zum einen die Funktion von Religion für die Entwicklung betont und zum anderen wird auch von Bükler hervorgehoben, dass das Leitbild einer armen Kirche nicht solidarisch sein kann, wenn sie bestehende und gut funktionierende Strukturen zerstört (besonders in Entwicklungsländern). Ziel der Politik Misereors ist eine Transformation des „Systems“ [d.h. der Weltwirtschaftsordnung] von unten (bei gleichwertiger Bedeutung von Entwicklung und Befreiung<sup>153</sup>). Die Veränderung von unten soll gestärkt werden, etwa auch durch ein Unternehmer-Forum, das Misereor eingerichtet hat: dort soll die soziale und ökologische Verantwortung der Unternehmen ins Bewusstsein gerufen und diskutiert werden. Der Entwicklungsbegriff wird bei Misereor immer konkret auf die Situation angewandt, was bedeutet, dass es keine übergeordnete Vorstellung von Entwicklung bei Misereor gibt. Dabei sind jedoch die Menschenwürde, die Menschenrechte und die Option für die Armen die Leitprinzipien, die zum Teil ergänzt und ausgefaltet werden<sup>154</sup>. Auch die von den SDGs gestärkte Ansicht, auch Deutschland sei (wie alle Industrienationen) ein Entwicklungsland, wurde von Misereor schon lange vor dem UN-Gipfel vertreten<sup>155</sup>. Die Verantwortung Deutschlands und

---

<sup>148</sup> LS 193.

<sup>149</sup> LS 194.

<sup>150</sup> LS 195.

<sup>151</sup> LS 198.

<sup>152</sup> Bals, Christoph (2016): Eine gelungene Provokation für eine pluralistische Weltgesellschaft. Die Enzyklika *Laudato Si'* – eine Magna Charta der integralen Ökologie als Reaktion auf den suizidalen Kurs der Menschheit. Bonn. Online unter: <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/publication/14160.pdf> (20.05.2020).

<sup>153</sup> Vgl. Kapitel 6.1.1.1.3 zum Leitbild von Misereor.

<sup>154</sup> Vgl. Kapitel zum Leitbild von Misereor.

<sup>155</sup> Zumindest nach der Aussage Bükers am 29. April 2016.

der Deutschen für die globale Entwicklung, die sich in Fragen des Lebensstils und des Konsums ausdrückt, wird ebenfalls bei Misereor seit den 1970er Jahren wahrgenommen. Damals wurde der Slogan geprägt: „Anders leben, damit Andere leben können“<sup>156</sup>.

Bei Misereor spielt die herkömmliche Vorstellung von *Entwicklung* keine zentrale Rolle, vielmehr werden Entwicklung und Befreiung zusammengebracht: Der Entwicklungsbegriff wird aus dem säkularen Diskurs übernommen, während der Begriff der Befreiung aus dem theologischen Diskurs integriert wird. Ziel ist dabei das Subjektsein und -werden der Menschen und eine Transformation des (Weltwirtschafts)systems. Allerdings steht nicht der interpretationsbedürftige Begriff des Gemeinwohls im Zentrum, sondern eher die konkrete Zielgruppe und die Frage, ob die Hilfe, die beantragt wird, dieser Zielgruppe angemessen ist. Einen wichtigen Einfluss auf die Entwicklungsdebatte bei Misereor hat auch das Konzept des *Buen Vivir*<sup>157</sup>. In Anlehnung an Easterly<sup>158</sup> sieht Bröckelmann-Simon Misereor eher als Sucher denn als Planer, d.h. er plädiert in seiner Beschreibung der Grundlagen der Arbeit von Misereor für Offenheit für Neues. Zugleich postuliert er, dass der Globale Norden verzichten müsse, um den Planeten nicht zu überfordern, mehr noch, jeder Einzelne müsse zu Zugeständnissen und Veränderungen bereit sein<sup>159</sup>. Diese Selbstbeschränkung, zu der Misereor durch seine Bildungsarbeit ermutigen will, basiert auf einer Ethik der Verantwortung für andere. Auch wenn dafür Maßstäbe und Vorbilder manchmal zu fehlen scheinen, sieht sich Misereor als Organisation, die zu Fasten und Umkehr aufruft<sup>160</sup>.

Wie dies konkret umgesetzt wird, soll in der Deskription der Arbeitsweise von Misereor nachgezeichnet werden.

#### 6.1.1.4 Arbeitsweise

In der Praxis arbeitet Misereor nach dem Antragsprinzip, das zunächst jedem die Möglichkeit zubilligt, einen Antrag auf Förderung eines Projektes in einem Land des globalen Südens zu stellen. Etwa 75% der Anträge werden von katholischen und kirchlichen Akteuren gestellt. Die 25% Anträge nichtkatholischer Akteure brauchen entweder eine Empfehlung eines kirchlichen Partners vor Ort oder zumindest eine Erklärung, dass dieser keine Einwände gegen die

---

<sup>156</sup> So etwa das Motto während der Fastenaktion 1984. Vgl. Ökumenisches Netz Rhein-Mosel-Saar (Hrsg.) (2015): *Nein zum Kapitalismus, aber wie? Unterschiedliche Ansätze von Kapitalismuskritik. Eine Festschrift für drei langjährige Mitglieder des Ökumenischen Netzes Rhein-Mosel-Saar. „Wo sind heute die Orte des Kampfes?“* Interview von Annemarie Stubbe, Peter Weinowski und Dominic Kloos mit Paul Klein am 10.10.2013, S.9-14, hier S.13. Dieser Satz blieb dann für einige Zeit prägend für die Arbeit Misereors.

<sup>157</sup> Zum Konzept des *Buen Vivir* siehe Kapitel 2.2.2.5.2 dieser Arbeit.

<sup>158</sup> Vgl. Easterly (2007).

<sup>159</sup> Bröckelmann-Simon (2010) S. 375.

<sup>160</sup> Ebd.

Förderung hat. Konkrete Anträge werden einem allgemeinen, breit angelegten Thema zugeordnet, das vorher von Misereor als Förderungskategorie festgelegt worden ist. Exemplarisch lässt das Thema *Schöpfung und Ernährung* dann Projekte zu, die sich mit Klimafragen, mit Energiefragen oder mit Ressourcenproblemen beschäftigen. Dies ist also ein offener Prozess, bei dem erst durch die Anträge festgelegt wird, was im jeweiligen Themenbereich, etwa ‚Schöpfung und Ernährung‘ gefördert wird.

Neben der konkreten Hilfe für Projektpartner im globalen Süden, die Anträge auf Unterstützung stellen, ist der Anspruch der advokatorischen Repräsentanz<sup>161</sup> der Armen auch in der Politik der Industrieländer ein wichtiger Baustein der Arbeit Misereors, auch durch Zusammenarbeit im Netzwerk CIDSE, wie erwähnt<sup>162</sup>.

In der Bildungsarbeit beteiligt sich Misereor an wissenschaftlichen Studien zur Entwicklungszusammenarbeit und bringt seine Expertise in diese ein. Wichtig sind hier die Studien zu den globalen Gemeingütern (Common Goods) und zum Weltgemeinwohl<sup>163</sup>, und die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ die Misereor in der ersten Auflage mitherausgegeben hat<sup>164</sup>. Diese war jedoch nicht unumstritten, da die Erkenntnis ‚Umweltprobleme sind Entwicklungsprobleme, Entwicklungsfragen sind Umweltfragen‘ zumindest in den 1990er Jahren noch nicht bei den Unterstützern Misereors angekommen zu sein schien<sup>165</sup>. Allerdings hat sich Misereor 2008 nicht an der Neuauflage der Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“<sup>166</sup> beteiligt, da in der internen Auswertung der ersten Auflage auch festgestellt wurde, dass dort die Perspektive des globalen Südens zu wenig repräsentiert war<sup>167</sup>.

In der Arbeit Misereors steht die konkrete Zielgruppe im Mittelpunkt und die Frage, ob die Hilfe, die beantragt wird, dieser Zielgruppe angemessen ist. Die zentrale Frage ist folglich, welche Wirkung die Maßnahme auf die Zielgruppe und deren Umfeld hat. In diesem Zusammenhang ist die Option für die Armen die erste Richtschnur, deren Umsetzung angestrebt wird. Um dies konkreter zu machen, werden neben den großen Projektzielen Indikatoren und Teilziele formuliert, die ein Monitoring erleichtern sollen. Zudem gibt es vor der Bewilligung bei jedem Projekt eine Kontextanalyse, in die auch Vorgeschichten erfasst werden, so dass

---

<sup>161</sup> Hilpert (2010), S.315 und Hilpert, Konrad (1999):

<sup>162</sup> Vgl. Kapitel 6.1.1.3 dieser Arbeit und Fn. 89.

<sup>163</sup> Reder, Michael (2015): Global common good. Intercultural perspectives on a just and ecological transformation. Frankfurt am Main.

<sup>164</sup> BUND und Misereor (Hgg.). (1996): Zukunftsfähiges Deutschland: Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Basel.

<sup>165</sup> Vgl. Foitzik, Alexander (1996): Kritik an der Misereor-BUND-Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“. In: HK 50 (1996), S.383-384, hier S. 383.

<sup>166</sup> BUND / EED / Brot für die Welt (Hgg.) (2008): Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Frankfurt am Main.

<sup>167</sup> So Dr. Georg Stoll, Leiter der Abteilung „Politik und globale Zukunftsfragen“ bei Misereor in einer Email vom 15.August 2017.



eine langfristige Sozialraumanalyse entsteht. Auch werden einzelne Projekte vor Ort ganz praktisch auf ihren Erfolg überprüft; so werden etwa Teilnehmer eines Alphabetisierungskurses quasi automatisch als Lektor in der Kirche eingesetzt werden, damit zum einen die Teilnehmer Orte des Übens haben und andererseits auch Fortschritte leicht dokumentiert werden können<sup>168</sup>. Dies ist eine konkrete, kleinteilige projektbegleitende Maßnahme, die auch eine Effektivitätsprüfung des Projektes darstellt. Generell finden Überprüfungen bzw. Evaluationen durch Feldbeobachtung<sup>169</sup> und Partnerbesuche statt. Hier wird die Wirksamkeit einzelner Projekte überprüft, auch nach Maßgabe der Option für die Armen. Die Maßnahmen müssen den Armen tatsächlich helfen und etwas verändern, um von Misereor bewilligt zu werden. Langfristigkeit ist dabei kein grundsätzliches Problem, denn bei Misereor ist man der Überzeugung, dass Erfolge in der Entwicklungszusammenarbeit, trotz aller Zwischenergebnisse und Etappenziele, Zeit brauchen<sup>170</sup>. Auch ist es wichtig, die kulturelle Dimension des Zeitverständnisses immer mitzubedenken, um nicht allein nach westlich geprägten Effizienzkriterien zu entscheiden<sup>171</sup>. Allerdings ist auch klar, dass Langfristigkeit für Arme manchmal schwierig ist, da sie auf schnelle Erfolge angewiesen sind, um ihre Situation zu verbessern. Sie haben in der Regel keine Rücklagen, mit denen sie die Zwischenzeit überbrücken können<sup>172</sup>. Dennoch kann es auch Projekte mit der Mittelschicht geben, um langfristig den Armen zu helfen: etwa Förderung des Busfahrens der Mittelschicht, um die Umweltbelastung in Städten, besonders in Slums zu reduzieren. Wie Büker formuliert: „Entwicklung sieht man darin, dass Reiche Bus fahren.“<sup>173</sup> Fest steht jedoch, dass eine Förderung der Mittelschicht nicht um der Mittelschicht willen geschieht bzw. bewilligt wird, sondern um den Armen zu helfen. Zugleich betont Bröckelmann-Simon, dass die von Misereor betriebene Förderung von Zivilgesellschaft keinen Gegensatz zur Stärkung demokratischer staatlicher Strukturen darstellt. Vielmehr betont Misereor trotz aller Stärkung der Armen „von unten“, dass der Staat seine Verantwortung wahrnehmen muss<sup>174</sup>. Zudem muss Misereor jedoch die globale Ebene im Blick behalten, da weltwirtschaftliche und weltpolitische Ereignisse Auswirkungen auf die Entwicklungszusammenarbeit haben<sup>175</sup>.

---

<sup>168</sup> Interview Büker am 29. April 2016.

<sup>169</sup> Sozialraumanalyse: Vgl. Spatscheck, Christian / Wolf-Ostermann, Karin (2016): Sozialraumanalysen. Ein Arbeitsbuch für soziale, gesundheits- und bildungsbezogene Dienste. Opladen, Toronto, Stuttgart.

<sup>170</sup> Bröckelmann-Simon (2010), S. 374.

<sup>171</sup> Bröckelmann-Simon (2010), S.373. und Bröckelmann-Simon (2012), S. 489.

<sup>172</sup> Bröckelmann-Simon (2010), S.374.

<sup>173</sup> Interview Büker am 29. April 2016.

<sup>174</sup> Bröckelmann-Simon (2010), S. 374.

<sup>175</sup> Bröckelmann-Simon (2010), S. 375.

Die Evaluation der Arbeit insgesamt erfolgt bei Misereor durch einen Pool externer Gutachter. Das Ergebnis wird dann in einem Jahresevaluationsbericht veröffentlicht. Die Abteilung „Qualitätsmanagement“ von Misereor beschäftigt darüber hinaus 10 Personen, die besonders die Projekte im Blick haben.

Um die Dimension der Arbeit von Misereor zu verdeutlichen, ist festzuhalten, dass Projekte bei Misereor im Durchschnitt für drei Jahre bewilligt werden. Dabei beträgt die durchschnittliche Summe, die pro Projekt bewilligt wird, 139.000 Euro. Das Budget von Misereor beträgt 200 Mio. Euro: davon werden 140 Mio. vom BMZ bereitgestellt, während die übrigen 60 Mio. sich wie folgt zusammensetzen: 8 Mio. vom VDD, 13 Mio. von den Kollekten, 5 Mio. freie Spenden und aus Erträgen des angelegten Geldes von Misereor.

Mögliche neue Projekte werden mit potentiellen Partnern in den Ländern des globalen Südens geplant und besprochen<sup>176</sup>. Eine Herausforderung ist dabei die Reaktion der Akteure im Süden auf Moden der Geldgeber; man stimmt zu, weil der Geldgeber es für eine gute Idee hält: dies ist Teil der grundsätzlichen Spannung von Gebern und Empfänger. Allerdings können die Partner laut Büker auch absagen. Die Bischöfe werden hier als Partner, nicht als Bittsteller behandelt. Eine Kooperation scheiterte einmal, wie Büker exemplarisch anführte, da ein Bischof sagte, die angestrebte Transformation sei ja kein gutes Ziel, die Aufgabe von Misereor sei es, den Armen zu helfen, nicht die Welt zu verändern. Dies reduziert die Kirche jedoch auf caritatives Tun. Bezüglich der Arbeit von Misereor ist nach Büker jedoch in Abgrenzung zu dieser Vorstellung festzuhalten, dass Misereor Aidagent (Hilfswerk) und Changeagent (Transformationswerk) ist, wie man auch am Laudato-Si-Projekt sieht. Misereor macht beides: konkrete Hilfe und grundlegende Analyse. Diese werden als verschiedene Ansatzpunkte gesehen, um trotz der komplexen Zusammenhänge auf einen globalen Wandel hinzuarbeiten. Konkrete Hilfe und globaler Wandel stellen die Ziele der Arbeit Misereors dar. Daraus ergibt sich logisch die Bedingung, die Misereor für die Bewilligung von Projektanträgen aufstellt, dass diese den globalen Wandel, die Transformation, nicht behindern. In diesem Zusammenhang betont Bröckelmann-Simon, dass unmittelbare Armutsbekämpfung und globale Strukturpolitik sich nicht ausschließen, sondern sich ergänzen müssen<sup>177</sup>.

Allerdings ist die Rolle von Misereor als Changeagent nicht unumstritten, wie das Beispiel des Bischofs verdeutlicht. Aber auch unter Spendern kann es Widerspruch geben, wenn man die genannten Reaktionen auf die Studie von 1996 „Zukunftsfähiges Deutschland“

---

<sup>176</sup> Zum Zeitpunkt des Interviews im April 2016 besuchte Msgr. Spiegel, der Hauptgeschäftsführer von Misereor, gerade die indische Bischofskonferenz und suchte gleiche bzw. gemeinsame Themen.

<sup>177</sup> Bröckelmann-Simon (2010), S. 373.

berücksichtigt<sup>178</sup>, bei der es um eine Vorwegnahme der SDGs mit einer Aufgabenstellung, auch in Deutschland, im Bereich der Umweltpolitik geht. Misereor nutzt seine Expertise jedoch, um den entwicklungspolitischen Diskurs über die konkret Projekthilfe hinaus zu beeinflussen. Folglich ist die Arbeit Misereors langfristig ausgerichtet. Mit den Worten eines der Geschäftsführer von Misereor Martin Bröckelmann-Simon, sind in der kirchlichen Entwicklungsarbeit ein langer Atem und die christliche Hoffnung ebenso notwendig wie Visionen und Utopien, die über die MDGs und SDGs hinausgehen<sup>179</sup>. Kirchliche Hilfswerke müssen inhaltlich und ethisch überzeugen und zugleich überzeugende Praxis vorweisen, die Effizienz und Effektivität besitzt und nicht nur schöne Ideen formuliert.

Eine zusätzliche Herausforderung stellt in diesem Zusammenhang die Konkurrenz der Hilfswerke dar. Deshalb ist im Anschluss die Arbeit Adveniat darzustellen, bevor ein sozialetisches Resümee der Bedingungen der Hilfswerke gezogen werden kann.

### 6.1.2 Adveniat

Das bischöfliche Hilfswerk mit Sitz in Essen nahm 1962 seine Arbeit auf, nachdem es bereits zu Weihnachten 1961 eine erste Kollekte für die Kirche in Lateinamerika gegeben hatte<sup>180</sup>. Ziel war es, nach der Gründung von Misereor, das sich um die „leibliche Not“ kümmern sollte, nun noch ein Werk zur „Behebung der seelischen Not“<sup>181</sup> zu gründen. Es sollte zunächst die Versorgung und Unterstützung für Priester in Lateinamerika sichern, besonders auch im Alter<sup>182</sup>. Seit 2013 ist das Hilfswerk, dessen Sitz sich seit seiner Gründung in Essen befindet<sup>183</sup>, rechtlich ein eingetragener Verein<sup>184</sup>. Dennoch ist es weiterhin dadurch an die Bischofskonferenz rückgebunden, dass wie bisher eine Unterkommission der Kommission Weltkirche der

---

<sup>178</sup> Vgl. Foitzik, Alexander (1996): Kritik an der Misereor-BUND-Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“. In: HK 50 (1996), S.383-384.

<sup>179</sup> Bröckelmann-Simon (2012), S. 494.

<sup>180</sup> Vgl. Statut der bischöflichen Aktion Adveniat:

[http://www.adveniat.de/fileadmin/user\\_upload/PDF/adveniat\\_statut.pdf](http://www.adveniat.de/fileadmin/user_upload/PDF/adveniat_statut.pdf) (20.01.2017).

Zur Entstehungsgeschichte vgl. weiterführend Trippen, Norbert (2005): Josef Kardinal Frings (1887-1978). Band II: Sein Wirken für die Weltkirche und seine letzten Bischofsjahre, Paderborn, S. 162-209.

<sup>181</sup> Frings, Josef (1973): Für die Menschen bestellt. Erinnerungen des Alterzbischofs von Köln, Köln S. 242f. zitiert nach Trippen, (2005), S. 162.

<sup>182</sup> Teusch, Joseph (1971): Kölner Initiativen außerdiözesaner Art unter den Episkopaten der Kardinäle Frings und Höffner. In: Franz Groner (Hg.) (1971): Die Kirche im Wandel der Zeit. Festgabe Seiner Eminenz Joseph Kardinal Höffner, Erzbischof von Köln, zur Vollendung des 65. Lebensjahres am 24. Dezember 1971, S. 187-200, hier S. 197. Zitiert nach Trippen (2005), S. 162.

<sup>183</sup> Kardinal Frings traf wohl Absprachen mit Bischof Hengsbach von Essen, um eine Dominanz des Erzbistums Köln zu vermeiden, da ja Misereor schon mit bestimmendem Kölner Einfluss gegründet war, obwohl es letztlich seinen Sitz in Aachen nahm. Vgl. Trippen (2005), S. 162f.

<sup>184</sup> Satzung des Adveniat e.V.:

[http://www.adveniat.de/fileadmin/user\\_upload/Bilder\\_Content/Ueber\\_Uns/bischoefliche\\_aktion\\_adveniat\\_e.v.\\_satzung\\_25.09.2013.pdf](http://www.adveniat.de/fileadmin/user_upload/Bilder_Content/Ueber_Uns/bischoefliche_aktion_adveniat_e.v._satzung_25.09.2013.pdf) (20.01.2017).

Deutschen Bischofskonferenz für Ihre Belange zuständig ist, die „Unterkommission Lateinamerika (besonders Adveniat.)“<sup>185</sup>, deren Mitglieder analog zu Misereor auch geborene Mitglieder des Vereins sind<sup>186</sup>. Die Bischöfliche Aktion Adveniat, wie das Hilfswerk bzw. die NGO offiziell heißt, stellt insofern eine Besonderheit unter den entwicklungspolitischen NGOs dar, als es dezidiert pastorale Projekte der Kirche in Lateinamerika unterstützt: Es fördert den Bau von Kirchen und Pfarrheimen oder die Ausstattung der Priester, etwa durch finanzielle Unterstützung beim Kauf eines Autos. Im letzten Jahrzehnt werden vermehrt pastorale Projekte, die die Seelsorge auch durch Laien stärken, von Adveniat gefördert. Die Fokussierung auf kirchliche Partner in Lateinamerika hat den Vorteil, dass eine Kommunikation eher auf Augenhöhe möglich ist, da die Partner vor Ort als eigenständige Subjekte wahrgenommen werden, denen man in bestimmten Fällen auf Antrag Hilfe zukommen lässt. Das Prinzip des Ownership<sup>187</sup> wird hier besonders gestärkt. Auch wird die gewachsene Struktur vor Ort gefestigt, da Priester und Pfarrgemeinden eine Unterstützung des Ortsbischofs vorlegen müssen, um ihren Antrag bei Adveniat erfolgreich stellen zu können. Hier scheint auch die „Abkürzung“ zu einer Sozialraumanalyse zu liegen, da man davon ausgeht, dass ein Bischof dafür sorgt, dass es in seinem Bistum nicht zu ungleicher Förderung von außen kommt, die soziale Spannungen hervorrufen kann<sup>188</sup>. Insgesamt gibt es bei Adveniat Richtlinien und normative Vorgaben, die Geber und Empfänger von Hilfsgeldern betreffen, also Adveniat und die Projektpartner in Lateinamerika und der Karibik. Daneben gibt es jedoch auch sozial-ethisch relevante Vorgaben, die allein an die Geber gerichtet, also Adveniat intern zu verorten sind. Zu ersteren zählen die „Grundsätze und Richtlinien zur Projektförderung“ so wie die „Adveniat-Richtlinie zur Korruptionsprävention“, während der „Ethik-Kodex für die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit“ ebenso wie die „Anlagerichtlinie der Bischöflichen Aktion Adveniat“ eher intern zu verstehen sind. Diese Dokumente bilden den Grundstock für die Bedingungen, die Adveniat formuliert, um als kirchliches Hilfswerk für Lateinamerika und die Karibik wirken zu können. Sie werden im Anschluss analysiert.

---

<sup>185</sup> Zur besseren Lesbarkeit wird diese Einrichtung im Weiteren nur „Unterkommission Lateinamerika“ genannt.

<sup>186</sup> Satzung des Vereins Adveniat e.V., § 7, Absatz 1.

<sup>187</sup> Zum Konzept des Ownership vgl. Kapitel 4.5.1 dieser Arbeit.

<sup>188</sup> Diese Vermutung wurde von Prälat Bernd Klaschka, Hauptgeschäftsführer von Adveniat, in einem Interview am 13. Januar 2017 bestätigt. Klaschka, Bernd (2017): Interview in der Geschäftsstelle von Adveniat am 13.01.2017.

## 6.1.2.1 Grundsätze der Projektförderung von Adveniat

### 6.1.2.1.1 Grundlegendes

Zum fünfzigsten Geburtstag hat Adveniat seine Grundsätze neu formuliert<sup>189</sup>. Damit wollte man auf die Veränderungen eingehen, die sich seit der Gründung Adveniat in Lateinamerika, besonders in den letzten Jahren, ergeben haben<sup>190</sup>. Bemerkenswert ist, dass den Grundsätzen in ihrer Version vom 19. Mai 2010<sup>191</sup> zunächst eine allgemeine Analyse der Situation in Lateinamerika vorgeschaltet ist. Darin wird wiederholt auf das Abschlussdokument der Fünften Generalversammlung der Bischöfe Lateinamerikas und der Karibik, die 2007 in Aparecida in Brasilien stattfand, Bezug genommen<sup>192</sup>. Zugleich werden in der Einleitung der „Grundsätze und Richtlinien der Projektförderung von Adveniat“ die Erwartungen der Stakeholder, also sowohl der „Partner in Lateinamerika“ als auch der „Spenderinnen und Spender und Interessierte[n]“ in Deutschland formuliert, die von Adveniat „Fachkompetenz und eine klare Armenorientierung“<sup>193</sup> erhoffen.

In der Analyse Lateinamerikas wird festgehalten, dass zwar in fast allen Staaten Lateinamerikas ein Wirtschaftswachstum festzustellen ist, dass jedoch dennoch die Kluft zwischen Arm und Reich nicht abnimmt. Vielmehr wird eine Vergrößerung der Ungleichheit konstatiert<sup>194</sup>. Unter Bezug auf das Dokument von Aparecida wird auch die Option für die Armen als Richtschnur des Handelns bekräftigt<sup>195</sup>. Zugleich wird dargelegt, dass die Gesellschaften und Staaten Lateinamerikas nicht homogen sind, sondern viele unterschiedliche Minderheiten, unter anderem Indigene und Afroamerikaner, in ihnen leben. Adveniat sieht gar eine den Zusammenhalt gefährdende Aufspaltung in Parallelgesellschaften.<sup>196</sup> Ebenso werden die zunehmende Verstädterung, die Zerstörung der Umwelt und die in den oft ausschließlich formal demokratischen Strukturen mangelnden Teilhabemöglichkeiten für weite Teile der Gesellschaft als Herausforderungen betrachtet<sup>197</sup>.

Auch eine Veränderung des kirchlichen Umfelds in Lateinamerika wird beschrieben: So gibt es innerkatholisch viele neue geistliche Gemeinschaften neben den „traditionellen“

---

<sup>189</sup> Adveniat (2012): Grundsätze und Richtlinien der Projektförderung von Adveniat. Essen.

<sup>190</sup> Ebd.

<sup>191</sup> Ebd.

<sup>192</sup> Zur Bischofsversammlung in Aparecida und besonders der Entstehung des Abschlusstextes siehe Krauß, Christoph / Kruij, Gerhard (2007): In Selbstblockaden verstrickt. Römische Korrekturen am Abschlussdokument von Aparecida. In: Herder-Korrespondenz 61 (2007)9, S. 450-453.

<sup>193</sup> Adveniat (2012): Grundsätze und Richtlinien der Projektförderung von Adveniat. Essen.

<sup>194</sup> Diese Einschätzungen sind den Länderprofilen, die bei Adveniat erstellt und alle zwei Jahre überarbeitet werden, entnommen. (Interview Prälat Klaschka, 13. Januar 2017).

<sup>195</sup> Vgl. Adveniat (2012)S.1. und Aparecida 2007 Nr. 391-398.

<sup>196</sup> Adveniat, Grundsätze, S.2.

<sup>197</sup> Ebd.

Basisgemeinden sowie eine Zunahme nichtkatholischer Glaubensgemeinschaften, was zusätzlich zur zunehmenden Säkularisierung einen sinkenden Einfluss der katholischen Kirche, auch in den politischen Strukturen, nach sich zieht. Die Bedeutung der Volksreligiösität wird als wichtiger Bestandteil der Vitalität der katholischen Kirche begriffen. Nicht verschwiegen werden in der Analyse auch innerkirchliche Konflikte und Kontroversen.

Diese Analyse wurde offenbar schon in der Bischofsversammlung in Aparecida vorgenommen, denn dort wird formuliert, was Adveniat hier aufgreift, dass man von einer bewahrenden Pastoral zu einer eher missionierenden Pastoral übergehen muss: „Dabei meint ‚Pastoral‘ kirchliches Handeln in der Welt, in der Treue zum Evangelium und zur kirchlichen Erneuerung im Zweiten Vatikanischen Konzil“<sup>198</sup>.

Bemerkenswert ist, dass Adveniat sich in diesen einleitenden Abschnitten tatsächlich nur als externer Helfer für eigene Entwicklungsschritte der katholischen Kirche Lateinamerikas und der Karibik sieht, wenn es heißt. „Adveniat fördert [...] die Mission der Kirche in Lateinamerika, nämlich eine befreiende Evangelisierung, die Verkündigung der Reich-Gottes-Botschaft in der Nachfolge Jesu Christi.“<sup>199</sup> Hier wird deutlich, dass die befreiende Evangelisierung aus der Sicht Adveniat zunächst eine Aufgabe der Kirche Lateinamerikas als Subjekt des Handelns ist. Diese Kirche wird von Adveniat als eine Kirche, „die die Option für die Armen getroffen hat und die Nöte der Menschen ernst nimmt“<sup>200</sup>, verstanden. Um dies besser nachvollziehen zu können, wird im Folgenden auf die Grundsätze der Arbeit von Adveniat genauer eingegangen.

#### 6.1.2.1.2 Die Grundsätze im Einzelnen

Die zehn Grundsätze der Arbeit Adveniat lauten: Kirchlichkeit, pastorale Projekte, Solidarität, Subsidiarität, Armenorientierung, Basisorientierung, Antragsprinzip und Partnerdialog, Transparenz, Kooperation und Professionalität<sup>201</sup>. *Kirchlichkeit* bedeutet, dass Adveniat ausschließlich mit kirchlichen Institutionen im weitesten Sinn zusammenarbeitet. Der im Statut vorgegebene Ansatz legitimiert sich aus der Sicht des Hilfswerkes aus der Tatsache, dass die Kirche in sozialen Bereich aktiv ist, in denen kein anderer zivilgesellschaftlicher Akteur mehr tätig ist<sup>202</sup>. Ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung eines Antrags auf Unterstützung einer Kirchengemeinde ist die Unterstützung des Ortbischofs, um zu verhindern, dass einzelne

---

<sup>198</sup> Adveniat, Grundsätze, S.2. Vgl. auch Aparecida 2007, Nr.370.

<sup>199</sup> Adveniat, Grundsätze, S.2.

<sup>200</sup> Adveniat, Grundsätze, S.2.

<sup>201</sup> <http://www.adveniat.de/ueber-uns/ueber-adveniat/grundsaeetze.html> (23.01.2012).

<sup>202</sup> Vgl. Wieland, Videobeitrag.

Kirchengemeinden Unterstützung aus Europa erhalten, ohne dass der zuständige Bischof davon weiß<sup>203</sup>.

In den auf die praktische Arbeit bezogenen Richtlinien wird die kirchliche Bindung deutlich formuliert:

„1.1 Projektanträge bedürfen einer kirchlichen Empfehlung, in der Regel vom Ortsbischof oder der Höheren Oberen bzw. dem Höheren Oberen.

1.2 Träger, die nicht in den Strukturen von Diözesen, Pfarreien, Ordensgemeinschaften, geistlichen Gemeinschaften oder katholischen Verbänden eingebunden sind, können dann eine Förderung erhalten, wenn zusätzlich zur kirchlichen Empfehlung vom Ortsbischof bzw. bei Orden oder Kongregationen von der Höheren Oberen bzw. dem Höheren Oberen bestätigt wird, dass sie pastoral tätig sind. Dies gilt auch für ökumenische Projekte.“<sup>204</sup>

Die *Beschränkung auf pastorale Projekte* bedeutet die Ausrichtung auf Seelsorgeprojekte der lateinamerikanischen Kirche, die sinnvoll erscheinen. Hier lautet die konkrete Umsetzung des Grundsatzes in den Richtlinien:

„2.1 Die Geschäftsstelle registriert alle bei Adveniat eingehenden pastoralen Projektanträge und führt sie gemäß den Verfahrensregeln einer Entscheidung zu.“<sup>205</sup>

2.2 Davon ausgenommen sind Anträge,

- die nicht von einem kirchlichen Antragsteller eingereicht werden,
- die sich auf Maßnahmen beziehen, die bereits abgeschlossen sind,
- die eindeutig in die Zuständigkeit eines anderen deutschen katholischen Hilfswerkes fallen,
- die keinen Bezug zu Lateinamerika aufweisen,
- für die bei Vorprojekten bereits Entscheidungen getroffen wurden,
- für Anliegen, die aufgrund eines Grundsatzbeschlusses der Unterkommission für Kontakte zu Lateinamerika (insbesondere Adveniat) nicht gefördert werden.

2.3 Adveniat bevorzugt Anträge, die ein geplantes und nachhaltiges pastorales Handeln erkennen lassen, das die „Zeichen der Zeit“ aufgreift und in Treue zum Zweiten Vatikanischen Konzil sowie den Beschlüssen der Generalversammlungen der Bischöfe Lateinamerikas und der Karibik steht.“<sup>206</sup>

An diesen Leitlinien ist besonders der Punkt „für Anliegen, die aufgrund eines Grundsatzbeschlusses der Unterkommission für Kontakte zu Lateinamerika (insbesondere Adveniat) nicht gefördert werden“ hervorzuheben, weil er die einzige Einschränkung der ansonsten großen Transparenz der Entscheidungen bei Adveniat beinhaltet. Hier will man jedoch Partner, mit denen man schlechte Erfahrungen machte, nicht bloßstellen<sup>207</sup>. Denn auch die anderen Vorgaben machen unmittelbar deutlich, welche Ausschlusskriterien für Projektanträge es gibt.

Das dritte Kriterium lautet *Solidarität* und greift somit ein zentrales Prinzip der Katholischen Soziallehre auf. Adveniat will Solidarität mit der Kirche in Lateinamerika beweisen und bei dem „Aufbau einer solidarischen Kirche“<sup>208</sup> helfen. Was dies neben der Betonung der Vorrangigen Option für die Armen bedeutet, wird jedoch hier nicht ausgeführt. Konkreter wird es wiederum in den Richtlinien, die die Solidarität Adveniats mit Lateinamerika beschreiben:

---

<sup>203</sup> Wie erwähnt ersetzt dies M. E. die Sozialraumanalyse etwas.

<sup>204</sup> <http://www.adveniat.de/ueber-uns/ueber-adveniat/grundsuetze.html#c11832>

<sup>205</sup> Das Verfahren beruht neben objektiver Prüfung der Rahmenbedingungen auf der Empfehlung des jeweiligen Länderreferenten bei Adveniat.

<sup>206</sup> <http://www.adveniat.de/ueber-uns/ueber-adveniat/grundsuetze.html#c11832> (23.01.2012).

<sup>207</sup> So Prälat Klaschka im Interview am 13.01.2017.

<sup>208</sup> <http://www.adveniat.de/ueber-uns/ueber-adveniat/grundsuetze.html#c11832> (06.02.2012)

„3.1 Adveniat zeigt Solidarität,

- indem Adveniat wohlwollend auf die Anträge zugeht und sich dabei der eigenen finanziellen und personellen Grenzen bewusst ist; Solidarität und Gerechtigkeit zeigen sich auch in der Art und Weise, wie in der Projektbearbeitung mit diesen Grenzen umgegangen wird,
- indem Vorhaben gefördert werden, die in konzeptioneller und finanzieller Hinsicht der Armenorientierung entsprechen,
- durch möglichst unbürokratisches Vorgehen; in der Partnerkorrespondenz werden vornehmlich für die Projektbearbeitung notwendige Informationen erbeten,
- durch zügige Bearbeitung der Anträge,
- in der Haltung, mit der wir unseren Partnern begegnen, etwa durch Offenheit, Wohlwollen und Gastfreundschaft,
- indem Adveniat in der deutschen Öffentlichkeit einzelne Projekte vorstellt und dadurch deren Träger unterstützt.“

Adveniat nennt auch Bedingungen, die die Partner unter dem Stichwort ‚Solidarität‘ erfüllen müssen:

„3.2 Adveniat erwartet vom Projektpartner folgende Handlungen der Solidarität:

- Transparenz in der Projektkommunikation, damit Adveniat den Spenderinnen und Spendern gegenüber angemessene Rechenschaft ablegen kann,
- Projektanträge, die sich auf das für den Projektpartner Notwendige konzentrieren,
- personelle, finanzielle und ideelle Unterstützung innerhalb der und unter den Pfarreien, Diözesen, Bischofskonferenzen, Laieninitiativen, Kongregationen,
- die Bereitschaft, Adveniat's Öffentlichkeitsarbeit zu unterstützen.

3.3 Die Bemessung einer Projektförderung nimmt auf die spezifischen örtlichen Gegebenheiten Rücksicht.“<sup>209</sup>

In diesen Richtlinien wird der Begriff der Solidarität konkreter greifbar: Man will offen sein, auch was die eigenen, auch finanziellen Grenzen angeht und tatsächlich auf die Armutsorientierung achten. Besonders interessant ist hier der letzte Punkt: Die Partner aus Lateinamerika werden aufgefordert, die Öffentlichkeitsarbeit Adveniat's (auch in Deutschland) zu unterstützen. Hier kann also wirklich von reziproker Verpflichtung zum gegenseitigen Nutzen gesprochen werden, denn durch gute Öffentlichkeitsarbeit werden mehr Spenden eingeworben, die dann wieder den Partnern in Lateinamerika (wenn auch nicht notwendigerweise exakt den gleichen) zugutekommen. Hier wird also implizit Solidarität zwischen den verschiedenen lateinamerikanischen Partnern eingefordert, da Projektpartner oft für Themenschwerpunkte der Öffentlichkeitsarbeit herangezogen werden, die ebenfalls in anderen Gebieten Lateinamerikas gefördert werden. Hier fördert Adveniat also neben der klassischen Partnerschaft zwischen dem globalen Norden und dem globalen Süden eine Solidarität zwischen verschiedenen Ländern, Institutionen und Personen aus dem globalen Süden: Eine ‚Süd-Süd-Solidarität‘ soll entstehen. Der dritte Punkt müsste eigentlich schon im Abschnitt zum nächsten Grundsatz, dem ebenfalls aus der Katholischen Soziallehre stammenden *Prinzip der Subsidiarität*<sup>210</sup> stehen, denn es

---

<sup>209</sup> <http://www.adveniat.de/ueber-uns/ueber-adveniat/grundsaeetze.html#c11832> (06.02.2012).

<http://www.adveniat.de/ueber-uns/bischoefliche-aktion-adveniat.html> (10.12.2015).

<sup>210</sup> Das Subsidiaritätsprinzip wurde zunächst in der Enzyklika *Quadragesimo anno* von Papst Pius XI. im Jahr 1932 formuliert, in den Abschnitten 79 und 80. Zur weiteren Erklärung des Subsidiaritätsprinzips siehe Kapitel 2.3.6.2 dieser Arbeit. Vgl. auch Krauß, Christoph / Schallenberg, Peter (2016) Die klassischen Prinzipien der Soziallehre: Personalität – Solidarität – Subsidiarität, in: Kolpingwerk Deutschland: Idee und Tat. Zeitschrift für



wird die Rücksicht auf die konkreten Umstände vor Ort bei der Bemessung der Förderung als Förderkriterium festgelegt. Dies scheint zum einen die soziale Ungleichheit durch Projektförderung verhindern zu wollen und zugleich dem Kompetenzanmaßungsverbot des Subsidiaritätsprinzips zu entsprechen<sup>211</sup>.

Dies wird im vierten Grundsatz nochmals ausgeführt, als dort die Eigenleistung der Partner vor Ort eingefordert wird, und Unterstützung für den Fall zugesagt wird, dass die Mittel vor Ort nicht ausreichen. Zugleich soll die Beihilfe Adveniats eine sinnvolle Unterstützung zur Verwirklichung eines pastoralen Projektes sein „oder zumindest wesentlicher Teile davon“<sup>212</sup> sein. Die Unterstützung Adveniats soll jedoch keine zu starken Abhängigkeiten hervorrufen oder mit sich bringen. Daher ist die Zuwendung Adveniats rechtlich tatsächlich eine Schenkung und kein Kredit, der weitere Vereinbarungen, etwa die Modalitäten einer Rückzahlung, notwendig machen würde<sup>213</sup>. Hier ist natürlich ein möglicher Kritikpunkt verborgen, der jedoch durch die geforderte Eigenleistung der Empfänger des Geldes aufgehoben wird. Geld wird nicht planlos oder unkontrolliert verschenkt<sup>214</sup>.

Der fünfte Grundsatz, die Armenorientierung, ist die praktische Umsetzung der Option für die Armen, wobei hier Frauen, Jugendliche und die indigene oder afroamerikanische Bevölkerung explizit als besonders zu fördernd genannt werden<sup>215</sup>. Interessant ist, dass die Entfaltung der Spiritualität und der persönlichen Fähigkeiten der Armen fokussiert wird, was wiederum einen Fokus auf Bildungsmaßnahmen bzw. auf „pastorale Projekte, die Bildungsprozessen dienen“ beinhaltet<sup>216</sup>. Tatsächlich ist hier an Persönlichkeitsbildung gedacht; Adveniat fördert weder den Bau noch den Unterhalt von Schulen<sup>217</sup>. Höhere Bildung für Theologen wird seit Ende der 1960er von Adveniat jedoch durch die Förderung des Stipendienwerkes Lateinamerika-Deutschland e.V. (ICALA Intercambio Cultural Latinoamericano-Alemán) unterstützt<sup>218</sup>.

Der sechste Grundsatz der Basisorientierung beschreibt das Bottom-Up-Prinzip der Arbeit<sup>219</sup> und soll die Einbeziehung der Betroffenen sicherstellen. Um dies glaubwürdig zu garantieren,

---

Führungskräfte im Kolpingwerk Deutschland 2/2016, 34-39 und Anzenbacher, Arno (1997): Christliche Sozialethik. Paderborn, S. 210-224.

<sup>211</sup> Vgl. Enzyklika *Quadragesimo anno* Nr. 79 und Anzenbacher (1997), S. 213.

<sup>212</sup> Adveniat Grundsätze, S.4.

<sup>213</sup> Interview Klaschka, 13.01.2017.

<sup>214</sup> Zugleich ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Unterstützung Adveniats allein pekuniär erfolgt. Sachleistungen sind in der Regel ausgeschlossen. (Interview Klaschka, 13.01.2017).

<sup>215</sup> Adveniat Grundsätze, S.5

<sup>216</sup> Ebd.

<sup>217</sup> Interview Klaschka 13.01.2017.

<sup>218</sup> Eckholt, Margit (2011): Das Stipendienwerk Lateinamerika-Deutschland. Weltkirchlich-Wissenschaftliche Stipendienarbeit und ihr Dienst an der universitären Kultur. In dies. (Hg.) (2011): Prophetie und Aggiornamento: Volk Gottes auf dem Weg. Eine internationale Festgabe für die Bischöfliche Aktion Adveniat. Münster, S. 13-29, hier S.15.

<sup>219</sup> Im Gegensatz zum top-down Ansatz der Internationalen Finanzinstitutionen.

werden im Antrag auch Stellungnahmen der direkt Betroffenen, also der Gemeindemitglieder erwartet<sup>220</sup>.

Der siebte Grundsatz des Antragsprinzips und des Partnerdialogs impliziert wiederum die Arbeitsweise im Ansatz des Bottom Up: Die Gemeinden etc. können von sich aus Anträge stellen. Allerdings legt Adveniat „im Dialog mit den Partnern die Konditionen der Projektförderung fest und sorgt für die Einhaltung der Absprachen“<sup>221</sup>. Hier scheint ein Machtgefälle gegeben zu sein, das jedoch zwischen Geldgebern und Geldempfängern immer zu konstatieren ist.

Der achte Grundsatz umfasst die Forderung von Transparenz von allen Beteiligten, was vollständige Unterlagen bei Beantragung sowie einen Abschlussbericht beinhaltet, in dem die Verwendung der Mittel nachvollziehbar aufgeführt wird.

Im neunten Grundsatz wird nur die Kooperation Adveniat mit anderen Hilfswerken gefordert. Dies ist also ein Grundsatz, bzw. eine Regel, allein für das Hilfswerk, weniger für die Partner, der auch in der MARMICK-Kommission umgesetzt wird.

Der zehnte Grundsatz fordert Professionalität der Arbeit durch Sachkenntnis der Länderreferenten und aller Mitarbeitenden an, was die Evaluation und Wirksamkeitsprüfung der Projektförderung und die sachgemäßen Abläufe in der Geschäftsstelle einschließt. Auch dieser scheint zunächst nur für Adveniat intern zu gelten, macht durch die allein Adveniat selbst überlassene Evaluation jedoch wiederum eine Machtasymmetrie deutlich. Neben diesen grundsätzlichen Richtlinien gibt es eine Sonderrichtlinie zur Korruptionsbekämpfung sowie Anlagerichtlinien<sup>222</sup> für die Rücklagen, die Adveniat im Lauf der Zeit gebildet hat, sowie einen Ethik-Kodex für die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Letzterer macht wieder hauptsächlich interne Vorgaben, während die Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung für das Hilfswerk und seine Partner Gültigkeit besitzt, weshalb hier nochmals gesondert auf sie eingegangen wird.

---

<sup>220</sup> Interview Klaschka, 13. 01.2017.

<sup>221</sup> Adveniat, Grundsätze,

<sup>222</sup> Die Anlagerichtlinien wurden mir im Interview mit Prälat Klaschka am 13. Januar 2017 persönlich überreicht. Mehr Informationen zu ihnen unter: <http://www.adveniat.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen-archiv/2014/adveniat-legt-alle-ruecklagen-nachhaltig-an.html> (27.01.2017). Siehe Kapitel 6.1.2.4 dieser Arbeit.

### 6.1.2.2 Adveniat-Richtlinien zur Korruptionsprävention<sup>223</sup>

In der Einleitung dieser Richtlinie wird zunächst auf die Aufgabe von Adveniat, pastorale Projekte in Lateinamerika durch die Erträge der Weihnachtsskollekte, Spenden und Kirchensteuermittel finanziell zu unterstützen, rekurriert<sup>224</sup>. Hier wird explizit Korruption als ein grundlegendes Problem in der Entwicklungszusammenarbeit benannt, indem darauf verwiesen wird, dass Adveniat seiner Aufgabe nur nachgehen kann, „wenn Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption Bestandteil ihrer Arbeit sind.“<sup>225</sup> Korruption wird dabei in Anlehnung an die Definition der NGO Transparency International definiert „als Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Vorteil“<sup>226</sup>. Im Weiteren wird ausgeführt, dass neben Veruntreuung und dem Missbrauch anvertrauter Güter auch Ämterpatronage und Nepotismus dazu zählen<sup>227</sup>. Es wird zwischen kleiner Korruption, die durch Armut, und großer Korruption, die durch Machstreben verursacht wird, unterschieden<sup>228</sup>. Zugleich wird eine Grauzone eingeräumt. Darüber hinaus wird in der Richtlinie die Korruption, wie sie in der Arbeit von Adveniat vorkommen könnte, genau klassifiziert. Dabei geht es nicht nur um die schlichte Veruntreuung von Projektmitteln, sondern auch um Finanzgewinne durch die verzögerte Auszahlung, um etwa Zinsgewinne zu erzielen, die dann nicht für die Projektarbeit verwandt werden. Dies macht schon deutlich, dass diese Richtlinie nicht einseitig für die Partner in Lateinamerika gilt, sondern auch für die Mitarbeiter in der Geschäftsstelle in Deutschland, ja sogar explizit für alle Arbeitsbereiche der Unterkommission Lateinamerika und derjenigen Bereiche im Generalvikariat des Bistums Essen, „die Aufgaben des Bistums als Rechts- und Vermögensträger der Bischöflichen Aktion Adveniat wahrnehmen“<sup>229</sup>. Sogar Dienstleister, Honorarkräfte und Praktikanten und ehrenamtliche Mitarbeiter in Deutschland und in Lateinamerika werden in den Geltungsbereich einbezogen. Hier lässt sich also in bemerkenswerter Weise von reziproker Konditionalität sprechen, also von Bedingungen der internationalen

---

<sup>223</sup>[http://www.adveniat.de/fileadmin/user\\_upload/Bilder\\_Content/Ueber\\_Uns/Adveniat-Richtlinien\\_zur\\_Korruptionspraevention.pdf](http://www.adveniat.de/fileadmin/user_upload/Bilder_Content/Ueber_Uns/Adveniat-Richtlinien_zur_Korruptionspraevention.pdf) (22.01.2017). Zum Problem der Korruption in Entwicklungsländern insgesamt siehe auch Cremer, Georg (2008): Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik. 2. Aufl., Freiburg im Breisgau (Caritas International – Brennpunkte).

<sup>224</sup> Adveniat-Richtlinie zur Korruptionsprävention, S.1.

<sup>225</sup> Im Text wird etwas theologischer formuliert: „Die Bischöfliche Aktion kann ihrer Sendung nur dann nachkommen, wenn Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption Bestandteil ihrer Arbeit sind“. Adveniat-Richtlinie, S.1. Abschnitt 1,3.

<sup>226</sup> Adveniat-Richtlinie zur Korruptionsprävention, S.1, Abschnitt 2,1. Vgl. auch Transparency International (2007): Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit – ein Problem auch für kirchliche Organisationen, S.6. Online verfügbar unter: [https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/webversion\\_final.pdf](https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/webversion_final.pdf) (28.01.2017). An dieser Stelle verweist Adveniat auch auf das grundlegende Werk von Cremer zur Korruption (Cremer 2008).

<sup>227</sup> Adveniat-Richtlinie zur Korruptionsprävention, S.2, Abschnitt 2,1.

<sup>228</sup> Vgl. auch für das Folgende Adveniat-Richtlinie, S. 2 Abschnitt 2,2f.

<sup>229</sup> Adveniat-Richtlinie, S. 3, Abschnitt 3,1. Dort wird auf einschlägige rechtliche Regelungen, die die Einbindung der Bischöflichen Aktion Adveniat in das Bistum Essen regeln, verwiesen.

Zusammenarbeit, die Geber und Empfänger von Geldern erfüllen müssen<sup>230</sup>. Dies ist ein konkreter Beleg der postulierten „Kommunikation auf Augenhöhe“<sup>231</sup>. Neben Nepotismus werden auch die Beschleunigungsbestechung und die Bestechung oder Bedrohung von Mitwissern in der Richtlinie als Verstöße gegen diese angesehen<sup>232</sup>. Um die Richtlinie auch implementieren zu können, werden in ihrem nächsten Abschnitt organisatorische Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung angeführt<sup>233</sup>: Das Vier-Augen-Prinzip soll ebenso eine Kontrolle ermöglichen wie die Trennung von Aufgaben und Funktionen<sup>234</sup>. Darüber hinaus wird in der Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung grundsätzlich nach internen und externen Transparenz- und Überprüfungskompetenzen unterschieden<sup>235</sup>. Darüber hinaus werden für alle Bereiche allgemein Grundsätze sowie spezifische Kodizes entwickelt, etwa der Ethik-Kodex für die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit<sup>236</sup> oder die Führungsleitlinien<sup>237</sup>. Auch die im vorherigen Kapitel ausführlich behandelten Grundsätze und Richtlinien der Projektförderung sind in diesem Zusammenhang selbstverständlich bedeutsam. Intern werden zunächst klare und transparente Verfahren in allen Arbeitsbereichen postuliert. Auch wird die Unterkommission Lateinamerika (besonders Adveniat), die externe Berater aus den Bereichen Finanzwirtschaft, Verwaltungswesen, Entwicklungshilfe und Theologie hinzuziehen kann, als Aufsichtsgremium benannt, dem die Geschäftsführung bezüglich der Korruptionsprävention jährlich berichtspflichtig ist. Wie erwähnt bieten die Führungsleitlinien, der Ethik-Kodex für die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Grundsätze und Richtlinien zur Projektförderung spezifische Richtlinien für die einzelne Geschäftsbereiche Adveniat, die im Handbuch der Geschäftsstelle allen Mitarbeitenden zur Verfügung gestellt werden<sup>238</sup>. Externe Kontrolle wird bei Adveniat jährlich von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geleistet, die ihrerseits regelmäßig wechseln soll. Auch das Deutsche Zentralinstitut für Soziale Fragen<sup>239</sup>, das das Spendensiegel vergibt, wird als Kontrollinstanz herangezogen und soll überwachen, dass die Verwaltungskosten nicht überproportional steigen und dass Spenderwerbung informativ ist sowie die Projektförderung

---

<sup>230</sup> Dies ist eine sozialetische Forderung an Konditionalitäten, Vgl. Kapitel 2.3.7.6 dieser Arbeit und Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz (2004): Partnerschaft mit den Armen. Wechselseitige Verpflichtungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Eine Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, Bonn, S. 28.

<sup>231</sup> Interview Klaschka, 13. Januar 2017.

<sup>232</sup> Adveniat-Richtlinie, S. 2, Abschnitt 2,4.

<sup>233</sup> Adveniat-Richtlinie, S. 3-7, Abschnitt 4.

<sup>234</sup> Adveniat-Richtlinie, S. 3, Abschnitt 4.1, Absätze 1-3.

<sup>235</sup> Adveniat-Richtlinie, S.4 Abschnitte 3-5 und 6-9.

<sup>236</sup> Ethik-Kodex für die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Bischöflichen Aktion Adveniat. Online unter <http://www.adveniat.de/ueber-uns/bischoefliche-aktion-adveniat/ethik-kodex.html> (28.01.2017).

<sup>237</sup> Leider sind die Führungsleitlinien für diese Arbeit aus Datenschutzgründen nicht zugänglich.

<sup>238</sup> Ebd. Absatz 5.

<sup>239</sup> Mehr Information dazu unter <http://www.dzi.de/> (06.05.2017).

nachhaltig und transparent geschieht<sup>240</sup>. Der Jahresbericht ist ein Instrument der Transparenz, da in ihm detailliert über Einnahmen und Ausgaben informiert sowie die Art der Projektförderung und nicht zuletzt Vergütungen und Aufwandsentschädigungen der Geschäftsführung offengelegt werden<sup>241</sup>. Zudem wurde von der Unterkommission für Lateinamerika ein Ombudsmann beauftragt, an den Mitarbeiter oder Projektpartner sich wenden können, wenn sie Verdachtsfälle von Korruption mitteilen wollen<sup>242</sup>. Auch in der Korruptionspräventionsrichtlinie wird nochmals ein besonderer Schwerpunkt auf die Projektarbeit gelegt. Hier wird neben dem Vier-Augen-Prinzip und dem Prinzip der Aufgaben- und Funktionstrennung darauf Wert gelegt, dass auch die Unterkommission in Entscheidungsprozesse einbezogen ist und regelmäßig von den Länderabteilungen bzw. der Geschäftsführung informiert werden muss. Bedeutsam ist noch, dass der Vertrag zwischen Adveniat und den Projektpartnern, der die Konditionen der Förderung enthält, unterschrieben in Papierform vorliegen muss<sup>243</sup> und von Adveniat bezüglich der Unterschriften und der „darin kommunizierte[n] Daten [...] mit den Adveniat vorliegenden Informationen“ geprüft wird. Damit wird „die Förderungsberechtigung überprüft.“<sup>244</sup> Ebenso ist in der Richtlinie festgelegt, dass Beihilfen über 15.000 Euro in Raten ausgezahlt werden, was explizit dazu dienen soll, die „Einhaltung der Vertragsvereinbarungen“<sup>245</sup> zu kontrollieren. Hier wird dann doch auch bei Adveniat die grundlegende Asymmetrie zwischen Geldgeber und -empfänger deutlich, die eine grundsätzliche Herausforderung in der Entwicklungszusammenarbeit darstellt. Allerdings werden von Adveniat klare Kriterien, „die zur Projektentscheidung führen“<sup>246</sup> formuliert, jedoch außer den formalen Kriterien in den Grundsätzen und Richtlinien zur Projektförderung nicht veröffentlicht, um die Entscheidungshoheit zu behalten und niemanden öffentlich bloßzustellen<sup>247</sup>. In der Richtlinie wird nur festgelegt, dass Ablehnungsgründe für Anträge verbindlich formuliert werden und die Länderbudgets nach eindeutigen Kriterien, deren Leitmaßstab die Armenorientierung der Projekte ist, zugewiesen werden<sup>248</sup>. Zudem wird auf die Länderprofile, die von Adveniat erstellt werden, verwiesen, die eindeutige Förderschwerpunkte in den Ländern formulieren. Zudem wird die Kompetenz der Länderreferenten über spezifische Bedingungen im Land bei der

---

<sup>240</sup> Ebd. Absatz 6 und 7.

<sup>241</sup> Ebd. Absatz 8.

<sup>242</sup> Ebd. Absatz 9.

<sup>243</sup> Vermutlich ist damit die Vorlage in der Geschäftsstelle Adveniat in Essen gemeint, auch wenn diese Erklärung explizit fehlt. Vgl. Adveniat-Richtlinie, Abschnitt 4.2, Absatz 4 und 5.

<sup>244</sup> Auch für das Vorige: Adveniat-Richtlinie, Abschnitt 4.2, Absatz 5.

<sup>245</sup> Ebd. Abschnitt 6.

<sup>246</sup> Ebd.

<sup>247</sup> Vgl. auch die Erklärung über Projektanträge, die „nach dem Beschluss der Unterkommission nicht gefördert werden.“

<sup>248</sup> Adveniat-Richtlinie, Abschnitt 4.2.2, Absätze 2 und 3.

Bewilligung von Anträgen berücksichtigt<sup>249</sup>, sodass bei höheren Kosten auch höhere Summen möglich werden.

Im anschließenden Abschnitt der Richtlinie werden unter „5.Verhaltensregeln“<sup>250</sup> einige vermeintliche Selbstverständlichkeiten angeführt, wie die Trennung von privaten und dienstlichen Angelegenheiten. Auch wird darauf hingewiesen, dass persönliche Beziehungen keinen Einfluss auf die Projektförderungsentscheidung haben dürfen. Auch die Annahme von Geschenken und Bewirtungen über das landestypisch Übliche hinaus sind verboten ebenso wie die nochmals erwähnte Beschleunigungsbestechung. An diesen Verhaltensregeln ist für die Fragestellung dieser Arbeit bedeutsam, dass sie nicht vorrangig für die Hilfsempfänger, sondern mehr für die Entscheider unter den Gebern gedacht sind. Die Empfänger der Gelder sind nur insofern implizit erfasst, als darauf hingewiesen wird, dass jeder, der Kenntnis von Korruption erhält oder einen solchen Verdacht hegt, verpflichtet ist, diesen auf dem Dienstweg oder dem bestellten Ombudsmann mitzuteilen. Am Ende der Richtlinie werden Hinweise auf disziplinar- und strafrechtliche Maßnahmen bei bewiesener Korruption sowie das Recht *Adveniat*, überführte Täter anderen Hilfsorganisationen zu melden<sup>251</sup>, hervorgehoben. Letzteres macht die erwähnte Machtasymmetrie nochmal deutlich. Diese Richtlinie, die 2012 in Kraft trat, soll alle zwei Jahre überarbeitet werden. Dies ist nach Quellenlage jedoch bisher nicht geschehen, sodass sie weiterhin in dieser Fassung Gültigkeit besitzt. Wie erwähnt, ist sie für diese Arbeit bedeutsam, da sie ein Ausdruck wechselseitiger Konditionalität in einem konkreten Feld der Zusammenarbeit ist. Hier wird eine Werteorientierung („Keine Korruption“) von beiden Seiten in der Entwicklungszusammenarbeit eingefordert, wenn auch von der Geberseite formuliert. Deutlich mehr auf die Seite des Hilfswerks in Deutschland zielt der im Folgenden dargestellte Ethik-Kodex für die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit.

---

<sup>249</sup> Ebd. Absätze 4 und 5.

<sup>250</sup> Auch für das Folgende *Adveniat*-Richtlinie, Abschnitt 5.

<sup>251</sup> *Adveniat*-Richtlinie, Abschnitt 6. Dort werden die Gültigkeit der Richtlinie ab dem 03. Dezember 2012 sowie die Wege der Bekanntmachung aufgeführt, etwa über eine gleichlautende Betriebsvereinbarung bzw. die Aufnahme in alle Verträge auch mit Partner in Lateinamerika.

### 6.1.2.3 Der Ethik-Kodex für die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit vom 28.06.2010<sup>252</sup>

In der Aufgabe Adveniat, die pastorale Arbeit der Kirche Lateinamerikas und der Karibik zu unterstützen<sup>253</sup>, soll die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit eine doppelte Aufgabe erfüllen: Zum einen sollen das Verantwortungsbewusstsein in Deutschland gegenüber den Menschen in Lateinamerika gestärkt sowie der kulturelle Reichtum Lateinamerikas bekannt gemacht werden. Und zum anderen sollen Spenden für die „von der Projektteilung geförderten Projekte“ eingeworben, „das Vertrauen der Unterstützer für Adveniat [gestärkt] und der Dialog mit ihnen“ gefördert werden<sup>254</sup>. Dabei wird betont, Adveniat trete „anwaltschaftlich für die Menschen in Lateinamerika ein, besonders für die Armen“<sup>255</sup>. Die ethischen Prinzipien, die dabei der Arbeit zugrunde liegen, sind die Achtung der Menschenwürde, die Verpflichtung zu Wahrheit und Objektivität in den Veröffentlichungen, die Förderung der Solidarität der Menschen in Deutschland mit den Menschen in Lateinamerika und der Karibik, der faire Umgang mit den Mitbewerbern sowie die verantwortungsbewusste und transparente Mittelverwendung<sup>256</sup>. Abschließend wird die Professionalität ebenso als ethisches Prinzip der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit benannt.

Unter dem Aspekt der Menschenwürde ist besonders wichtig, dass die Empfänger der Gelder von Adveniat nicht als passive Hilfsempfänger oder Objekte der Hilfe (bzw. der Barmherzigkeit) angesehen werden, sondern als Subjekte ihres Handelns, die zugleich durch das sozial-ethische Postulat globaler Gerechtigkeit einen Anspruch auf Unterstützung durch den globalen Norden haben. Im Ethik-Kodex wird besonders das Recht am eigenen Bild als Recht, das sich aus der Menschenwürde ergibt, erwähnt, ebenso wird betont, dass auf Menschen in Deutschland kein Druck bezüglich einer Spende ausgeübt werden soll<sup>257</sup>; Spenden ist ein freiwilliger Akt, was die Spende von der Abgabe unterscheidet. Des Weiteren werden sehr unterschiedliche Aspekte erwähnt: Zum einen sollen Menschenrechtsverletzungen, Korruption und Waffenhandel zum anderen aber auch Verstöße gegen das Arbeitsrecht durch Adveniat weder begangen noch befördert werden<sup>258</sup>. Für den entwicklungspolitischen Rahmen bedeutsamer ist

---

<sup>252</sup> Adveniat (2010): Ethik-Kodex. Essen. Online verfügbar unter: <http://www.adveniat.de/ueber-uns/bischoefliche-aktion-adveniat/ethik-kodex.html> (22.01.2017).

<sup>253</sup> Adveniat (2010), Präambel; S. 1. Online unter: <http://www.adveniat.de/ueber-uns/bischoefliche-aktion-adveniat/ethik-kodex.html>.

<sup>254</sup> Adveniat (2010), Ziele und Aufgaben der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit von Adveniat; S. 1. Online unter: <http://www.adveniat.de/ueber-uns/bischoefliche-aktion-adveniat/ethik-kodex.html>.

<sup>255</sup> Ebd.

<sup>256</sup> Ebd.

<sup>257</sup> Auch für das Vorherige ebd. S.2.

<sup>258</sup> Ebd. Dass dies extra erwähnt werden muss, scheint für die praktische Arbeit von Adveniat bedeutsam, nach der Erkenntnis: Was nicht vorkommt, muss nicht untersagt werden.

der Hinweis unter dem Prinzip „Wahrheit und Objektivität“, dass Ursachen und Folgen schlechter Lebensbedingungen, von Ausbeutung, aber auch von Unterstützung, immer im Gesamtzusammenhang dargestellt werden müssen<sup>259</sup>. In der Bildungsarbeit wird eine didaktische Umsetzung postuliert, die der Komplexität Lateinamerikas gerecht wird und verschiedene Sichtweisen darstellt, um den Rezipienten die unabhängige Meinungsbildung zu ermöglichen. Die Förderung der Solidarität geht als ethisches Prinzip laut Kodex „über die Darstellung individueller Not oder allgemeinen Elends“<sup>260</sup> hinaus. Durch eine genauere Analyse und Darstellung der Zusammenhänge will Adveniat die Menschen in Deutschland zur Solidarität auffordern, was aus Sicht des Kodex in der Tradition der Kirche auch die Reflexion des eigenen Lebensstils einschließt<sup>261</sup>. Auch die Vorrangige Option für die Armen bestimmt laut Ethik-Kodex die Arbeit von Adveniat, was den advokatorischen Einsatz für die Armen in Lateinamerika einschließt. Die weltkirchliche Zusammenarbeit wird dabei als Möglichkeit gesehen, der christlichen Sendung zu entsprechen und die Botschaft zu verkünden, dass das Reich Gottes in der Gegenwart schon angebrochen sei<sup>262</sup>. Größere Bildungsgerechtigkeit für alle gesellschaftlichen Schichten zählt ebenso zum Ziel der Arbeit Adveniat. Hier wird auch auf „besondere Angebote für kirchen- und bildungsferne Gruppen“<sup>263</sup> verwiesen. Im Ethik-Kodex wird ebenso gefordert, dass man den anderen Organisationen, die für ähnliche Zwecke Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland betreiben, also entwicklungspolitischen NGOs, fair begegnen solle und die eigene Position offen darlege. Besondere Kooperation sichert Adveniat - verständlicherweise - den anderen kirchlichen Hilfswerken, die eine ähnliche Sendung haben, zu<sup>264</sup>. Zur Mittelverwendung gelten die Grundsätze der „Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“. So sollen Ineffizienz und Ineffektivität ebenso verhindert werden wie durch Personalentwicklung und technischen Fortschritt, die beides die Professionalität der Arbeit als ethisches Gebot sicherstellen sollen<sup>265</sup>. Zur weiteren ethisch-moralischen Basis der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit verweist Adveniat auf den Pressekodex des deutschen Presserates, die Internationale Erklärung zu ethischen Prinzipien des Fundraisings, die Leitlinien des DZI-Spendensiegels und die internationalen ethischen Richtlinien für die

---

<sup>259</sup> Wörtlich wird formuliert „Adveniat vermeidet verkürzende, einseitige oder verzerrende Darstellungen“. Adveniat (2010), S.2.

<sup>260</sup> Ebd.

<sup>261</sup> Dies erinnert zum einen an die überkommene Dependenztheorie, lässt sich zeitgemäß jedoch auch mit der Externalisierungsgesellschaft beschreiben, die unerwünschte Effekte des westlichen Lebensstils in Länder des globalen Südens verlagert hat, wie es Stefan Lessenich darstellt. Vgl. Lessenich, Stefan (2016): Neben uns die Sintflut. Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis. Berlin

<sup>262</sup> Auch für das Vorherige, Adveniat (2010), S. 2.

<sup>263</sup> Ebd.

<sup>264</sup> Vgl. MARMICK-Kommission.

<sup>265</sup> Der gute Wille ist gerade in der Entwicklungszusammenarbeit oft nicht hinreichend.



Öffentlichkeitsarbeit der „Confédération Européenne des Relations Publiques (CERP)“<sup>266</sup>. Für die Partnerauswahl sind sowohl die Prinzipien des Global Compact der Vereinten Nationen<sup>267</sup> als auch die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation ILO) verbindlich<sup>268</sup>. In diesem Ethik-Kodex werden wichtige Bedingungen für die Arbeit von Adveniat formuliert, die vor allem Adveniat selbst und nur mittelbar die Geldempfänger betreffen. Dies ist naturgemäß in der Anlagerichtlinie noch stärker, da dort Richtlinien formuliert werden, die vorgeben, wie Adveniat die eingeworbenen Spenden anlegen soll, bevor sie an Projektpartner in Lateinamerika und der Karibik ausgegeben werden. Schon die Tatsache, dass es eine solche Anlagerichtlinie gibt, ist Ausdruck einer reziproken Konditionalität, die auch die Geldgeber an Vorgaben bindet.

#### 6.1.2.4 Anlagerichtlinie der Bischöflichen Aktion Adveniat vom 27.02.2013<sup>269</sup>

In der Anlagerichtlinie wird festgelegt, welche Kriterien Adveniat anwendet bzw. anwenden sollte, um Rücklagen, also Einnahmen, die nicht sofort reinvestiert werden, auf dem Finanzmarkt anzulegen<sup>270</sup>. Dabei finden neben den kaufmännischen Prinzipien die Grundsätze der Nachhaltigkeit, der Rentabilität und der Wirtschaftlichkeit Berücksichtigung<sup>271</sup>. Wichtig ist auch die Absicherung des Vermögens, was dadurch deutlich wird, dass laut Richtlinie die kurzfristigen, zur Sicherung der Liquidität notwendigen Bankeinlagen „nur bei Kreditinstituten unterhalten werden [dürfen], die einem deutschen Einlagensicherungssystem ohne Betragsbegrenzung angeschlossen sind.“<sup>272</sup> Dies kann als Umsetzung des Zieles der Nachhaltigkeit der Geldanlagen gedeutet werden, auch wenn es auf Hilfe von außen, was hier bedeutet, Hilfe durch den Steuerzahler, aufgebaut ist. Den Schwerpunkt der Anlagerichtlinie bilden jedoch mittel- und langfristige Geldanlagen. Für diese werden zunächst die erwähnten kaufmännischen Prinzipien zum Erhalt des Vermögens aufgeführt: Vermeidung hochspekulativer

---

<sup>266</sup> Adveniat (2010), S. 3.

<sup>267</sup> Vereinte Nationen (o.J.): United Nations Global Compact. Online Verfügbar unter: <https://www.globalcompact.de/ueber-uns/united-nations-global-compact> (21.07.2021).

<sup>268</sup> Adveniat (2010).S; 3. Die ILO-Kernarbeitsnormen sind online verfügbar unter: <http://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/kernarbeitsnormen/lang--en/index.htm> Zu ihrer Beurteilung vgl. Demele, Markus (2013): Entwicklungspolitik als Arbeitspolitik. Marburg.

<sup>269</sup> Anlagerichtlinie der Bischöflichen Aktion Adveniat. Ausgehändigt durch Prälat Bernd Klaschka, Hauptgeschäftsführer von Adveniat, bei Interview am 13.Januar 2017 in der Geschäftsstelle von Adveniat in Essen. (Im Folgenden „Anlagerichtlinie Adveniat“).

<sup>270</sup> Diese Richtlinie wird hier nur kurz ausgeführt, inhaltlich ist sie an die Schrift „Ethisch-nachhaltig investieren. Eine Orientierungshilfe für Finanzverantwortliche katholischer Einrichtungen in Deutschland“, herausgegeben von Deutscher Bischofskonferenz und Zentralkomitee der deutschen Katholiken angelehnt: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz / Zentralkomitee der deutschen Katholiken (Hgg.) (2015): Ethisch-nachhaltig investieren. Eine Orientierungshilfe für Finanzverantwortliche katholischer Einrichtungen in Deutschland. Bonn.

<sup>271</sup> Vgl. Anlagerichtlinie Adveniat, Abschnitt 1.

<sup>272</sup> Anlagerichtlinie Adveniat, Abschnitt 2, Absatz 2.

Anlagen und möglichst breite Diversifikation der Geldanlagen. Damit sollen die Anlagen im Zentrum des Dreiecks aus Rendite, Risiko und langfristiger Absicherung gehalten werden. Bemerkenswerter ist, dass die Geldanlagen des Hilfswerks sich „an christlichen Werten orientieren sollen“<sup>273</sup>. Dazu soll ein Nachhaltigkeitsfilter eingebaut werden<sup>274</sup>. In Abschnitt 5 wird dargelegt, dass die Wertvorstellungen den Schutz des menschlichen Lebens, sowie den Dreiklang der Ökumenischen Versammlung, Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung, umfassen<sup>275</sup>. Der Nachhaltigkeitsfilter orientiert sich laut Anlagerichtlinie an „Nachhaltigkeitskriterien für Umwelt, Unternehmensführung, Menschenrechten, Umgang mit Mitarbeitenden und Kooperationspartnern (Stakeholder) sowie an besonderen ethischen Problemstellungen“<sup>276</sup>. Darüber hinaus soll nur in Unternehmen, die sich der Nachhaltigkeit verpflichtet haben, investiert und auch nur mit Banken, die eine explizite Nachhaltigkeitsstrategie besitzen, kooperiert werden<sup>277</sup>. Zugleich wird darauf hingewiesen, dass der Nachhaltigkeitsfilter in einem eigenen Dokument als Anhang an die Richtlinie dargestellt wird. Hier werden Ausschlusskriterien für Unternehmen, Staaten und Finanzinstrumente detailliert aufgeführt und Begründungen für den Ausschluss formuliert<sup>278</sup>. Im Bereich der Ausschlusskriterien für Unternehmen sind völlige Ausschlusskriterien von eingeschränkten zu unterscheiden. Als absolute Ausschlusskriterien bezeichne ich die Maßgabe, dass das Unternehmen in keinem Fall gewisse Dinge tun darf (Anteil von 0% am Geschäft der Unternehmen) während bei anderen Dingen ein geringer Anteil an bedenklichen Geschäften aus der Sicht Adveniat zugestanden werden kann<sup>279</sup>. Im Bereich der Investitionen in Staaten werden keine Unternehmens-

---

<sup>273</sup> Anlagerichtlinie Adveniat, Abschnitt 3, Absatz 3.

<sup>274</sup> Vgl. ebd. Nach der Veröffentlichung der Anlagerichtlinie 2013, nämlich im Juli 2015 gaben das Zentralkomitee der deutschen Katholiken und die Deutsche Bischofskonferenz eine Leitlinie zum ethisch-nachhaltigen Investment heraus. Dies konnte in der Anlagerichtlinie aber noch nicht explizit aufgegriffen werden. Vgl. Deutsche Bischofskonferenz / Zentralkomitee der deutschen Katholiken (Hgg) (o.J.): Ethisch-nachhaltig investieren. Eine Orientierungshilfe für Finanzverantwortliche katholischer Einrichtungen in Deutschland. Bonn.

<sup>275</sup> Dieser Dreiklang wurde im Konziliaren Prozess für ein Friedenskonzil aller christlichen Kirchen formuliert und erstmals auf der ökumenischen Versammlung 1989 in Basel öffentlich wirksam verkündet.

<sup>276</sup> Anlagerichtlinie Adveniat, Abschnitt 5, Absatz 1. Etwas erstaunlich ist, dass hier der Begriff der Good Governance, der eigentlich für gute Regierungsführung im engeren Sinne verwandt wird, auf Unternehmen bezogen wird. Hier wäre eigentlich eher an die Forderung von Corporate Social Responsibility (CSR), wie sie in der Achtung der Stakeholder anklingt, zu denken. Vgl. Kapitel 2.2.2 dieser Arbeit.

<sup>277</sup> Auch für das Folgende Anlagerichtlinie Adveniat, Abschnitt 5, Absatz 2-4.

<sup>278</sup> So werden etwa Agrar-Rohstoffderivate kategorisch als Investition im Bereich der Finanzinstrumente ausgeschlossen, „[d]a [sie] für Preisanstieg von Nahrungsmitteln mitverantwortlich“ seien. Siehe, auch für das Folgende, Adveniat, Anlagerichtlinie, Anhang 2.

<sup>279</sup> Ich führe hier nur einige signifikante Beispiele an: So werden Unternehmen, die mehr als 5% ihres Geschäftes mit Rüstungsgeschäften oder Kernreaktoren verdienen, ausgeschlossen, während Unternehmen auf keinen Fall ausbeuterische Kinderarbeit oder Abtreibung betreiben bzw. nidationshemmende Medikamente herstellen dürfen. Auch die Produzenten von Landminen und Streubomben sind genauso völlig ausgeschlossen wie Unternehmen die die ILO-Kernarbeitsnormen verletzen. Ebenso sind Unternehmen ausgeschlossen, die menschliches Erbgut verändern wollen oder mit menschlichen Stammzellen arbeiten. Tierversuche, Verstöße gegen die Menschenrechte, Produktion von nuklearen, chemischen oder biologischen Waffen oder systematische Korruption oder Bestechung sind absolute Ausschlusskriterien, während Glücksspiele, Tabakproduktion oder -

beteiligungen, sondern grundsätzliche politische Strukturen, wie dauerhafte und systematische Menschenrechtsverletzungen, totalitäre Regime, die Einschränkung der Religionsfreiheit, der Bau von Atomkraftwerken zur Sicherung von mehr als 20% des Energiebedarfs des Landes oder die Unterzeichnung internationaler Abkommen, angeführt. Auch Staaten, die in den letzten 5 Jahren die Todesstrafe vollstreckt haben, sind als Anlageobjekt ausgeschlossen. Ebenso werden der Besitz von ABC-Waffen „ohne Abrüstungspläne, eine schlechte Bewertung im Korruptionsindex von Transparency International sowie die Nicht-Unterzeichnung internationaler Abkommen<sup>280</sup> und ein Rüstungsbudget, das mehr als 3% des BIP beträgt, als Hinderungsgrund, dort zu investieren, in der Richtlinie erfasst. Interessant ist, dass auch Staaten ausgeschlossen sind, deren Wert weniger als 0,5 des Gender Empowerment Measure<sup>281</sup> beträgt, während der Gini-Koeffizient (Index zur wirtschaftlichen Ungleichheit<sup>282</sup>) nicht eindeutig als Kriterium Anwendung findet.

Diese Ausschlusskriterien werden jedoch, wie erwähnt, nur im Anhang 2 der Anlagerichtlinie aufgeführt; in der eigentlichen Richtlinie wird zunächst bezüglich der konkreten Anlage lediglich festgelegt, wie hoch der Anteil von festverzinslichen Wertpapieren (nicht über 50%), Aktien (nicht über 15%) und Mischfonds, Immobilien und Rohstoffen (nur 1%) im Vermögen Adveniat sein darf. Interessant ist, dass die populäre entwicklungspolitische Kreditmaßnahme, der Mikrokreditfonds, nur zu 10% im Anlagevermögen enthalten sein darf. Entwicklungspolitisch aufmerksamer ist die Begrenzung der Investitionen in Rohstoffe, die auf 1 Prozent beschränkt werden, und das Verbot von Investitionen in physisches Gold und andere Edelmetalle. Allerdings wird dieses Verbot „aufgrund der hohen Wertschwankung und fehlender jährlicher Ertragssauschüttungen“<sup>283</sup> erteilt und nicht aus Gründen der entwicklungspolitischen Beurteilung von Edelmetallen in Entwicklungsländern, die oft schwierige,

---

handel, pornografische Produkte, sowie die Herstellung von Biokraftstoffen aus Lebensmitteln und Alkohol in größerem Umfang eingeschränkte Ausschlusskriterien bezeichnen, die nicht mehr als 5% des Umsatzes der Unternehmen ausmachen dürfen Die vollständige Liste findet sich in Anlagerichtlinie Adveniat, Anhang 2.

<sup>280</sup> Bezüglich der Internationalen Abkommen werden explizit die ILO-Arbeitsrechtsnorm, die UN-Kinderrechtskonvention sowie das Kyoto-Protokoll zum Klimaschutz erwähnt. Anlagerichtlinie Adveniat, Anhang 2.

<sup>281</sup> Der Gender Empowerment Measure wird mit Werten zwischen 1 000 als bestem Wert und 0,000 angegeben und misst die gesellschaftliche Ungleichheit zwischen Männern und Frauen, was de facto bedeutet, dass der Grad der fehlenden Gleichberechtigung von Frauen gemessen wird. Vgl. dazu auch: Schmitt-Thiel, Julia (2010): Gendermanagement im internationalen Vergleich. Ziele, Methoden, Umsetzung. Berlin. (Policy-Forschung und vergleichende Regierungslehre, 9).

<sup>282</sup> „Der Gini-Koeffizient ist ein weit verbreitetes Maß zur Quantifizierung der relativen Konzentration einer Einkommensverteilung. Im Falle der maximalen Gleichverteilung der Einkommen (d.h. jede Person bezieht exakt das Durchschnittseinkommen der betrachteten Grundgesamtheit) nimmt der Gini-Koeffizient den Wert Null an, während er im anderen Extremfall einer maximal ungleichen Einkommensverteilung (d.h. eine einzige Person bezieht das komplette Einkommen der betrachteten Grundgesamtheit für sich alleine) den Wert Eins annimmt.“ Kamp, Udo (2018). Art. Gini-Koeffizient. In: Gabler Wirtschaftslexikon online <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/gini-koeffizient-33245/version-256772> (11.05.2020).

<sup>283</sup> Anlagerichtlinie Adveniat, Abschnitt 4.6, Absatz 2.

menschenverachtende und umweltschädigende Arbeitsweisen anwenden. Alternativfonds, etwa im Bereich erneuerbarer Energien, sollen ebenfalls nur begrenzt zugelassen sein. Insgesamt ist der Anlagerichtlinie eine konservative Anlagepolitik zu attestieren, die zum einen überrascht<sup>284</sup>, zum andern aber auch als Maßnahmen zum Erhalt des Vermögens und zur Vermeidung von Interessenkonflikten, etwa bei Investitionen in Lateinamerika, verstanden werden kann. Abschließend wird in der Richtlinie auf die notwendige Transparenz bei Anlageentscheidungen, die „ordnungsgemäß und nachvollziehbar dokumentiert“ werden sollen, hingewiesen sowie die Funktionstrennung zwischen Handel, Dokumentation und Überprüfung festgelegt<sup>285</sup>. Handel und Dokumentation obliegen ebenso wie die gesamte Verwaltung des Vermögens des Hilfswerkes, dem Bistum Essen, während die Überprüfung der Anlagenpolitik der Unterkommission Lateinamerika vorbehalten ist. Die Verwaltung des Vermögens kann auch einem Kreditinstitut übertragen werden. Interessant ist, dass Spenden in Form von Anlagen überprüft und bei grundsätzlicher Unbedenklichkeit der Herkunft gemäß der Richtlinie umgeschichtet werden sollen. Wenn dies vom Zuwendungsgeber nicht gewünscht wird, kann die Zuwendung in die Verwaltung eines Kreditinstituts übertragen werden.

Diese Richtlinie macht zum einen deutlich, dass nicht nur die Geldempfänger, sondern auch die Geldgeber, die ihrerseits Zuwendungen, meist in Form von Spenden, erhalten, ihr Handeln ethisch relevanten Kriterien unterwerfen müssen, und verdeutlicht zum anderen auch die genaueren Vorstellungen von Adveniat, was der menschlichen Entwicklung dienlich ist und was eher nicht. In letzteres darf nicht investiert werden, wie der Anhang 2 verdeutlicht. Hier wird eine Mischung aus menschenrechtlichen Kriterien und explizit christlichen Normen, wie das Investitionsverbot in Unternehmen, die Abtreibungen vornehmen oder nidationshemmende Medikamente herstellen, sichtbar. Auch der Dreiklang der Ökumenischen Versammlung ist ein Hinweis auf den weltanschaulichen Hintergrund Adveniats, das somit eine werteorientierte Setzung von Bedingungen, auch für das eigene Agieren, erkennen lässt. Neben diesen kirchlichen Akteuren soll als nicht kirchlicher Akteure im Anschluss der Weltladen-Dachverband und seine Bedingungen an Kooperationspartner im globalen Süden untersucht werden.

---

<sup>284</sup> Angesichts der entwicklungspolitischen Ausrichtung von Adveniat.

<sup>285</sup> Auch für das Folgende Anlagerichtlinie Adveniat, Abschnitt 6 bis Abschnitt 8.

## 6.2 Nicht kirchlicher Partner in der Entwicklungszusammenarbeit: Der Weltladen-Dachverband

Der Faire Handel ist nach eigener Auskunft aus der Erkenntnis entstanden, dass „Produzent\_innen in Ländern des Südens auf dem Weltmarkt systematisch benachteiligt“<sup>286</sup> werden. Nach dieser Ansicht entstehen aus dieser Benachteiligung (alleine) Armut, Hunger und Abhängigkeit von Finanzen oder Nothilfe aus dem Ausland<sup>287</sup>. Die Bewegung des Fairen Handels bezieht sich, wie in ihrer Gründungsgeschichte dargelegt<sup>288</sup>, auf eine Aussage des brasilianischen Bischofs Dom Helder Camara: „Wenn die Länder des Überflusses den Entwicklungsländern gerechte Preise für ihre Produkte zahlen würden, könnten sie ihre Unterstützung und ihre Hilfspläne für sich behalten.“<sup>289</sup> Diese fairen Preise zu realisieren ist das Anliegen der Bewegung des Fairen Handels, die in den letzten Jahren ihren Anteil am Gesamthandel ständig erweitert. Dabei wird er als „ein praktikables Entwicklungsinstrument für marginalisierte Produzenten und Arbeiter“<sup>290</sup> verstanden. Allerdings kann im Rahmen dieser Arbeit nicht auf den gesamten Fairen Handel eingegangen werden. Vielmehr sollen exemplarisch die Bedingungen, die die Weltladen-Bewegung ihren Partner stellt, untersucht werden. Die einschlägige Quelle dazu ist die Konvention des Weltladen-Dachverbandes in der Fassung von 2019, die eine Fortschreibung der Konvention von 2010 ist<sup>291</sup>. Die Weltläden bilden den zentralen Ursprung des Fairen Handels, haben heute jedoch nur einen Anteil von unter 10 Prozent am Fairen Handel<sup>292</sup>, der mit dem Transfair-Siegel auch herkömmliche Supermärkte erreicht hat<sup>293</sup>. Dennoch sind die Konvention und andere Richtlinien der Weltläden weiterhin einschlägig dafür, was Fairen Handel<sup>294</sup> ausmacht, so dass ich mich auf die Weltläden und ihre

---

<sup>286</sup> Weltladen-Dachverband (Hg.) (2007): Weltladen-Akademie. Grundkurs Weltladen o.O., S.9.

<sup>287</sup> Ebd.

<sup>288</sup> Ebd.

<sup>289</sup> Camara, Helder (1969): Revolution für den Frieden, Freiburg i. Br., S. 113. Zu Dom Helder Camara, einer „Symbolgestalt, einem Hoffnungsträger und »Prophet« der südamerikanischen Befreiungstheologie“; \* 7.2. 1909 in Fortaleza, † 27.8. 1999 in Recife, Brasil siehe Heinz, Daniel (2000): Art. Camara, Helder. In: BBKL Band XVII (2000) Sp. 218-222.

<sup>290</sup> Louzil, Kim Markus (2015): Die Zukunftsfähigkeit der Weltladen-Bewegung im Fairen Handel: Analyse des Profilierungs- und Professionalisierungsprozesses der Weltläden, Saarbrücken, S.11.

<sup>291</sup> Die Konvention „wurde von der Mitgliederversammlung des Weltladen-Dachverbandes am 17. Oktober 2010 verabschiedet und bei den Mitgliederversammlungen am 29. Juni 2014, am 21. Juni 2015, am 10. Juni 2018 und am 30. Juni 2019 überarbeitet. In der Mitgliederversammlung am 30. Juni 2019 wurde darüber hinaus ein Zusatz zur Konvention verabschiedet, der bis zum 30. Juni 2022 Gültigkeit hat.“ Weltladen-Dachverband (Hg.) (2019): Die Konvention der Weltläden. Online verfügbar unter: <https://www.weltladen.de/ueber-weltlaeden/kundenmagazin/wie-funktioniert/die-konvention-der-weltlaeden/> (10.06.2020), S. 1.

<sup>292</sup> Louzil (2015); S. 111 und Raschke, Markus (2009): Fairer Handel. Engagement für eine gerechte Weltwirtschaft. 2. Aufl. Ostfildern.

<sup>293</sup> Die diesbezügliche Debatte unter den Aktivisten des Fairen Handels lege ich im nächsten Kapitel ausführlicher dar.

<sup>294</sup> Definition Fairer Handel: Handel mit besonderen Konditionen für Produzenten und Vermarktungsorganisationen aus Entwicklungsländern /Ländern des globalen Südens. BELEG

Bedingungen fokussiere. Diese Leitlinien sind Vorgaben des Weltladen-Dachverbands, in dem rund 460 der insgesamt ungefähr 900 Weltläden in Deutschland verbunden sind<sup>295</sup>. Im Folgenden wird zunächst die Entstehung der Weltläden nachgezeichnet.

## 6.2.1 Die Grundlagen des Fairen Handels

Zunächst sollen die Entstehung der Weltläden als Ausdruck der Bewegung des Fairen Handels und die Satzung des Weltladen-Dachverbandes dargestellt werden, um das Fundament zu umreißen, auf dem der Weltladen-Dachverband gegenwärtig agiert. Die Bedingungen für die Partner, besonders im globalen Süden, werden im Anschluss in der Analyse der Konvention der Weltläden und des Lieferantenkatalogs in der aktuell gültigen Fassung herausgearbeitet.

### 6.2.1.1 Die Entwicklung der Weltläden

Die Idee des Fairen Handels entstand ab der Mitte des 20. Jahrhunderts. Zunächst entstanden es erste Initiativen in den USA und den Niederlanden: Bereits in den 1940er Jahren gab es in den USA eine von den Mennoniten geförderte Initiative, die „Handel mit armen Gemeinden im Süden“ treiben wollte. Raschke betont, dass es aufgrund der schlechten Quellenlage nicht ganz eindeutig ist, ob diese tatsächlich dem Fairen Handel zuzurechnen oder nur als ‚artverwandter‘ Vorläufer zu verstehen ist<sup>296</sup>. Die britische Nichtregierungsorganisation Oxfam startete jedoch Ende der 1950er Jahre den gesonderten Verkauf von Produkten aus Hongkong, das damals noch britische Kronkolonie war, und gründete 1964 zu diesem Zweck die erste Alternative Importorganisation (AIO). Der erste Weltladen eröffnete 1969 in den Niederlanden, beruhend auf Initiativen zum alternativen Rohrzuckerhandel und dem Verkauf von Handwerksprodukten. In Deutschland entstand in den 1960er Jahren die ‚Aktion Dritte Welt Handel‘, die zumindest Anstöße aus den Niederlanden aufnahm<sup>297</sup>. Zugleich wurde auch die Politik auf die Entwicklungsthematik aufmerksam, was sich etwas an der Gründung des ‚Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung‘<sup>298</sup> 1961 zeigt.

In der Anfangszeit waren die Akteure des Fairen Handels in Deutschland vor die Frage gestellt, ob sie im Fairen Handeln eine in die übrigen, staatlich geförderten Aktivitäten der Entwicklungshilfe integrierte Aktion sein wollte, was den grundsätzlichen Konsens zur

---

<sup>295</sup> <https://www.weltladen.de/weltladen-dachverband/> (10.06.2020). Folglich gibt es auch andere Weltläden, auf die ich jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht eingehen kann.

<sup>296</sup> Auch für das Folgende: Raschke (2009) S. 40f.

<sup>297</sup> Wieweit die Beeinflussung reichte, kann hier nicht erörtert werden. Vgl. Raschke S.41.

<sup>298</sup> Dies ist der offizielle Name des Ministeriums seit 1993. Gegründet wurde es unter dem Namen ‚Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit‘ 1961.

Organisation der Weltwirtschaft einschloss, oder ob sie eher eine kritische Aktion, die den konventionellen Welthandel kategorisch ablehnte, sein wollte<sup>299</sup>. Diese Auseinandersetzung lebte später in der Diskussion, ob fair gehandelte Produkte nur in Weltläden oder auch in herkömmlichen Supermärkten angeboten werden sollten, wieder auf. Zunächst nahm die Bewegung des Fairen Handels in den 1960er und 70er Jahren einen Aufschwung, der durch das Zusammenwirken kirchlicher und nichtkirchlicher Akteure gekennzeichnet war. Hier muss hervorgehoben werden, dass in der Bewegung des Fairen Handels zwar auch engagierte christliche Laien zu finden sind, dass der Weltladen-Dachverband allerdings keine institutionell oder konfessionell an eine Kirche gebundene Institution ist. Für die Entwicklung des Handels mit den Entwicklungsländern bzw. mit den Ländern des globalen Südens wurden auch in Deutschland sogenannte „alternative Importorganisationen“ gegründet wie etwa die GEPA<sup>300</sup>, El Puente<sup>301</sup> oder dwp<sup>302</sup>. El Puente war auch an der Gründung des Weltladen-Dachverbandes beteiligt, der als Organisation der Läden, die den Verkauf von Produkten aus dem globalen Süden mit entwicklungspolitischer Bildungsarbeit verbinden wollten, am 26. April 1975 in Frankfurt am Main gegründet wurde<sup>303</sup>. Zunächst hieß der Verband „Arbeitsgemeinschaft Dritte Weltläden (AG3WL)“. Bereits Anfang der 1970er Jahre hatte es erste Verkaufsstände „auf Märkten und nach Gottesdiensten“<sup>304</sup> gegeben und 1973 wurde in Stuttgart der erste Weltladen eröffnet. In Frankfurt schlossen sich nun 1975 sieben Weltläden beziehungsweise Organisationen des Fairen Handels zur AG3WL zusammen<sup>305</sup>. 2019 gibt es deutschlandweit etwa 900 Weltläden, mehrere tausend Aktionsgruppen und weit über 30.000 zumeist ehrenamtlich Engagierte, was die Weltladenbewegung nach eigenen Angaben zur „größte[n], älteste[n] und aktivste[n] entwicklungspolitische[n] Bewegung in Deutschland“ macht<sup>306</sup>. Der Weltladen Dachverband beschreibt seine Arbeit wie folgt:

---

<sup>299</sup> Raschke 2009, S. 42-45.

<sup>300</sup> GEPA: Gesellschaft zur Förderung der Partnerschaft mit der Dritten Welt mit Sitz in Wuppertal. Vgl. Raschke 2009, S. 51-54.

<sup>301</sup> El Puente hat seinen Firmensitz in Nordstemmen. Vgl. auch Raschke 2009, S. 55-56.

<sup>302</sup> dwp: Importorganisation 1988 in Ravensburg gegründet, heute nur noch WeltPartner. Vgl. <https://www.weltpartner.de/de>, besonders <https://www.weltpartner.de/de/weltpartner-eg/unternehmensportraet/geschichte> (15.07.2021).

<sup>303</sup> Raschke 2009, S.56 und Weltladen-Dachverband (Hg.) (2005): Generation Weltladen. 30 Jahre Weltladenbewegung in Deutschland, S.8.

<sup>304</sup> Weltladen-Dachverband (Hg.) (2005): Generation Weltladen. 30 Jahre Weltladenbewegung in Deutschland. S. 1.

<sup>305</sup> Ebenda, S.1. Die Gründungsmitglieder waren: Aktion Partnerschaft Dritte Welt e.V., Rastatt; Arbeitskreis Dritte Welt e.V., Hamm; Entwicklungspolitischer Arbeitskreis e.V., Berlin-West; EL Puente, Verein für Arbeits- und Sozialförderung in Entwicklungsländern e.V., Hildesheim, Exodus – Solidarität mit der Dritten Welt e.V., Herne, Ökumenische Arbeitsgemeinschaft Dritte Welt e.V., Stuttgart und Partnerschaft-Dritte-welt e. V., Herrenberg. Vgl. Weltladen-Dachverband 2005, S. 8.

<sup>306</sup> Ebenda.

„Die Arbeit der Weltläden besteht im Wesentlichen aus drei Bereichen:  
Als Fachgeschäfte des Fairen Handels bieten Weltläden die breiteste Auswahl an fair gehandelten Produkten, z.B. Kaffee, Tee und Schokolade sowie Schmuck, Lederwaren und ein wachsendes Angebot an Textilien. Rund 70% der Lebensmittel im Weltladen sind darüber hinaus biologisch angebaut.  
Im Rahmen ihrer Informations- und Bildungsarbeit regen Weltläden Jugendliche und Erwachsene zu einer kritischen Auseinandersetzung mit globalen Zusammenhängen an. Zahlreiche Weltläden werden mit ihren attraktiven Bildungsangeboten von Schulen und anderen Institutionen als außerschulische Lernorte aufgesucht“<sup>307</sup>.

In diesem Bereich bietet der Weltladen-Dachverband ein umfangreiches Weiterbildungsangebot und betreibt eine eigene „Weltladen-Akademie“, die auch ein umfangreiches und niederschwelliges Online-Angebot aufweist<sup>308</sup>.

„Mit ihrer politischen Kampagnenarbeit zielen Weltläden darauf ab, auf Missstände im internationalen Handel aufmerksam zu machen. Sie formulieren politische Forderungen und richten diese an Entscheidungsträger\*innen auf kommunaler, nationaler und EU-Ebene – oftmals gemeinsam mit anderen Organisationen. Seit 1996 findet in jedem Jahr im Mai der Europäische Weltladentag als politischer Aktionstag der Weltläden statt.“<sup>309</sup>

Zunächst wurden im Fairen Handel Kaffee und Bananen<sup>310</sup> verkauft, die als klassische Kolonialwaren angesehen wurden<sup>311</sup>, was der politischen Ausrichtung des Fairen Handels, der die Abhängigkeit der Länder des globalen Südens (also in weiten Teilen ehemaligen Kolonien) überwinden will, entsprach und entspricht. In der Anfangszeit gab es politische Auseinandersetzungen um den Import von Kaffee aus Nicaragua, die zur Loslösung eines Teils der Akteure des Fairen Handels von der GEPA beitrugen<sup>312</sup>. Auch wurde im Falle des Kaffees aus Nicaragua darüber diskutiert, dass man auch bei fair gehandelten Produkten gewisse Qualitätsstandards einführen und einhalten müsste, um langfristig am Markt erfolgreich sein zu können. Diese Diskussion um die Art der Solidarität (Hauptsache fair oder auch qualitativ gut, um nachhaltig erfolgreich zu sein) entzweit die Bewegung bis heute<sup>313</sup>. Zusätzlich werden heute auch andere Waren, vornehmlich ökologisch hergestellte Produkte, die nicht unbedingt „fair gehandelt“<sup>314</sup> sein müssen, in Weltläden des Weltladen-Dachverbands verkauft. Seit 2019 gibt es auch eine Stärkung des Verkaufs fair gehandelter Textilien in Weltläden des Dachverbands<sup>315</sup>.

Eine weitere Debatte entstand um die Absatzmöglichkeiten der fair gehandelten Produkte. Während eine Fraktion den Verkauf ausschließlich in Weltläden beibehalten wollte, war eine andere Gruppe dafür offen, faire Produkte auch in herkömmlichen Supermärkten anzubieten.

---

<sup>307</sup> <https://www.weltladen.de/ueber-weltlaeden/weltlaeden-in-zahlen/> (15.07.2021)

<sup>308</sup> <https://www.weltladen.de/fuer-weltlaeden/akademie/> (15.07.2021)

<sup>309</sup> <https://www.weltladen.de/ueber-weltlaeden/weltlaeden-in-zahlen/> (15.07.2021).

<sup>310</sup> Raschke 2009, S. 82-117.

<sup>311</sup> Als ‚Kolonialwaren‘ gelten Waren, die ausschließlich in ehemaligen europäischen Kolonien angebaut oder hergestellt werden.

<sup>312</sup> Raschke 2009, S.87f.

<sup>313</sup> Weltladen-Dachverband 2005, S. 11.

<sup>314</sup> Das Attribut „fair gehandelt“ darf nur auf Produkte aus den Ländern des globalen Südens angewandt werden.

<sup>315</sup> Siehe Zusatz zur Konvention der Weltläden vom Juni 2019.



Um diese dort zu kennzeichnen, wurde eigens das TransFair-Siegel eingeführt<sup>316</sup>. Durch diesen zusätzlichen Verkaufskanal, der sich letztlich ebenfalls und parallel etablieren konnte, wurden deutlich mehr Konsumenten erreicht als über die klassischen Weltläden. Hinzu kommt jedoch, dass durch die Einführung des TransFair-Siegels die Weltläden zu einer Profilierung und Professionalisierung gedrängt wurden<sup>317</sup>. Diese Professionalisierung führte auch zu einer inhaltlichen Entwicklung „von politischer Visionsarbeit zu marktorientiertem Handeln“<sup>318</sup>, was wiederum einen weiteren Punkt in der internen Debatte der Aktiven kreierte: Die Beschäftigung von hauptamtlichen Mitarbeitern in den Weltläden, die zunächst allein auf ehrenamtlicher Mitarbeit fußen<sup>319</sup> und somit eher ein Bestandteil einer zivilgesellschaftlichen Bewegung als profit-orientierte Unternehmen waren. Die Entwicklung zum eindeutigen Ziel der Umsatzsteigerung wird auch an einer in den 2000er Jahren aufkommenden Standortdiskussion für Weltläden deutlich: Man strebt nun zentrale Orte in den Städten an, nachdem man vorher ein Corporate Design entwickelt hat<sup>320</sup>.

Ein Grundsatz in der Anfangsphase war „Lernen durch Handel“, was eine Kombination aus Handel und Bildung implizierte, die ein zentrales Merkmal der Fair-Handelsbewegung war und ist<sup>321</sup>. Auch wurde der Anspruch erhoben, das Welthandelssystem zu verändern, weshalb man vom alternativen Handel sprach, um so die Kritik am konventionellen internationalen Handel auszudrücken<sup>322</sup>. Man könnte sagen, dass die Entwicklung des TransFair-Siegels eher als integrierte Aktion zu verstehen ist, während die Weltladen-Bewegung eher grundsätzlich kritisch gegenüber dem konventionellen Handel eingestellt ist. Die Weltladen-Bewegung wurde im Weltladen-Dachverband 1988 institutionell gestärkt, der sich dann auch eine Satzung gab, die mehrmals aktualisiert wurde und bis heute eine Grundlage des Fairen Handels im Weltladen bildet. Deshalb muss diese auch in die Analyse der Arbeit des Weltladen-Dachverbandes einbezogen werden, wenn die Bedingungen, die von den Weltläden den Partnern in Ländern des globalen Südens gestellt werden, sozioethisch bewertet werden sollen.

---

<sup>316</sup> Das Trans-Fair Siegel wurde nach 1991 vom deutschen Verein Transfair entwickelt. Im Rahmen einer internationalen Vereinheitlichung wurde es 2003 international angenommen und 2007 dann in „Fair-Trade-Siegel“ umbenannt. Das Symbol blieb allerdings das gleiche. Mehr dazu siehe: <https://www.fairtrade-deutschland.de/service/ueber-transfair-ev/25-jahre-transfair/25-momente> (21.07.2021).

<sup>317</sup> Raschke 2009, S. 117-133, hier S.117.

<sup>318</sup> Vgl. schon den Untertitel von Perkonig, Katharina (2009): Die Professionalisierung der Weltläden. Von politischer Visionsarbeit zu marktorientiertem Handeln. Saarbrücken.

<sup>319</sup> Vgl. Weltladen-Dachverband 2005, S. 24.

<sup>320</sup> Vgl. Weltladen-Dachverband 2005, S. 18-21 und S.33.

<sup>321</sup> Ebenda, S.5f.

<sup>322</sup> Ebenda, S.6.

### 6.2.1.2 Die Satzung des Weltladen-Dachverbandes vom Juli 2016

Die aktuelle Fassung der Satzung des Weltladen-Dachverbandes stammt aus dem Juli 2016. Darin wird zu Beginn die Definition des Fairen Handels nach der FINE, dem Internationalen Zusammenschluss der Fair-Handels Akteure<sup>323</sup>, zitiert und somit als Grundlage übernommen:

„Fairer Handel ist eine Handelspartnerschaft, die auf Dialog, Transparenz und Respekt beruht und nach mehr Gerechtigkeit im internationalen Handel strebt. Durch bessere Handelsbedingungen und die Sicherung sozialer Rechte für benachteiligte Produzenten/Produzentinnen und Arbeiter/innen – insbesondere in den Ländern des Südens – leistet der Faire Handel einen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung. Fair Handels-Organisationen engagieren sich – gemeinsam mit Verbrauchern/Verbraucherinnen – für die Unterstützung der Produzenten/Produzentinnen, die Bewusstseinsbildung sowie die Kampagnenarbeit zur Veränderung der Regeln und der Praxis des konventionellen Welthandels.“<sup>324</sup>

Neben diesen grundsätzlichen Erwägungen beschreibt die Satzung konkreter den Zweck des Vereins. So sollen Maßnahmen gefördert werden, „die eine wirksame Hilfe für die Bevölkerung in den Ländern der Dritten Welt bedeuten sowie der internationalen Gesinnung, der Toleranz auf allen Gebieten der Kultur und des Völkerverständigungsgedankens“<sup>325</sup> dienen. Diese Förderung geschieht laut Satzung durch die Förderung von Gruppen, die zum einen entwicklungspolitische Bildungsarbeit leisten sowie zum anderen „die finanzielle und materielle Unterstützung von gemeinnützigen, sozialintegrativen, genossenschaftlichen oder ähnlichen Initiativen in Entwicklungsländern zum Ziel haben.“<sup>326</sup> Darüber hinaus legt die Satzung vor allem fest, dass es drei Arten der Mitgliedschaft im Weltladen-Dachverband e.V. gibt: Weltläden als ordentliche Mitglieder, Weltgruppen und Fördermitglieder<sup>327</sup>. Als „Weltgruppen“ werden hier Personen oder Gruppen (juristische Personen) verstanden, die kontinuierlich zu Themen des Fairen Handels arbeiten, aber keine Weltläden sind. Beide Gruppen müssen die Satzung und die Konvention anerkennen; Weltgruppen haben jedoch in der Mitgliederversammlung kein Stimmrecht. Fördermitglieder sind Personen oder Personengruppen, welche die Arbeit der Weltläden oder des Dachverbandes finanziell unterstützen. Beide vorher genannten Mitglieder können laut Satzung zugleich Fördermitglied sein.

---

<sup>323</sup> FINE ist das Netzwerk der internationalen Dachverbände des Fairen Handels. Die Abkürzung repräsentiert die vier Verbände FLO (Fairtrade Labelling Organization International), IFAT (International Federation of Alternative Trade (seit 2009 World Fair Trade Organization (WFTO) NEWS (Network of European Worldshops, (seit 2009 Teil der World Fair Trade Organization) und EFTA (European Fair Trade Association. Vgl. Raschke 2009, S. 532f. Diese Aufstellung macht schon deutlich, dass es im Bereich des Fairen Handels sehr viel unterschiedliche Akteure und Verbände gibt. Der Weltladen-Dachverband ist nur ein kleiner, in Deutschland aber bedeutender Ausschnitt. Einen Überblick erschwerend kommt hinzu, dass Abkürzungen, die in der internationalen Politik etabliert sind, neu und anders verwendet werden, wie etwa EFTA, was hier eben nicht für die Europäische Freihandels Association steht.

<sup>324</sup> [http://www.weltladen.de/webelements/filepool/site/downloadc/2016\\_Juli\\_Satzung\\_WL-DV.pdf](http://www.weltladen.de/webelements/filepool/site/downloadc/2016_Juli_Satzung_WL-DV.pdf) (09.03.2017).

<sup>325</sup> Vgl. Satzung des Weltladen-Dachverbandes e.V., § 3. Bemerkenswert ist hier, dass in der Satzung 2016 immer noch von der Dritten Welt gesprochen wird und der sonst übliche Sprachgebrauch von den „Ländern des globalen Südens“ nicht verwandt wird.

<sup>326</sup> Satzung des Weltladen-Dachverbandes e.V., § 3, Absatz 2.

<sup>327</sup> Vgl. auch für das Folgende Satzung des Weltladen-Dachverbandes e.V., § 5.

Die übrigen Paragraphen<sup>328</sup> beschreiben lediglich formale, im Vereinsrecht übliche Regelungen etwa über die Gemeinnützigkeit des Vereins oder über die Wahl- und Einberufungsmodalitäten von Vorständen, Vorstandssitzungen und der jährlichen Mitgliederversammlung sowie über das Vorgehen bei Auflösung des Vereins. Dies ist für die vorliegende Arbeit nicht relevant. Für die Bedingungen, die der Weltladen-Dachverband seinen Mitgliedern und Kooperationspartner stellt, ist die Konvention der Weltläden entscheidend, die deshalb im Anschluss detailliert analysiert wird.

## **6.2.2 Die „Konvention der Weltläden- Kriterien für den fairen Handel der Weltläden“ von 2015**<sup>329</sup>

Erstmals wurde 1998 eine Konvention der Weltläden verabschiedet. Vorausgegangen war eine Arbeitsgruppe der AG3WL (der Arbeitsgemeinschaft der 3.Welt-Läden), die seit 1995 an einer Formulierung gemeinsamer Kriterien für den Fairen Handel in den Weltläden gearbeitet hatte<sup>330</sup>. Laut Weltladen-Dachverband, der ebenfalls erst 1998 in seiner heutigen Form gegründet wurde<sup>331</sup>, war es ein Ziel der Konvention, neben der Formulierung gemeinsamer Kriterien auch eine „Abgrenzung der Weltläden zu anderen Entwicklungen auf dem sozioethischen Markt“<sup>332</sup> zu erreichen. Im Jahr 2000 wurde die Konvention auch in die Satzung des Weltladen-Dachverbandes aufgenommen, was sie zur „inhaltlichen Grundlage für die Mitgliedschaft der Weltläden im Dachverband“<sup>333</sup> macht. Da sie dort nur als Bezugsrahmen genannt wird<sup>334</sup>, gilt dies auch für die neueren Fassungen der Konvention, denn die damals vorgelegte Konvention wurde 2010, 2015 und danach mehrfach bis Juni 2019 überarbeitet und den jeweils aktuellen Gegebenheiten angepasst<sup>335</sup>. So wurden 2015 etwa die Prinzipien der World-Fair-Trade Organization“<sup>336</sup> berücksichtigt<sup>337</sup>. In der aktuellen Konvention werden sieben Standards formuliert, die für den Fairen Handel, der in den Weltläden, die dem Weltladen-

---

<sup>328</sup> Satzung des Weltladen-Dachverbandes e.V., §§2, 6-15.

<sup>329</sup> [http://www.weltladen.de/webelements/filepool/site/download/Konvention%20der%20Weltlaeden\\_neue%20Fassung\\_seit%2021%2006%202015.pdf](http://www.weltladen.de/webelements/filepool/site/download/Konvention%20der%20Weltlaeden_neue%20Fassung_seit%2021%2006%202015.pdf) (28.01.2017). Im Folgenden kurz „die Konvention“.

<sup>330</sup> Weltladen-Dachverband (2005), S. 25.

<sup>331</sup> 1975 wurde als Vorgänger-Organisation des Weltladen-Dachverbandes die Arbeitsgemeinschaft Dritte Welt Läden E.V. gegründet. <https://www.weltladen.de/ueber-weltlaeden/fairer-handel/geschichte/>.

<sup>332</sup> Weltladen-Dachverband (2005), S. 25.

<sup>333</sup> Weltladen-Dachverband (2005), S. 25.

<sup>334</sup> Vgl. Satzung des Weltladen-Dachverbandes e.V., §5. Dort wird den Mitgliedern Weltläden und Weltgruppen die Anerkennung der „Konvention der Weltläden - Kriterien für den Fairen Handel der Weltläden“ ohne Versionsbeschreibung zur Bedingung für ein mögliche Mitgliedschaft gemacht. Allein bei der Fördermitgliedschaft wird die Konvention nicht erwähnt.

<sup>335</sup> Auf einzelne Unterscheide der Konventionen von 2010 und 2019 wird an der jeweiligen Stelle in dieser Arbeit explizit hingewiesen.

<sup>336</sup> [http://www.wfto.com/sites/default/files/Charter-of-Fair-Trade-Principles-Final%20\(DE\).PDF](http://www.wfto.com/sites/default/files/Charter-of-Fair-Trade-Principles-Final%20(DE).PDF) (09.03.2017).

<sup>337</sup> Vgl. Konvention, S.1.

Dachverband angehören, betrieben wird, verbindlich sind bzw. sein sollen. Allerdings sind die Überschriften der Standards sehr heterogen: So werden mal Geltungsbereiche und mal Prinzipien genannt: Die Standards lauten im Einzelnen: Standard 1 Handelspraktiken, Standard 2 Arbeitsbedingungen, Standard 3 Transparenz, Standard 4 Bildungs- und Informationsarbeit, Standard 5 Öffentlichkeitsarbeit und politische Arbeit, Standard 6 Umweltschutz und Standard 7 Ergänzungsprodukte<sup>338</sup>. Formell bemerkenswert ist auch, dass die Konvention ohne Schlussformel oder formelle Inkraftsetzung einfach mit den Erläuterungen zu Standard 7 endet: „Den Kund/innen wird der inhaltliche Zusammenhang [der Ergänzungsprodukte] zur Weltladenarbeit sichtbar gemacht“<sup>339</sup>. Beachtenswert ist darüber hinaus, dass in der Konvention nichts darüber steht, wer diese beschlossen hat und wie der Dachverband eingebunden ist. Zwar werden in jedem Standard die Vorschriften für die jeweiligen Akteure spezifiziert, jedoch wird der Dachverband dort an keiner Stelle aufgeführt. Dies ist ein erstes Indiz für die Analyse, dass die Konvention insgesamt stark von paternalistischen Vorgaben an die anderen, besonders an die Partner im globalen Süden und die Lieferanten, geprägt ist, während der maßgebliche Dachverband keine Verpflichtungen eingeht, sondern nur Maßgaben setzt und als Überwachungsorgan zu dienen scheint. Nach einer Einleitung, die an alle Akteure<sup>340</sup> gerichtet ist, werden die Anforderungen jeweils für unterschiedliche Akteursgruppen spezifiziert. Die drei Gruppen, die dort im Höchstfall<sup>341</sup> genannt werden sind die Weltläden, die Importorganisationen und die Produzentinnen und Produzenten. Im Folgenden werde ich die Anforderungen der Konvention im Einzelnen analysieren:

In der Präambel wird zunächst nochmals die Definition des Fairen Handels der FINE<sup>342</sup>, die auch den Anfang der Satzung des Verbandes bildet<sup>343</sup>, wiederholt und betont, dass die Handelspartnerschaft, als die der Faire Handel sich versteht, auf Dialog, Transparenz und Respekt beruhe und mehr Gerechtigkeit im internationalen Handel anstrebe<sup>344</sup>. Es wird postuliert, dass der Faire Handel durch bessere Handelsbedingungen und die Sicherung sozialer Rechte für benachteiligte Produzent/innen und Arbeiter/innen<sup>345</sup> einen Beitrag zur nachhaltigen

---

<sup>338</sup> Vgl.:

[http://www.weltladen.de/webelements/filepool/site/downloadc/Konvention%20der%20Weltlaeden\\_neue%20fassung\\_seit%2021%2006%202015.pdf](http://www.weltladen.de/webelements/filepool/site/downloadc/Konvention%20der%20Weltlaeden_neue%20fassung_seit%2021%2006%202015.pdf).

<sup>339</sup> Ebd., S. 7.

<sup>340</sup> Unklar ist, ob hier der Dachverband selbst eingebunden ist.

<sup>341</sup> Nicht zu jedem Standard werden alle drei Akteure gesondert aufgeführt.

<sup>342</sup> Siehe Fn. 318 in diesem Kapitel.

<sup>343</sup> Vgl. Kapitel 6. 2.1.1 dieser Arbeit.

<sup>344</sup> Vgl. Konvention, Präambel, S.1.

<sup>345</sup> Zur besseren Lesbarkeit werde ich in Zukunft außerhalb wörtlicher Zitate nur die männliche Form verwenden. Damit sind immer auch weibliche Personen gemeint.

Entwicklung leiste<sup>346</sup>. Ähnlich wie bei den kirchlichen Hilfswerken wird die Arbeit der Fair-Handelsbewegung aufgesplittet zwischen Unterstützung für die Produzenten, Bildungs- und Kampagnenarbeit<sup>347</sup>: Durch bessere Preise sollen die Produzenten unterstützt werden, durch die Bildungsarbeit soll eine Bewusstseinsbildung bei den Konsumenten erreicht werden, während durch die Kampagnenarbeit die Regeln und die Praxis des konventionellen Welthandels verändert werden sollen. Dabei soll die Vermarktung der Produkte, die den Maßgaben der Konvention entsprechen, besonders gefördert werden, um deren Absatz zum Wohl (= Gewinn) der Produzenten zu erhöhen. In der Bildungsarbeit sollen neben dem Welthandel auch Themen wie Ernährungssicherheit und Klimawandel behandelt werden, während die Kampagnenarbeit auf Veränderungen im Welthandel und die Beeinflussung der öffentlichen Meinung sowie die Mobilisierung kritischer Konsumenten und somit eine Veränderung des Konsumverhaltens abzielt. Auch soll dort auf verschiedene Aspekte wie die Verschuldung von „sogenannten“ (!) Entwicklungsländern und Menschenrechtsverletzungen hingewiesen werden<sup>348</sup>.

In der Konvention wird postuliert, dass der Faire Handel aufzeigen könne, wie die „Rahmenbedingungen innerhalb des Weltwirtschaftssystems verändert werden können“, und somit einen Beitrag zur Bekämpfung der Armut leiste<sup>349</sup>. Hier wird deutlich, dass auch der Faire Handel als Ziel die Armutsbekämpfung definiert und nicht etwa andere Ziele wie alternativen Handel als Zweck an sich oder vermehrten Marktzugang für Produzenten aus dem globalen Süden allein als Endzweck verfolgt. Dieser Zugang soll die Armut bekämpfen. Damit ist Armutsbekämpfung also das zentrale Ziel, das alle hier untersuchten Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, die IFIS, die kirchlichen Hilfswerke und den Weltladen-Dachverband als Repräsentant der Fair-Handelsbewegung vereint. Allerdings sind die Wege dahin sehr unterschiedlich. Verbindend zwischen IFIs und Weltladen ist jedoch, dass dies durch Handel und Verbesserung der Handelsbedingungen erreicht werden soll. Freilich ist es sehr unterschiedlich, was die Akteure unter einer Verbesserung der Handelsmöglichkeiten verstehen: Mehr Einkommen und soziale Rechte der Produzenten oder mehr Freihandel und mehr Marktteilnahme, bezogen auf den konventionellen Markt.

In der Konvention wird dann betont, dass man vorrangig mit Kleinproduzenten zusammenarbeite, „mit dem Ziel, deren wirtschaftliche Unabhängigkeit und Selbstbestimmung zu erreichen.“<sup>350</sup>. Dieses Ziel soll Richtschnur zur Überprüfung des eigenen Handels sein. Zugleich

---

<sup>346</sup> Vgl. Konvention, Präambel, S.1. Hier ist kritisch zu fragen, inwieweit Handelspartner soziale Rechte sichern können.

<sup>347</sup> Vgl. Konvention, Präambel, S.1.

<sup>348</sup> Auch für das Vorhergehende vgl. Konvention, Aktivitäten der Weltläden, S.2.

<sup>349</sup> Vgl. Konvention, Präambel, S.1.

<sup>350</sup> Vgl. Konvention, Präambel, S. 2.

wird festgelegt, dass die Motivation der Weltladenarbeit die Kritik am bestehenden Welthandel ist. Die Konvention legt sich in der Debatte, ob der Faire Handel eine Alternative zum herkömmlichen Handel sein kann<sup>351</sup>, also eindeutig fest. Denn es wird fixiert, dass es aus Sicht der Konvention im Welthandel „unterdrückende und ungerechte Strukturen“ gibt. Dafür werden sechs Gründe explizit angeführt, die den internationalen Handel betreffen, um zugleich einzuräumen, dass es auch im Binnenhandel ausbeuterische Strukturen gibt, wie etwa den Zwischenhandel, der den fehlenden Marktzugang der Kleinproduzenten ausnutzt. Die sechs Aspekte der ungerechten Welthandelsstruktur bestehen laut Konvention „im Machtgefälle zwischen den Handelspartner/innen, in niedrigen Rohstoffpreisen, im Machtmissbrauch durch Konzerne, in Missachtung und im Abbau sozialer und ökologischer Standards, in Handelshemmnissen für Produkte aus Ländern des Südens, z.B. durch hohe Importzölle sowie durch Subventionen für landwirtschaftliche Produkte aus Industrieländern“<sup>352</sup>. Bemerkenswert ist hier die ausführliche Begründung des Handelns der Fair-Handelsbewegung, die es so explizit bei den anderen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit nicht gibt. Hier werden die konstatierten Ungerechtigkeiten explizit aufgeführt, wobei ebenso implizit wie bei den anderen Akteuren vorausgesetzt wird, dass Ungleichheiten Ungerechtigkeiten sind und verändert werden müssen. Hier scheinen die Vorstellungen der Menschenwürde und der Gleichheit aller Menschen im Hintergrund zu stehen. Jedoch sind, wie erwähnt, die Standards als Leitlinien der Arbeit der Weltläden, Importorganisationen und Produzenten in sich sehr heterogen. Zudem fehlen die in der Satzung erwähnten „Weltgruppen“, die sich zur Einhaltung der Konvention verpflichten müssen, als separat aufgeführte Akteursgruppe. Damit scheinen für diese nur die Abschnitte „für alle Akteure“, die es in jedem Standard-Kapitel gibt, verbindlich<sup>353</sup>. Im Standard 1 werden unter der Überschrift „Handelspraktiken“ die grundlegenden Verfahren des Fairen Handels dargelegt<sup>354</sup>: Kooperation soll gefördert und unfairer Wettbewerb soll vermieden werden. Gewinne sollen nicht auf Kosten anderer erreicht werden. Hier scheint sehr fraglich, was das heißt: Gewinne eines Handelspartners schließen immer andere aus und gehen somit auf deren Kosten. Auch eine klare Definition von unfairer Wettbewerb fehlt. Ziel soll vielmehr eine Steigerung des Handelsvolumens sein, um eine Einkommenssteigerung und mehr soziale Sicherheit zu erreichen<sup>355</sup>, was sehr an die Formulierung der Opportunities in

---

<sup>351</sup> Vgl. Kapitel 5.2.1 und Raschke (2009), S. 42-45.

<sup>352</sup> Vgl. Weltladen-Dachverband (2019), Motivation der Weltladenarbeit, S. 2.

<sup>353</sup> Vgl. Lesehinweis auf der ersten Seite der Konvention der Weltläden.

<sup>354</sup> Auch für das Folgende: Weltladen-Dachverband (2019), S. 3-4.

<sup>355</sup> Allerdings werden hier bestehende Arbeitsplätze besser gestellt, während in den Opportunities der PRSPs die Schaffung jeder Arbeitsmöglichkeit positiv gedeutet wird, ohne wichtige Aspekte wie notwendige Qualifizierung und soziales Kapital, das mit einer anerkannten Arbeit verbunden ist, zu thematisieren

den PRSPs erinnert<sup>356</sup>. Zudem wird ein fairer Preis für Produkte definiert als ein Preis, auf den sich „alle Beteiligten im Dialog geeinigt haben“. Er soll menschenwürdiges Leben ermöglichen und zugleich marktfähig sein. Hervorzuheben ist jedoch, dass auch Sozial- und Umweltstandards eingepreist werden sollen, was im konventionellen Handel zumeist nur eingeschränkt geschieht. Darüber hinaus sollen Überschüsse in die Strukturen des Fairen Handels reinvestiert werden. Allerdings wird einschränkend formuliert:

„Soweit es sinnvoll ist, erfolgt die Wertschöpfung im Ursprungsland“<sup>357</sup>. Hier stellt sich die Frage, wer die Sinnhaftigkeit konstatiert. Desweiteren wird die Selbstverständlichkeit formuliert, dass Verträge fristgerecht und professionell zu erfüllen sind. Die explizite Formulierung könnte auf schlechte Erfahrungen in diesem Bereich hindeuten. Ebenfalls wird in diesem Abschnitt festgelegt, dass auch die Zulieferung, wenn möglich, aus Fair-Handels-Quellen erfolgen muss.

In den dezidiert an die Weltläden gerichteten Vorgaben im Standard 1 wird zunächst die Sicherstellung der langfristigen Wirtschaftlichkeit postuliert, allerdings ohne die in den meisten Weltläden relevante ehrenamtliche Mitarbeit zu erwähnen. Darüber hinaus werden die für einen Handelsverbund selbstverständlichen Dinge wie die Teilnahme am Monitoring, die Verwendung des Weltladen-Logos und der Warenbezug durch überprüfte Importorganisationen, die jeweils aktuell im Lieferantenkatalog des Dachverbandes aufgeführt werden, sowie die wirtschaftlichen Gemeinplätze der Kundenorientierung und der aktiven Vermarktung eingefordert<sup>358</sup>. Bezüglich der Importorganisation werden im Standard 1 eigene Vorschriften erlassen: So wird die Bevorzugung von Produktionszusammenschlüssen mit gleichberechtigter Mitbestimmung, also unter anderem von Genossenschaften<sup>359</sup>, betont sowie die notwendigen langfristigen Beziehungen der Importeure zu den Produzenten, was allerdings den Einstieg neuer Partner erschwert. Interessant ist, dass Importorganisationen zugleich die „Maßnahmen zur Professionalisierung der Produzent/innen“ unterstützen sowie eine 50% prozentige Vorauszahlung vor Lieferung aufbringen sollen. Zugleich werden die Importorganisationen verpflichtet, ihre Importe zeitnah zu bezahlen. In den Vorschriften für die Produzenten und Vermarktungsorganisationen werden im Standard 1 ebenfalls eigene Vorschriften verkündet. Diese beinhalten insofern einen erheblichen Paternalismus, als sie zwar sagen, dass über die Verwendung des „Mehrpreises“ (des im Vergleich zum Weltmarktpreis erhöhten Gewinns)

---

<sup>356</sup> Vgl. Kapitel 4 und 5 dieser Arbeit.

<sup>357</sup> Vgl. Weltladen-Dachverband (2019), Standard 1, S. 3.

<sup>358</sup> Weltladen-Dachverband (2019), Standard 1 S. 3. Die wichtigsten sind bis heute: GEPA, El Puente und dwp. Vgl. auch Raschke, Markus (2010): Fairer Handel am Scheideweg? Standortbestimmung zwischen Nischenexistenz und Massenmarkt In: Stimmen der Zeit, 135 (2010)11, S. 743-752.

<sup>359</sup> Zugleich wird hervorgehoben, dass Genossenschaften nicht die einzige Form der Organisation der Produzenten sind. Vgl. ebd.

die Produzenten in einem demokratischen Prozess entscheiden. Zugleich wird jedoch festgelegt, dass der Mehrpreis „auch zur Verbesserung der Infrastruktur in den Dörfern/Regionen“ und somit zur „Weiterentwicklung des Gemeinwesens“<sup>360</sup> eingesetzt werden soll. Hier kann die Genossenschaft also nur eingeschränkt über die Verwendung ihrer Gewinne entscheiden, die zum Teil von ihnen erarbeitet und zum Teil durch wohlmeinende Käufer erzielt werden. Dies ist ein besonders starker Ausdruck eines Paternalismus, der in der Konvention des Weltladen Dachverbands an einigen Stellen zutage tritt.

Zugleich soll ein Ziel der Gruppen vor Ort, d.h. der Vermarktungsorganisationen, die Erhöhung des Absatzes auf den regionalen Märkten sein, „um einseitige Abhängigkeiten von Exporten zu vermeiden“<sup>361</sup>. Dies scheint sinnvoll, da Exportorientierung allein nicht zielführend sein kann<sup>362</sup>. Allerdings ist dies wiederum eine paternalistische Vorgabe. Bedeutsam ist jedoch, dass festgelegt wird, dass durch den Export die Grundversorgung der einheimischen Bevölkerung nicht gefährdet sein darf, was in der Exportorientierung der PRSPs nur am Rande thematisiert wird<sup>363</sup>.

Im Standard 2 werden die Arbeitsbedingungen ausführlich behandelt. Hierbei wird betont, dass nicht nur die Hochwertigkeit der Produkte, sondern auch ihre sozialverträgliche Produktion und Vermarktung im Fokus stehen, um die Menschen und ihre Grundbedürfnisse im Blick zu behalten. Dies bedeutet, die ILO-Kernarbeitsnormen sowie die lokale und regionale Gesetzgebung bezüglich der Arbeitsbedingungen in Geltung zu bringen sowie Mindestlöhne zu zahlen<sup>364</sup>. Bemerkenswert ist, dass Einkommensunterschiede einer sachlichen Begründung, etwa durch verschiedene Arbeitsbereiche und Verantwortlichkeiten, bedürfen. Eher selbstverständlich ist der Ausschluss von jeglicher Diskriminierung, ausbeuterischer Kinderarbeit und Zwangsarbeit in den Vorgaben des Weltladen-Dachverbandes. Auch wird das Recht auf Vereinigungsfreiheit, also das Recht, Gewerkschaften und andere Arbeitnehmervertretungen zu gründen, eingeräumt. Hier ist jedoch wichtig, dass die Fair-Handels-Organisation „eigene Möglichkeiten zu unabhängiger und freier Organisation ihrer Angestellten“ schaffen können, wenn es im Land unmöglich oder erschwert ist. Dies birgt die Gefahr der Bildung von Parallelgesellschaften und zudem die grundsätzliche Frage der Bewertung der Partnerauswahl

---

<sup>360</sup> Ebd., S. 4.

<sup>361</sup> Konvention, Standard 1, S. 4, auch für das Folgende.

<sup>362</sup> Dies ist auch ein Problem der in den PRSPs, besonders in Burundi und Bolivien, vorgeschlagenen Wirtschaftspolitik. Dort wird der Exportüberschuss als zentrales Ziel der Wirtschaftspolitik postuliert.

<sup>363</sup> Etwa im zweiten PRSP aus Laos. Vgl. Kapitel 5.3.6.

<sup>364</sup> Hier wird nicht beachtet, dass die ILO-Kernarbeitsnormen und die Gesetzgebung vor Ort einander widersprechen können, vgl. etwa die Regelungen in Bolivien zur Kinderarbeit: 2014 wurde dort ein Gesetz verabschiedet, dass die Arbeit von jüngeren Kindern erlaubt. Dazu hat auch die ILO Stellung genommen: [http://www.ilo.org/ipecc/news/WCMS\\_250392/lang--fr/index.htm](http://www.ilo.org/ipecc/news/WCMS_250392/lang--fr/index.htm). (15.07.2021). Implizit ist jedoch anzunehmen, dass gemäß der Konvention der Weltläden die jeweils strikteren Vorschriften zur Anwendung kommen sollen.



verdeutlicht: Wenn nur die Mitarbeiter einer Genossenschaft, die mit Fair-Handels-Akteuren kooperiert, die Vereinigungsfreiheit besitzen, könnte das die sozialen Spannungen in einer Region eher erhöhen als ausgleichen. Interessanterweise werden keine Bedingungen für die Arbeitsbedingungen in den Importorganisationen gestellt; vielmehr werden allein für die Weltläden nochmals gesonderte Standards festgelegt im Rahmen von Standard 2: So soll es Arbeitsplatzbeschreibungen für alle Tätigkeiten geben und auch eine gründliche, auch den politischen Hintergrund des Fairen Handels betreffende Einarbeitung. Hier werden zum ersten Mal auch die ehrenamtlichen Mitarbeiter erwähnt. Auch soll in den Weltläden die Mitbestimmung gesichert sein.

In Standard 3 wird Transparenz des gesamten Fairen Handels eingefordert. Hierbei sollen nicht nur der Geschäftsbericht, sondern auch die Zielsetzungen und Organisationsstrukturen, sowie die Handelswege und Eigentumsverhältnisse den Handelspartner/innen offengelegt werden. Es wird also zunächst vor allem interne Transparenz gefordert. Als spezifische Akteure werden in diesem Bereich allein die Weltläden, die Informationen über ihre Verhältnisse und Strukturen für die Kunden bereithalten sollen, und die Importorganisationen genannt, die Kriterien „zur Auswahl von Projekten und Preiskalkulationen“ besitzen und offenlegen sollen, wobei unklar bleibt, ob dies ausschließlich gegenüber dem Weltladen-Dachverband oder auch gegenüber den Kunden gilt<sup>365</sup>.

Der Standard 4 *Bildungs- und Informationsarbeit* umfasst grundsätzlich zwei Bereiche: Zum einen sind alle Akteure aufgefordert, Informationen zu den Produkten, die verkauft werden, etwa über ihren Produktionsprozess und die Produzenten, weiterzugeben. Darüber hinaus soll jedoch auch über die „Rahmenbedingungen und Machtverhältnisse im Welthandel“<sup>366</sup> informiert werden. Der zweite Punkt verdeutlicht, dass die Fair-Handels-Bewegung Teil der Zivilgesellschaft ist, die einen allgemeinen Bildungsauftrag verfolgt, der positiv zu bewerten ist, unabhängig davon, ob man die Analysen über den Welthandel teilt oder nicht. Ein dritter Punkt, der besonders auch für die Mitarbeiter in den Weltläden gilt, ist die Forderung der ständigen Weiterbildung. Ebenso soll in den Weltläden die Auseinandersetzung mit dem Fairen Handel und mit Fragen globaler Gerechtigkeit im Welthandel stattfinden. Zwei Dinge müssen Weltläden in diesem Punkt mindestens leisten: Sie sollen Bildungsmaterialien für Multiplikatoren zum Erwerb oder auch zur Ausleihe zur Verfügung stellen und sich ebenso Schulklassen und anderen Gruppen als Lernorte anbieten. Die Bildungs- und Informationsarbeit der Importorganisationen haben besonders zwei weitere Gruppen im Visier: Sie fördern

---

<sup>365</sup> Weltladen-Dachverband (2019) Standard 3, S.5. Die explizite Vorgabe, dass es Kriterien und Kalkulationen geben muss, scheint für eine verbreitete Unprofessionalität zu sprechen.

<sup>366</sup> Ebd., Standard 4.

die Managementkenntnisse der Produzenten und der Vermarktungsorganisationen und stellen den Weltläden die Informationen über die Produzenten zur Verfügung.

Bemerkenswert ist, dass von dieser Arbeit die Öffentlichkeitsarbeit und die politische Arbeit getrennt werden; diese werden erst in Standard 5 umrissen: Hierbei sollen sich alle Akteure für (mehr) Gerechtigkeit im Welthandel einsetzen. Dies wird inhaltlich jedoch nicht weiter ausgeführt. Es wird allein betont, dass Weltläden hierbei als advokatorischer Repräsentant in der Interessenvertretung der Partner im globalen Süden auftreten und sich an Kampagnen beteiligen, die handels- und entwicklungspolitische Forderungen erheben, die die Fair-Handels-Bewegung bzw. der Weltladen-Dachverband teilt. Die Importorganisationen haben hier keine spezifische Aufgabe, wohl aber wird den Produzenten und Vermarktungsorganisationen, also den Akteuren in den Ursprungsländern, die Aufgabe zugewiesen, durch ihre Modelle des Fairen Handels die politische Diskussion in den Entwicklungsländern zu beeinflussen<sup>367</sup>. Allerdings wird hier die soziale Schieflage, die durch Modellregionen entsteht, nicht bedacht, ähnlich wie in den „pilot regions“ die im I-PRSP in Laos angeführt werden<sup>368</sup>. Im Standard 6 *Umweltschutz* (wird (wie zu erwarten ist<sup>369</sup>), eine besonders umweltverträgliche Produktionsweise gefordert. Allerdings ist es bedenkenswert, dass alle Akteure dazu angehalten werden, möglichst wenig Energie zu verbrauchen und möglichst auf regenerative Energie zurückzugreifen. Die Müllvermeidung und -trennung wird ebenso postuliert wie möglichst umweltschonende Transportwege für die fair gehandelten Waren. Dies ist wiederum sehr paternalistisch und überträgt Praktiken, die im globalen Norden gewünscht, aber nicht umgesetzt werden, als Forderung an den globalen Süden. Den allgemeinen Absatz in Standard 6 schließt wiederum der Bezug auf die nationale Umweltgesetzgebung mit den angeführten Problemen ab. Den Importorganisationen wird abverlangt, Produkte, die „auf der Basis von ökologisch nachhaltig erzeugten Rohstoffen hergestellt sind“ besonders zu fördern und zu bevorzugen. Auch sollen sie die Ökozertifizierung im Erzeugerland fördern und den Produzenten nachhaltige Produktionsweisen näherbringen. Im Gegenzug sollen die Produzenten und Vermarktungsorganisationen möglichst auf ökologisch nachhaltige Rohstoffe zurückgreifen und diese auch lokal verwenden. Ökologische Landwirtschaft wird propagiert und die Forderung erhoben, auf chemische Mittel weitestmöglich zu verzichten. Besonders umweltschädigende

---

<sup>367</sup> Dies geschah etwa in den 1980er Jahren in Nicaragua, war allerdings nicht unumstritten: „Im Gefolge der linksgerichteten Revolution der Sandinisten in Nicaragua entwickelte sich in den 80er Jahren ‚Kaffee aus Nicaragua‘ zu einem politischen Bekenntnis und zum Symbol einer neuen Gesellschaftsordnung“. Raschke (2010), S. 744.

<sup>368</sup> Vgl. Laos, I-PRSP March 2001, Part 2, S.21. Siehe auch Kapitel 5.3.3. dieser Arbeit. Diese Modellregionen neigen immer dazu, die Kluft zwischen moderneren und rückständigeren Gebieten zu vertiefen.

<sup>369</sup> Die Fair-Handels-Bewegung und die Bio-Bewegung sind oft miteinander verzahnt, wie auch in Standard 7 nochmals deutlich wird.

Mittel sind von der Produktion ausgeschlossen. Die Vermarktungsorganisationen beraten die Produzenten entsprechend, so die Konvention des Weltladen-Dachverbandes<sup>370</sup>. Hier wird deutlich, dass die Fair-Handels-Bewegung in Entwicklungsländern Regeln vorschreibt, die in den Industrienationen keineswegs vorausgesetzt werden können. Hier wird die Freiheit der Produzenten erheblich eingeschränkt, wenn auch aus durchaus vertretbaren Gründen, denn der Umweltschutz ist ein legitimes Ansinnen. Dennoch scheint hier Kritik angebracht, da es eine paternalistische Bevormundung der Produzenten darstellt, ihnen solch starke Umweltauflagen zu machen. Kulturspezifische Differenzen im Umgang mit der Natur werden auch ausgeblendet.

In Standard 7 *Ergänzungsprodukte* wird die Verquickung der Fair-Handels-Bewegung mit der Umweltbewegung deutlich. Denn Ergänzungsprodukte, die in den Weltläden verkauft werden dürfen, ohne aus den Ländern des globalen Südens zu stammen, sind Produkte, die durch sozial- und umweltverträgliche Herstellung Alternativen zu konventionellen Herstellungs- und Vermarktungsstrukturen aufzeigen. Man will dadurch regionale Bio-Produkte fördern und so das Selbstverständnis als „Teil einer umfassenderen Bewegung für nachhaltigen Konsum“ ausdrücken. In der Informationsarbeit dürfen auch Bücher und Tonträger, die diesem Anspruch nicht gerecht werden, in den Weltläden angeboten werden. Hier wird deutlich, dass man an die Produzenten in den Entwicklungsländern zum Teil höhere Ansprüche stellt als an die Weltläden vor Ort. Denn während die Produzenten möglichst viele ökologische und soziale Ziele berücksichtigen sollen, greift man im eigenen Laden auf konventionelle Produkte zurück. Allerdings sollen die klassischen Ergänzungsprodukte und die Informationsmedien nicht mehr als 25% des Angebotes der Weltläden ausmachen, was als leichte Beschränkung der konventionellen Waren verstanden werden könnte, auch wenn dies nicht dieselbe Einschränkung bedeutet wie für die Produzenten. Bei den Ergänzungsprodukten wird die Beachtung ähnlicher Standards gefordert wie die in der Konvention für die anderen Produkte ausgedrückt. Ergänzungsprodukte müssen jedoch als solche gekennzeichnet werden und den Kunden muss der Zusammenhang zur Weltladenarbeit verdeutlicht werden. Mit diesem Appell endet die Konvention abrupt, ohne etwas über die Gültigkeit oder die Beschlussfassenden auszusagen. Deshalb ist es schwer einzuschätzen, ob diese Konvention von der Mitgliederversammlung des Weltladen-Dachverbandes oder von der Geschäftsstelle des Verbandes formuliert und beschlossen wurde. Auch werden für den Dachverband als Organisation keinerlei Kriterien aufgestellt. Auch werden, ähnlich wie bei den IFIs keine Sanktionen bei Verstößen explizit erwähnt. Implizit scheint das Ausscheiden aus dem Verbund der Weltläden,

---

<sup>370</sup> Vgl. Weltladen-Dachverband (2019), a.a.O.

Produzenten, Vermarktungs- und Importorganisationen der Fair-Handels-Bewegung die Folge zu sein. Allerdings ist hier die Frage des Fairen Handels ausgeklammert, ob man eine kritische Nische bleiben will oder auch mit konventionellen Händlern und Marktführern kooperieren will. In der Aktualisierung der Konvention 2019 wurde am Ende ein Absatz eingefügt, der, zunächst befristet bis zum 30. Juni 2022, den Verkauf fair gehandelter Textilien in den Weltläden ermöglichen und regulieren soll. Für diese gelten dann dieselben Bestimmungen wie für die anderen Waren. Diese Ausweitung der Produktpalette ist die einzige Änderung in der Konvention von 2019, die zugleich nur eine seit einigen Jahren geübte Praxis aufgreift.

### **6.2.3 Der Lieferantenkatalog des Weltladen-Dachverbandes in der Version vom Mai 2014**

In Ergänzung zur Konvention der Weltläden wurden erstmals 1999 ein Kriterienkatalog für Lieferanten, also für „Alternative Importorganisationen“ aufgestellt, der in den folgenden Jahren immer mehr Organisationen erfasst und in den Jahren 2008 und 2009 und ab 2012 grundsätzlich überarbeitet wurde, was unter anderem die Erstellung eines neuen Fragebogens für potentielle Lieferanten einschloss. 2014 wurde die letzte, im Juni 2013 beschlossene umfassende Aktualisierung veröffentlicht<sup>371</sup>. Diese soll drei Ziele verfolgen, die ausbalanciert werden müssen: Ein verlässliches System „zur Überprüfung und Anerkennung von Weltladen-Lieferanten“ soll entstehen, das für alle Beteiligten handhabbar und finanzierbar ist und das die verschiedenen Akteure erfassen kann sowie Entwicklungs- und Einstiegsmöglichkeiten für kleine und neue Akteure offenlässt<sup>372</sup>. Im Lieferantenkatalog wird das Aufnahmeverfahren für Lieferanten detailliert dargelegt: Lieferanten, die Weltläden beliefern wollen, müssen den Dachverband kontaktieren und dann einen Fragebogen ausfüllen. Hier funktioniert also offenbar, wie bei den andern NGOs, besonders den Hilfswerken auch, eine Kooperation durch das Antragsprinzip: Der Weltladen-Dachverband sucht nicht gezielt Produzenten und Lieferanten, sondern wartet auf deren Kontaktaufnahme. Es wird allerdings bereits vor Beantwortung des Fragebogens ein Vertrag mit dem zukünftigen Lieferanten geschlossen, „der die Rechte und Pflichten des Lieferanten sowie des WL-DV [Weltladen-Dachverbandes] spezifiziert“<sup>373</sup>. Dieser frühe Vertragsschluss könnte ein Mittel zur Herstellung der Vertraulichkeit sein. Bedeutsam ist hier, dass im Vertrag auch Verpflichtungen des Weltladen-Dachverbandes erwähnt

---

<sup>371</sup> Vgl. Weltladen-Dachverband (Hg): (2014). Der neue „Katalog anerkannter Weltladen-Lieferanten“. Eine Übersicht. Mainz.

<sup>372</sup> Ebd.S.2.

<sup>373</sup> Vgl. Weltladen-Dachverband (Hg): (2014). Der neue „Katalog anerkannter Weltladen-Lieferanten“. Eine Übersicht, S.2.

werden, was ein Hinweis auf reziproke Konditionalität ist. Allerdings wird anhand des Fragebogens dann doch asymmetrisch geprüft, ob vor allem der Lieferant die Vorgaben der Konvention erfüllt. Der Fragebogen umfasst dabei die sechs Kategorien. Handelspraktiken, Arbeitsbedingungen, Transparenz, Bildungs- und Informationsarbeit, Öffentlichkeitsarbeit sowie Umweltschutz, die zum großen Teil mit Multiple-Choice-Fragen zu beantworten sind und nur gelegentlich die Möglichkeit eigener Kommentare der Lieferanten (in spe) enthalten<sup>374</sup>. Wenn die Auswertung dieses Fragebogens als Selbstauskunft zufriedenstellende Ergebnisse brachte, wird vom Weltladen-Dachverband ein externer Auditor benannt<sup>375</sup>, der die Aussagen verifizieren und zugleich weitere Kriterien überprüfen soll. Exemplarisch kontrolliert er auch Produzenten, die mit dem Lieferanten kooperieren und noch von keiner anderen Organisation überprüft wurden. Dies macht die Struktur deutlich: Die Produktionsbedingungen werden nicht direkt vom Dachverband (und schon gar nicht vom einzelnen Weltladen) überprüft. Im Auditing wird vom Lieferanten vollständige Transparenz gefordert. Allerdings, und dies ist für eine Bewertung zentral, gilt diese Transparenz gegenüber dem Auditor und nicht gegenüber dem Dachverband. Zudem wird dem Lieferanten das Gutachten zugestellt, der dazu gegenüber dem Dachverband Stellung nehmen kann. Diese Stellungnahme fließt wie der Fragebogen und das Gutachten in die Entscheidung ein, ob ein Lieferant in den Katalog der berechtigten Lieferanten für Weltläden aufgenommen wird. Falls diese Entscheidung positiv ist, wird diese vom Dachverband auch veröffentlicht, etwa auf der Homepage.

Dieses Überprüfungsverfahren wird je nach Lieferant etwas variiert, um kleineren Lieferanten den Zugang zu erleichtern und besonders auch für diese die Kosten gering zu halten. Das oben beschriebene Verfahren zur Überprüfung, ob der Lieferant in den Katalog aufgenommen wird, wird so ausführlich nur bei Lieferanten mit einem Jahresumsatz von mehr 100.000€ angewandt, die dann einmalig 550 €, die Kosten des Audits sowie jährlich 1% des Umsatzes des in den Mitgliedsweltläden erzielten Umsatzes zahlen müssen. Mittlere Lieferanten zahlen einen geringeren Betrag, müssen weniger Fragen beantworten und ein kürzeres Audit durchlaufen, während bei Lieferanten mit weniger als 40.000 € Umsatz kein Audit durchgeführt wird. Auch „junge Lieferanten“, also Lieferanten, die weniger als zwei Jahre arbeiten, durchlaufen das vereinfachte Verfahren. Dieses gilt ebenso für Lieferanten, die bereits von bestimmten anderen Organisationen des Fairen Handels<sup>376</sup> anerkannt wurden. Abschließend werden im Lieferanten-Katalog Rechte und Pflichten der Lieferanten angeführt. Dies ist auf den ersten

---

<sup>374</sup> Weltladen-Dachverband (2014). S.2-3.

<sup>375</sup> Ebd.

<sup>376</sup> Erwähnt sind hier die DAWS (Dutch Association of World Shops) und die WFTO. Weltladen-Dachverband (Hg.): (2014). Der neue „Katalog anerkannter Weltladen-Lieferanten“. Eine Übersicht, S. 4.

Blick insofern interessant, als die Rechte der Partner aus dem globalen Süden, aus dem zumindest ein Teil der Vermarktungsorganisationen und der Lieferanten stammen, sonst im Gesamtkonzept des Weltladen-Dachverbandes selten berücksichtigt werden<sup>377</sup>. Auf den zweiten Blick werden in diesem Katalog der Rechte und Pflichten jedoch nur die Folgerungen aus dem eingangs erwähnten, zu Beginn jeder Kooperation geschlossenen Vertrag nochmals explizit ausgeführt<sup>378</sup>: So verpflichtet sich der Weltladen-Dachverband „nach erfolgreicher Überprüfung und Anerkennung“<sup>379</sup>, den Lieferanten in den Lieferantenkatalog aufzunehmen; auch darf der Lieferant mit dem Logo als „vom Weltladen-Dachverband anerkannter Lieferant“<sup>380</sup> werben. Darüber hinaus erhält er jedes Jahr die (vermutlich aktualisierte) Liste der Mitglieder des Weltladen-Dachverbandes<sup>381</sup>. Auch verpflichtet der Weltladen-Dachverband sich und von ihm beauftragte Gutachter zur Vertraulichkeit über Geschäftsgeheimnisse und personenbezogene Daten bei gleichzeitiger Beachtung der Transparenzregeln der Konvention der Weltläden. Angesichts dieser Angaben ist es weniger interessant, was sie konkret besagen als dass sie nochmals explizit aufgeführt werden. Dies markiert ihre Bedeutung. Gleiches gilt für die an dieser Stelle angeführten Pflichten des Lieferanten. Dort wird der Lieferant verpflichtet, am Überprüfungsverfahren teilzunehmen und ggf. einem Auditor Einblick zu gewähren. Auch soll er sich verpflichten, die Konvention der Weltläden und die „Principles for Fair Trade Organizations“ anzuerkennen und als Richtschnur für das eigene Handeln anzuwenden. Bemerkenswert ist, dass dies nur bezüglich der Konvention überprüft wird. Auch soll der Lieferant Informationsmaterial für Mitarbeiter und Kundinnen bereitstellen sowie den oben angeführten Beitrag von 1% des Netto-Umsatzes in einer Frist von zwei Wochen nach Rechnungsstellung zu Beginn des Folgejahres zahlen. Zum 30. Juni wird eine Abschlagszahlung verpflichtend eingeführt. Auch verpflichtet sich der Lieferant, alle zwei Jahre an einer Überprüfung teilzunehmen sowie dem Weltladen-Dachverband „unaufgefordert und unverzüglich [...] Änderungen der Geschäftsgrundlage wie Eigentümer- oder Gesellschafterwechsel oder Änderung der Unternehmensausrichtung“ sowie „Änderungen im Status der WFTO-Mitgliedschaft sowie dem Status der Anerkennung als Lieferant durch einen anderen nationalen Verband und Ergebnisse von vertragsrelevanten Audits mitzuteilen“<sup>382</sup>. All diese konkreten Auflagen sollten wiederum nach Vertragsabschluss selbstverständlich sein, sodass zum einen zu vermuten ist, dass diese detaillierte Auflistung einfach aus den konkreten Verträgen übernommen und

---

<sup>377</sup> Vgl. die Ausführungen zur Verwendung des Mehrpreises durch die Produzentinnen in der Konvention der Weltläden.

<sup>378</sup> Vgl., auch für das Folgende, Weltladen-Dachverband (2014), S. 5-6.

<sup>379</sup> Ebd.

<sup>380</sup> Ebd.

<sup>381</sup> Dies scheint ein Hinweis auf starke Fluktuation der Mitglieder zu sein.

<sup>382</sup> Weltladen-Dachverband (2014), S. 6.

in die vorliegende Übersicht aufgenommen wurde, um die Angaben konkreter zu machen. Zum anderen wird an dieser kleinlich zu nennenden Liste deutlich, dass im gesamten Fairen Handel viele Ehrenamtliche, die nicht alle Fachkenntnisse besitzen, beschäftigt sind. Letztlich wird hier nur die gegenseitige Vertragstreue beschworen. Bemerkenswert ist allein, dass auch der Weltladen-Dachverband in der Konvention und mehr noch im Lieferantenkatalog konkrete Verpflichtungen einget. Im Anschluss sind die Ergebnisse dieser Analyse der drei NGOs und ihrer Bedingungen zusammenzufassen.

### **6.3 Zusammenfassung**

In diesem Kapitel wurden in Gegenüberstellung zu der Arbeit der Internationalen Finanzinstitutionen (IFIS) in den Strategiepapieren zur Armutsbekämpfung (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSPs) und dem dort vertretenen Begriff von Entwicklung ausgewählte Nichtregierungsorganisationen aus der Entwicklungszusammenarbeit untersucht, die ihren Partnern im globalen Süden ebenfalls Bedingungen für eine Zusammenarbeit und Unterstützung stellen. Eine erste Voraussetzung und zugleich Bedingung, die NGOs von den IFIs unterscheidet, ist die Tatsache, dass NGOs sich ihre Projektpartner aussuchen können. Dies geschieht in der Regel nach festen, transparenten Regeln, die hier dargestellt und analysiert wurden.

Um in der Vielzahl der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen aussagekräftige und starke Beispiele zu haben, wurden für den folgenden Vergleich drei Akteure herausgegriffen: Die kirchlichen Hilfswerke Misereor und Adveniat sowie der Dachverband der Weltläden, der die Fair-Handelsbewegung insgesamt vertreten soll.

Das kirchliche Hilfswerk Misereor will einen Personenkreis auch jenseits der Kirche ansprechen, sowohl als Unterstützer als auch als Empfänger von Unterstützung.

Die Aufgabe ist zum einen die Hilfe für Bedürftige und zum anderen das Einwirken auf Entscheidungsträger, besonders in der Politik. Es ist den Akteuren seit der Gründung Misereors klar, dass man zur Erreichung dieses Ziels nicht auf die Tat des Einzelnen bauen kann, sondern strukturelle Hilfe organisieren muss.

Dennoch soll die Entwicklungszusammenarbeit des Hilfswerks Misereor ebenso wie die des Hilfswerks Adveniat von der Basis ausgehen, nach dem Prinzip Bottom-Up im Gegensatz zur Top-Down-Herangehensweise der IFIS. Hier hat die Kirche durch ihre globale Struktur einen Vorteil: Sie muss keine anderen Institutionen einbeziehen, um vor Ort präsent zu sein.

Die Strukturen Misereors beruhen auf einem kirchlichen Trägerverein, der das Werk rechtlich vertritt. Als Handlungsprinzip wird die Formel „Hilfe zur Selbsthilfe“ angegeben<sup>383</sup>.

Im Leitbild Misereors steht die Menschenwürde aller Menschen, auch der Hilfsempfänger in den Ländern des globalen Südens im Fokus<sup>384</sup>. Dies wird fassbarer, indem darauf hingewiesen wird, dass jede Entwicklung von den Menschen vor Ort ausgehen muss und Entwicklung von außen nur unterstützt, aber nicht initiiert werden kann<sup>385</sup>. Entwicklung wird als Befreiung von ungerechten Strukturen verstanden, was eine in der klassischen Theologie zunächst nicht vorgenommene Gleichsetzung von Entwicklung und Befreiung voraussetzt.

Konkreter wird dies im Leitbild, wenn als Hauptziele die Bekämpfung der Armut und der Machtlosigkeit der Armen angegeben werden<sup>386</sup>. Das Ziel der Entwicklung besteht laut Leitbild in der nachhaltigen Verbesserung der Lebenslage der Menschen<sup>387</sup>, was freilich ein ziemlich unkonkretes Ziel ist, wenn Entwicklung über die Grundbedürfnisbefriedigung hinausweisen soll. Bedeutsam ist jedoch, dass auch unsere Gesellschaft in Deutschland entwickelt werden soll, was auf der allgemeinen Ebene ein Bekenntnis zu reziproker Konditionalität ist, die beiden Kooperationspartnern Bedingungen für eine Zusammenarbeit auferlegt.

Hinsichtlich der Auslandsarbeit hebt das Leitbild Misereors hervor, dass die vorrangige Option für die Armen in Projekten und Programmen umgesetzt werden soll. Zugleich werden die Betätigungsfelder Misereors klar benannt: ländliche Entwicklung, Gesundheitswesen, Berufs- und Erwachsenenbildung, Kleingewerbeförderung, Selbsthilfewohnbau, Projekte der Sozialarbeit, Frauenförderung und Menschenrechtsarbeit, Schulung örtlicher Führungskräfte und Süd-Süd-Dialog<sup>388</sup>.

Der Charakter Misereors als christliches und spezifisch katholisches Hilfswerk werden durch die theologischen und biblischen Fundamente der Arbeit Misereors deutlich, die der langjährige Hauptgeschäftsführer Josef Sayer 2008 grundlegend darstellte.

Darin betont er die christliche Verheißung einer neuen Weltordnung, in der die Würde aller Menschen geachtet wird<sup>389</sup>. Um dies zu konkretisieren, hebt er hervor, dass es ohne gerechte Gesellschaftsordnungen, ohne würdige Arbeitsbedingungen, ohne Solidarität kein erfülltes

---

<sup>383</sup> Ebd. Vgl. auch Literatur zur Hilfe zur Selbsthilfe: Munker, Hans-Hermann (1989): Entwicklungspolitische Konsequenzen einer konsequenten Selbsthilfeförderung. Marburg/Lahn und Wallner, Robert (1997): Zur Entstehung des Gedankens der Hilfe zur Selbsthilfe zur Zeit der Reformation. Hamburg. (zugl. Diplomarbeit an der Fachhochschule München). Und Büschel, Hubertus (2014): Hilfe zur Selbsthilfe. Deutsche Entwicklungsarbeit in Afrika 1960-1975. Frankfurt u.a. (Globalgeschichte 16).

<sup>384</sup> Misereor, Leitbild, S. 2.

<sup>385</sup> Misereor, Leitbild, S.2.

<sup>386</sup> Ebd.

<sup>387</sup> Ebd.

<sup>388</sup> Vgl. Misereor, Leitbild, S.3, Abschnitt 3.1.

<sup>389</sup> Sayer (2008), S. 5.



Leben geben kann, weshalb Misereor sowohl Bottom-Up Unterstützung als auch Top Level Interaktion betreiben müsse und sich neben konkreter Hilfe für Menschen in den Ländern des globalen Südens auch auf politischer Ebene für gerechtere Handelsbeziehungen einsetze.

Arme sind in diesem Zusammenhang nicht Objekte der Wohltätigkeit oder westlicher Entwicklungsvorstellungen, sondern selbstverantwortliche Subjekte und Partner. Misereor versucht Kooperation auf Augenhöhe. Allein die Armut der Betroffenen muss das Kriterium für Hilfe sein. Die Grundlage der Arbeit Misereors ist also Armut als Ausgangspunkt und volle Teilhabe als Ziel der Hilfe. Ein abstrakter Begriff von *Entwicklung* wird von Misereor nicht formuliert. Vielmehr ist die zentrale Frage für Misereor, welche Wirkung die je konkrete Maßnahme auf die Zielgruppe und deren Umfeld hat. In diesem Zusammenhang ist die Option für die Armen die Richtschnur, deren Umsetzung angestrebt wird. Entwicklung wird von Misereor als Stärkung der Menschen vor Ort verstanden, mit denen diesen Selbstvertrauen gegeben werden soll, in dem sie Ertüchtigung und Ermächtigung erfahren.

Praktisch kann man die Arbeit Misereors in drei Bereiche aufteilen<sup>390</sup>: 1. Projekt- und Programmarbeit, 2. Entwicklungspolitische Lobby- und anwaltschaftliche Arbeit und 3. Fastenpastoral (Umkehr) und Bildungsarbeit<sup>391</sup>: Darüber hinaus beteiligt sich Misereor an wissenschaftlichen Studien zur Entwicklungszusammenarbeit und bringt seine Expertise in diese ein. In der Projektarbeit in den Ländern des globalen Südens wird ein Eigenbeitrag, meist Arbeitsleitung, der Antragsteller, ihrer Organisationen eingefordert. Dieser Beitrag der Armen an dem Hilfsprojekt wird in jedem Einzelfall genau definiert. Dies kann als eine Umsetzung des Konzepts des Ownership und eine Subjektorientierung verstanden werden. Die konkrete Hilfe der Maßnahme und die Eigenleistung sind die wichtigsten Bedingungen, die Misereor stellt.

In der Praxis arbeitet Misereor nach dem Antragsprinzip, das zunächst jedem die Möglichkeit zubilligt, einen Antrag auf Förderung eines Projektes in einem Land des globalen Südens zu stellen. Etwa 75% der Anträge werden von katholischen und kirchlichen Akteuren gestellt. Die 25% Anträge nichtkatholischer Akteure brauchen entweder eine Empfehlung eines kirchlichen Partners vor Ort oder zumindest eine Erklärung, dass dieser keine Einwände gegen die Förderung hat.

Von Seiten Misereors wird immer wieder betont, dass Partizipation und Beteiligung ebenso ein Mindestmaß an Organisation voraussetzt wie Partizipationsmöglichkeiten und -fähigkeiten: deshalb scheint ein Fokus auf die Förderung der Fähigkeiten der Armen notwendig.

---

<sup>390</sup> Nach Sayer (2008), S. 24-27.

<sup>391</sup> Sayer (2008), S. 26.

Alle Maßnahmen müssen den Armen tatsächlich helfen und zur Veränderung und Verbesserung der gegenwärtigen Situation beitragen, um von Misereor bewilligt zu werden. Langfristigkeit ist dabei kein grundsätzliches Problem, denn bei Misereor ist man der Überzeugung, dass Erfolge in der Entwicklungszusammenarbeit, trotz aller Zwischenergebnisse und Etappenziele, Zeit brauchen<sup>392</sup>.

Die Evaluation der Arbeit erfolgt bei Misereor durch einen Pool externer Gutachter. Das Ergebnis wird dann in einem Jahresevaluationsbericht veröffentlicht. Die Abteilung „Qualitätsmanagement“ von Misereor beschäftigt darüber hinaus 10 Personen, die besonders die Projekte im Blick haben.

Finanziert wird die Arbeit von Misereor aus drei Quellen: Zum einen werden Spenden gesammelt, etwa in der Kollekte an Ostern, so dann werden Kirchensteuermittel Misereor zur Verfügung gestellt und seit 1972 fließt auch Geld aus der staatlichen Entwicklungshilfe an Misereor, damit das Hilfswerk Projekte in Ländern des globalen Südens realisieren kann<sup>393</sup>.

Bei der Frage der Verwendung der Mittel ist festzuhalten, dass die Grundsätze zur Mittelverwendung auf der Ebene sehr allgemeiner ethischer Grundsätze verharren und kaum direkte Handlungsanweisungen enthalten, wie das eigentlich zu erwarten wäre. Ein allgemeiner Grundsatz ist ausschließlich die Maßgabe, dass Projekte bei Misereor im Durchschnitt für drei Jahre bewilligt werden.

Auch werden mögliche neue Projekte mit potentiellen Partnern in den Ländern des globalen Südens geplant und besprochen<sup>394</sup>: Eine Herausforderung ist dabei ist die Reaktion der Akteure im Süden auf Moden der Geldgeber; man stimmt zu, weil der Geldgeber es für eine gute Idee hält: Dies ist Teil der grundsätzlichen Spannung von Gebern und Empfänger. Allerdings können die Partner laut Büker auch absagen. Die Bischöfe werden hier als Partner, nicht als Bittsteller behandelt.

Bezüglich der Arbeit von Misereor betont Büker grundsätzlich, dass Misereor sowohl Aid-agent (Hilfswerk) als auch Changeagent (Transformationswerk) ist. Allerdings ist die Rolle Misereors als Changeagent nicht unumstritten, da sie von manchen Partnern im Gegensatz zur konkreten Hilfe für die Armen gesehen wird. Die Rolle des Changeagent nimmt Misereor besonders in Deutschland wahr, da es hier einen Beitrag zu einer veränderten Einstellung gegenüber dem Ressourcenverbrauch und der Kooperation mit den Menschen in den Ländern

---

<sup>392</sup> Bröckelmann-Simon, S.374.

<sup>393</sup> Transparenz-Grundsätze zur Mittelverwendung Misereor.

<sup>394</sup> Zum Zeitpunkt des Interviews im April 2016 besuchte Monsignore Spiegel, der Hauptgeschäftsführer von Misereor, gerade die indische Bischofskonferenz und suchte gleiche bzw. gemeinsame Themen.

des globalen Südens leisten will. In Ländern des globalen Südens ist dies nur indirekt zu bemerken, da Misereor seine Vorstellungen den Partnern nicht vorschreiben kann und will.

Anders als Misereor fokussiert Adveniat sich auf pastorale Arbeit: Das bischöfliche Hilfswerk mit Sitz in Essen nahm 1962 seine Arbeit auf, nachdem es bereits zu Weihnachten 1961 eine erste Kollekte für die Kirche in Lateinamerika gegeben hatte<sup>395</sup>. Ziel war es, nach der Gründung von Misereor, das sich um die „leibliche Not“ kümmern sollte, nun noch ein Werk zur „Behebung der seelischen Not“<sup>396</sup> zu gründen. Es sollte zunächst die Versorgung und Unterstützung für Priester in Lateinamerika sichern, besonders auch im Alter<sup>397</sup>. Seit 2013 ist das Hilfswerk, dessen Sitz sich seit seiner Gründung in Essen befindet<sup>398</sup> rechtlich ein eingetragener Verein<sup>399</sup>. Dennoch ist es weiterhin durch eine Unterkommission der Kommission Weltkirche an die Deutsche Bischofskonferenz rückgebunden. Die ‚Bischöfliche Aktion Adveniat‘, wie das Hilfswerk bzw. die NGO offiziell heißt, stellt insofern eine Besonderheit unter den entwicklungspolitischen NGOs dar, als es dezidiert pastorale Projekte der Kirche in Lateinamerika unterstützt.

Die Fokussierung auf kirchliche Partner in Lateinamerika hat den Vorteil, dass eine Kommunikation noch leichter als im Falle Misereors auf Augenhöhe möglich ist, da die Partner vor Ort auch als eigenständige Subjekte wahrgenommen werden, denen man in bestimmten Fällen auf Antrag Hilfe zukommen lässt. Das Prinzip des Ownership<sup>400</sup> wird hier besonders gestärkt. Auch wird die gewachsene Struktur vor Ort gefestigt, da Priester und Pfarrgemeinden eine Unterstützung des Ortsbischofs vorlegen müssen, um ihren Antrag bei Adveniat erfolgreich stellen zu können. Hier scheint auch die „Abkürzung“ zu einer Sozialraumanalyse zu liegen. da man davon ausgeht, dass ein Bischof dafür sorgt, dass es in seinem Bistum nicht zu ungleiche Förderung von außen gibt, die soziale Spannungen hervorrufen kann.

Bemerkenswert ist, dass Adveniat sich nur als externer Helfer für eigene Entwicklungsschritte der katholischen Kirche Lateinamerikas und der Karibik sieht. Es wird in den Dokumenten

---

<sup>395</sup> Vgl. Statut der bischöflichen Aktion Adveniat: [http://www.adveniat.e/fileadmin/user\\_upload/PDF/adveniat\\_statut.pdf](http://www.adveniat.e/fileadmin/user_upload/PDF/adveniat_statut.pdf) (20.01.2017). Zur Entstehungsgeschichte vgl. weiterführend Trippen, Norbert (2005): Josef Kardinal Frings (1885-1978). band II: Sein Wirken für die Weltkirche und seine letzten Bischofsjahre, Paderborn, S.162-209.

<sup>396</sup> Frings, Josef (1973): Für die Menschen bestellt. Erinnerungen des Alterzbischofs von Köln. Köln, S.242f., zitiert nach Trippen, Frings, S.162.

<sup>397</sup> Teusch, Joseph (1971): Kölner Initiativen außerdiözesaner Art unter den Episkopaten der Kardinäle Frings und Höffner. In Franz Groner (Hg.) (1971): Die Kirche im Wandel der Zeit. Festgabe seiner Eminenz Joseph Kardinal Höffner, Erzbischof von Köln, zur Vollendung des 65. Lebensjahres am 24. Dezember 1971, S.187-200, hier S. 197. Zitiert nach Trippen (2005), S. 162.

<sup>398</sup> Kardinal Frings traf wohl Absprachen mit Bischof Hengsbach von Essen, um eine Dominanz des Erzbistums Köln zu vermeiden, da ja Misereor schon mit bestimmendem Kölner Einfluss gegründet war, obwohl es letztlich seinen Sitz in Aachen nahm. Vgl. Trippen (2005), S.162f.

<sup>399</sup> Satzung des Adveniat e.V. [http://www.adveniat.de/fileadmin/user\\_upload/Bilder\\_Content/Ueber\\_uns/bischoeffliche\\_aktion\\_adeveniat\\_e.v\\_satzung\\_25.09.2013.pdf](http://www.adveniat.de/fileadmin/user_upload/Bilder_Content/Ueber_uns/bischoeffliche_aktion_adeveniat_e.v_satzung_25.09.2013.pdf) (20.01.2017).

<sup>400</sup> Vgl. Kapitel 4 über die Konditionalitäten.

deutlich, dass die befreiende Evangelisierung aus der Sicht Adveniat zunächst eine Aufgabe der Kirche Lateinamerikas als Subjekt des Handelns ist. Diese Kirche wird von Adveniat als eine Kirche, „die die Option für die Armen getroffen hat und die Nöte der Menschen ernst nimmt“<sup>401</sup>, verstanden.

Die zehn Grundsätze der Arbeit Adveniat lauten: Kirchlichkeit, pastorale Projekte, Solidarität, Subsidiarität, Armenorientierung, Basisorientierung, Antragsprinzip und Partnerdialog, Transparenz, Kooperation und Professionalität<sup>402</sup>.

Adveniat erwartet auch von seinen Partnern Kooperation etwa durch Transparenz, Beschränkung auf Notwendiges in den Anträgen und Unterstützung der Projekte durch die kirchlichen Strukturen vor Ort. Darüber hinaus werden die Partner aus Lateinamerika aufgefordert, die Öffentlichkeitsarbeit Adveniat (auch in Deutschland) zu unterstützen. Dadurch, dass eingeworbene Mittel nicht automatisch den werbenden Partnern aus dem globalen Süden zur Verfügung gestellt werden, fördert Adveniat also neben der klassischen Partnerschaft zwischen dem globalen Norden und dem globalen Süden eine Solidarität zwischen verschiedenen Ländern, Institutionen und Personen aus dem globalen Süden: Eine ‚Süd-Süd-Solidarität‘ soll entstehen. In der Förderung durch Adveniat wird die Rücksicht auf die konkreten Umstände vor Ort als Förderkriterium festgelegt. Dies scheint zum einen die soziale Ungleichheit durch Projektförderung verhindern zu wollen und zugleich dem Kompetenanzmaßungsverbot des Subsidiaritätsprinzips zu entsprechen<sup>403</sup>. Dies wird im vierten Grundsatz der Arbeit Adveniat veranschaulicht, da hier, wie bei Misereor, die Eigenleistung der Partner vor Ort eingefordert wird, und Unterstützung für den Fall zugesagt wird, dass die Mittel vor Ort nicht ausreichen. Die Unterstützung Adveniat soll jedoch keine zu starken Abhängigkeiten hervorrufen oder mit sich bringen. Daher ist die Zuwendung Adveniat rechtlich tatsächlich eine Schenkung und kein Kredit, der weitere Vereinbarungen, etwa die Modalitäten einer Rückzahlung, notwendig machen würde.

Der Grundsatz der Basisorientierung beschreibt das Bottom-Up-Prinzip der Arbeit<sup>404</sup> und soll die Einbeziehung der Betroffenen sicherstellen. Um dies glaubwürdig zu garantieren, werden im Antrag auch Stellungnahmen der direkt Betroffenen, also der Gemeindemitglieder, erwartet<sup>405</sup>. Allerdings legt Adveniat „im Dialog mit den Partnern die Konditionen der Projektförderung fest „und sorgt für die Einhaltung der Absprachen“<sup>406</sup>. Hier scheint ein Machtgefälle

---

<sup>401</sup> Adveniat, Grundsätze, S.2.

<sup>402</sup> <http://www.adveniat.de/ueber-uns/ueber-adveniat/grundsaeetze.html> (23.01.2012)

<sup>403</sup> Vgl. Enzyklika *Quadragesimo anno* Nr. 79 und Anzenbacher (1997), S. 213.

<sup>404</sup> Im Gegensatz zum Top-Down Ansatz der Internationalen Finanzinstitutionen.

<sup>405</sup> Interview Klaschka, 13. Januar 2017.

<sup>406</sup> Interview Klaschka, 13. Januar 2017.

gegeben zu sein, das jedoch zwischen Geldgebern und Geldempfängern immer zu konstatieren ist.

Adveniat hat eine gesonderte Richtlinie zur Bekämpfung der Korruption verabschiedet, die nicht einseitig für die Partner in Lateinamerika gilt, sondern auch für die Mitarbeiter in der Geschäftsstelle in Deutschland, ja sogar explizit für alle Arbeitsbereiche der Unterkommission Lateinamerika und derjenigen Bereiche im Generalvikariat des Bistums Essen, „die Aufgaben des Bistums als Rechts- und Vermögensträger der Bischöflichen Aktion Adveniat wahrnehmen“<sup>407</sup>. Dies ist ein konkreter Beleg der postulierten „Kommunikation auf Augenhöhe“<sup>408</sup>. Allerdings wird am Ende der Richtlinie neben Hinweisen auf disziplinar- und strafrechtliche Maßnahmen bei bewiesener Korruption das Recht Adveniats, überführte Täter anderen Hilfsorganisationen zu melden, hervorgehoben.

Externe Kontrolle wird bei Adveniat jährlich von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geleistet, die ihrerseits regelmäßig wechseln soll. Allerdings werden von Adveniat klare Kriterien zur Projektentscheidung formuliert, jedoch außer den formalen Kriterien in den Grundsätzen und Richtlinien zur Projektförderung nicht veröffentlicht, um die Entscheidungshoheit zu behalten und niemanden öffentlich bloßzustellen. Hier ist die Transparenz der IFIs prima facie höher, aber auch einfacher ohne Herabwürdigung einer Person zu erreichen, da dort nicht einzelne Personen, sondern Strukturen und Institutionen die Verantwortung für die Umsetzung tragen.

Unter dem Aspekt der Menschenwürde ist besonders wichtig, dass die Empfänger der Gelder von Adveniat nicht als passive Hilfsempfänger angesehen werden, sondern als Subjekte ihres Handelns, die zugleich durch das sozialetische Postulat globaler Gerechtigkeit einen Anspruch auf Unterstützung durch den globalen Norden haben.

In der Bildungsarbeit in Deutschland wird eine didaktische Umsetzung postuliert, die der Komplexität Lateinamerikas gerecht wird und verschiedene Sichtweisen darstellt.

Die Verpflichtung auch der Geldgeber auf transparente Regeln wird auch durch eine weitere gesonderte Richtlinie für die Einlage der nicht unmittelbar ausgegebenen Gelder auf dem Finanzmarkt deutlich. Hier gelten die Grundsätze der „Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“. Schon die Tatsache, dass es eine solche Anlagerichtlinie gibt, ist Ausdruck einer reziproken Konditionalität, die auch die Geldgeber an Vorgaben bindet.

Insgesamt ist für die kirchlichen NGOs zu konstatieren: Kirchliche Hilfswerke müssen inhaltlich und ethisch überzeugen und zugleich überzeugende Praxis vorweisen, die Effizienz und

---

<sup>407</sup> Adveniat-Richtlinie, S. 3, Abschnitt 3,1. Dort wird auf einschlägige rechtliche Regelungen, die die Einbindung der Bischöflichen Aktion Adveniat in das Bistum Essen regeln, verwiesen.

<sup>408</sup> Interview Klaschka, 13. Januar 2017.

Effektivität besitzt und nicht nur schöne Ideen formuliert. Kirchliche Hilfswerke stehen nach Bröckelmann-Simon immer parteilich auf der Seite der Armen und sind offen interessegeleitet, wenn sie als Ziel vorgeben, dass den Armen Gerechtigkeit widerfahren müsse<sup>409</sup>. Dies inkludiere, wenn nötig, auch die Anprangerung von Strukturen, die nicht mehr menschenfreundlich sind und keine Solidarität mit den Schwachen ausdrücken.<sup>410</sup>

Die Bedingungen der kirchlichen Hilfswerke lassen sich wie folgt zusammenfassen: Es gibt keine allgemein gültige Vorstellung von Entwicklung, vielmehr steht eine ortsbezogene Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen im Vordergrund. Partner im globalen Süden werden als selbständige Akteure gesehen, die von den Hilfswerken unterstützt werden und deren Menschenwürde jeglichen Paternalismus verbietet. Projekte müssen eine klare Armenorientierung haben und müssen Nachhaltigkeit anstreben. Mittel werden als Zuschüsse, nicht als Kredite gewährt. Die Partner vor Ort müssen einen Eigenanteil einbringen. Zugleich verpflichten die Hilfswerke sich und ihre Partner in reziproker Konditionalität zur sachgemäßen Verwendung der Mittel, zur Bekämpfung der Korruption und zur Geldanlage nach sozial-ethischen Prinzipien.

Der Faire Handel ist nach eigener Auskunft aus der Erkenntnis entstanden, dass „Produzent\_innen in Ländern des Südens auf dem Weltmarkt systematisch benachteiligt“<sup>411</sup> würden. Die Bewegung des Fairen Handels möchte faire Preise für Produkte aus dem globalen Süden durchsetzen. Auch wurde der Anspruch erhoben, das Welthandelssystem zu verändern, weshalb man vom „alternativen Handel“ sprach, um so die Kritik am konventionellen internationalen Handel auszudrücken<sup>412</sup>. Sichtbarer Ausdruck der Bewegung sind sogenannten Weltläden, von denen gut die Hälfte (460 von 900 in Deutschland) im Weltladen-Dachverband zu einer Organisation zusammengeschlossen sind. Als Fachgeschäfte des Fairen Handels bieten Weltläden eine breite Auswahl an fair gehandelten Produkten. In den Weltläden arbeiten ehrenamtliche und hauptamtliche Engagierte zusammen. Im Rahmen ihrer Informations- und Bildungsarbeit regen Weltläden als außerschulische Lernorte Jugendliche und Erwachsene zu einer kritischen Auseinandersetzung mit globalen Zusammenhängen an. In diesem Bereich bietet der Weltladen-Dachverband auch ein umfangreiches Weiterbildungsangebot und betreibt eine eigene „Weltladen-Akademie“.

Darüber hinaus zielen Weltläden mit ihrer politischen Kampagnenarbeit darauf ab, auf Missstände im internationalen Handel aufmerksam zu machen. Sie formulieren politische

---

<sup>409</sup> Hier wird eindeutig Position bezogen und keine wertfreie Entwicklungshilfe vorgegeben.

<sup>410</sup> Bröckelmann-Simon (2010), S. 371f.

<sup>411</sup> Weltladen-Dachverband (Hg.) (2007): Weltladen-Akademie. Grundkurs Weltladen o.O., S.9.

<sup>412</sup> Ebenda, S.6.

Forderungen und richten diese an Entscheidungsträger auf kommunaler, nationaler und EU-Ebene – oftmals gemeinsam mit anderen Organisationen. Ein Grundsatz in der Anfangsphase war „Lernen durch Handel“, was eine Kombination aus Handel und Bildung implizierte, die ein zentrales Merkmal der Fair-Handelsbewegung war und ist<sup>413</sup>.

So sollen Maßnahmen gefördert werden, „die eine wirksame Hilfe für die Bevölkerung in den Ländern der Dritten Welt bedeuten sowie der internationalen Gesinnung, der Toleranz auf allen Gebieten der Kultur und des Völkerverständigungsgedankens“<sup>414</sup> dienen.

Erstmals wurde 1998 eine Konvention der Weltläden verabschiedet, die dann 2010, 2015 und danach mehrfach bis Juni 2019 überarbeitet und den jeweils aktuellen Gegebenheiten angepasst wurde. In der aktuellen Konvention werden sieben Standards formuliert, die in den Weltläden, die dem Weltladen Dachverband angehören, verbindlich sind. Allerdings sind die Überschriften der Standards sehr heterogen: So werden mal Geltungsbereiche und mal Prinzipien genannt.

Dass in jedem Standard die Vorschriften für die jeweiligen Akteure spezifiziert werden, der Dachverband selbst dort an keiner Stelle aufgeführt wird, ist ein deutliches Zeichen, dass die Konvention insgesamt stark von paternalistischen Vorgaben an die anderen geprägt ist. Zugleich wird in der Konvention deutlich, dass auch der Faire Handel als Ziel die Armutsbekämpfung definiert und nicht etwa andere Ziele wie alternativen Handel als Zweck an sich oder vermehrten Marktzugang für Produzenten aus dem globalen Süden als Endzweck verfolgt.

In der Konvention wird als Akteursstrategie betont, dass man vorrangig mit Kleinproduzenten zusammenarbeite, „mit dem Ziel, deren wirtschaftliche Unabhängigkeit und Selbstbestimmung zu erreichen.“<sup>415</sup>. Denn es wird festgehalten, dass es aus Sicht der Konvention im Welthandel „unterdrückende und ungerechte Strukturen“ gibt. Hier scheinen die Vorstellungen der Menschenwürde und der Gleichheit aller Menschen im Hintergrund zu stehen. Jedoch sind, wie erwähnt, die Standards als Leitlinien der Arbeit der Weltläden, Importorganisationen und Produzenten in sich sehr heterogen, die in der Konvention dargelegt werden: Kooperation soll gefördert und unfairen Wettbewerb soll vermieden werden. Gewinne sollen nicht auf Kosten anderer erreicht werden. Hier scheint allerdings sehr fraglich, was das heißt: Gewinne eines Handelspartners schließen immer andere aus und gehen somit auf deren Kosten. Auch eine klare Definition von unfairem Wettbewerb fehlt. Ziel soll vielmehr eine Steigerung des

---

<sup>413</sup> Ebenda, S.5f.

<sup>414</sup> Vgl. Satzung des Weltladen-Dachverbandes e.V., § 3. Bemerkenswert ist hier, dass in der Satzung 2016 immer noch von der Dritten Welt gesprochen wird und der sonst übliche Sprachgebrauch von den Ländern des globalen Südens“ nicht verwandt wird.

<sup>415</sup> Vgl. Konvention, Präambel, S.2.

Handelsvolumens sein, um eine Einkommenssteigerung und mehr soziale Sicherheit zu erreichen<sup>416</sup>, was sehr an die Formulierung der Opportunities in den PRSPs erinnert<sup>417</sup>. Zudem wird ein fairer Preis für Produkte definiert als ein Preis, auf den sich „alle Beteiligten im Dialog geeinigt“<sup>418</sup> haben. Er soll menschenwürdiges Leben ermöglichen und zugleich marktfähig sein. Hervorzuheben ist jedoch, dass auch Sozial- und Umweltstandards eingepreist werden sollen, was im konventionellen Handel zumeist nur eingeschränkt geschieht. Darüber hinaus sollen Überschüsse in die Strukturen des Fairen Handels, reinvestiert werden. Allerdings wird einschränkend formuliert: „Soweit es sinnvoll ist, erfolgt die Wertschöpfung im Ursprungsland“<sup>419</sup>. Hier stellt sich die Frage, wer die Sinnhaftigkeit konstatiert.

Im Standard 1 wird für die Weltläden zunächst die Sicherstellung der langfristigen Wirtschaftlichkeit postuliert, allerdings ohne die in den meisten Weltläden relevante ehrenamtliche Mitarbeit als wichtiges Element der Wirtschaftlichkeit zu erwähnen. So wird die Bevorzugung von Produktionszusammenschlüssen mit gleichberechtigter Mitbestimmung, also unter anderem Genossenschaften<sup>420</sup> betont. In den Vorschriften für die Produzenten und Vermarktungsorganisationen werden im Standard 1 ebenfalls eigene Vorschriften verkündet.

Diese beinhalten insofern einen erheblichen Paternalismus, als sie zwar sagen, dass über die Verwendung des „Mehrpreises“ des im Vergleich zum Weltmarktpreis erhöhten Gewinns) die Produzenten in einem demokratischen Prozess entscheiden. Zugleich wird jedoch festgelegt, dass der Mehrpreis „auch zur Verbesserung der Infrastruktur in den Dörfern /Regionen“ und somit zur „Weiterentwicklung des Gemeinwesens“<sup>421</sup> eingesetzt werden. Hier kann die Genossenschaft also nur eingeschränkt über die Verwendung ihrer Gewinne entscheiden, die zum Teil von ihnen erarbeitet und zum Teil durch wohlmeinende Käufer erzielt werden. Diese Käufer sichern sich durch diesen Passus ein indirektes Mitspracherecht über die Verwendung des von ihnen bereitgestellten Geldes; ein Vorgang, der in der Marktwirtschaft unüblich ist. Dies ist ein besonders starker Ausdruck eines Paternalismus, der in der Konvention des Weltladen Dachverbands an einigen Stellen zutage tritt.

---

<sup>416</sup> Hier wird eine Gewinnsteigerung angestrebt, um die Situation der Gewerbetreibenden zu verbessern. Es ähnelt den Opportunities, also den Einkommensgenerierungsmöglichkeiten in den PRSPs, allerdings werden hier bestehende Arbeitsplätze besser gestellt, während in den Opportunities die Schaffung jeder Arbeitsmöglichkeit positiv gedeutet wird, ohne wichtige Aspekte wie notwendige Qualifizierung und soziales Kapital, das mit einer anerkannten Arbeit verbunden ist, zu thematisieren.

<sup>417</sup> Vgl. Kapitel 4 und 5 dieser Arbeit.

<sup>418</sup> Ebd.

<sup>419</sup> Vgl. Konvention, Standard 1, S.3.

<sup>420</sup> Zugleich wird hervorgehoben, dass Genossenschaften nicht die einzige Form der Organisation der Produzent/innen sind. Konvention, Standard 1, S.3.

<sup>421</sup> Konvention, Standard 1, S. 4.



Zugleich sollen die Vermarktungsorganisationen vor Ort die Erhöhung des Absatzes auf den regionalen Märkten erreichen. Dies scheint sinnvoll, da Exportorientierung allein nicht zielführend sein kann<sup>422</sup>. Bedeutsam ist auch, dass festgelegt wird, dass durch den Export die Grundversorgung der einheimischen Bevölkerung nicht gefährdet sein darf.

Im Fairen Handel sollen nicht nur die Hochwertigkeit der Produkte, sondern auch ihre sozialverträgliche Produktion und Vermarktung im Fokus stehen, um die Menschen und ihre Grundbedürfnisse im Blick zu behalten. Dies bedeutet, die ILO-Kernarbeitsnormen sowie die lokale und regionale Gesetzgebung bezüglich der Arbeitsbedingungen in Geltung zu bringen sowie Mindestlöhne zu zahlen. Bemerkenswert ist, dass Einkommensunterschiede einer sachlichen Begründung, etwa durch verschiedene Arbeitsbereiche und Verantwortlichkeiten, bedürfen. Eher selbstverständlich ist der Ausschluss von jeglicher Diskriminierung, ausbeuterischer Kinderarbeit und Zwangsarbeit in den Vorgaben des Weltladen-Dachverbandes. Auch wird das Recht auf Vereinigungsfreiheit, also das Recht, Gewerkschaften und andere Arbeitnehmervertretungen zu gründen, eingeräumt. Hier ist jedoch wichtig, dass die Fair-Handels-Organisation „eigene Möglichkeiten zu unabhängiger und freier Organisation ihrer Angestellten“ schaffen können, wenn es im Land unmöglich oder erschwert ist, was die Gefahr der Bildung von Parallelgesellschaften bedeutet und zudem die grundsätzliche Frage der Bewertung der Partnerauswahl verdeutlicht. Wenn nur die Mitarbeiter einer Genossenschaft, die mit Fair-Handels-Akteuren kooperiert, die Vereinigungsfreiheit besitzen, könnte das die sozialen Spannungen in einer Region eher erhöhen als ausgleichen. Interessanterweise werden keine Bedingungen für die Arbeitsbedingungen in den Importorganisationen gestellt; vielmehr werden allein für die Weltläden nochmals gesonderte Standards festgelegt im Rahmen von Standard 2: So soll es Arbeitsplatzbeschreibungen für alle Tätigkeiten geben und auch eine gründliche, auch den politischen Hintergrund des Fairen Handels betreffende Einarbeitung. Auch soll in den Weltläden die Mitbestimmung gesichert sein.

In der Bildungs- und Informationsarbeit gibt es zwei Bereiche: Zum einen sind alle Akteure aufgefordert, Informationen zu den Produkten, die verkauft werden, etwa ihren Produktionsprozess und die Produzenten, weiterzugeben. Darüber hinaus soll jedoch auch über die Rahmenbedingungen und Machtverhältnisse im konventionellen Welthandel informiert werden. Der zweite Punkt verdeutlicht, dass die Fair-Handels-Bewegung Teil der Zivilgesellschaft ist, die einen allgemeinen Bildungsauftrag verfolgt, der positiv zu bewerten ist, unabhängig davon, ob man die Analysen über den Welthandel teilt oder nicht. In der politischen Arbeit sollen

---

<sup>422</sup> Dies ist auch ein Problem der in den PRSPs, besonders in Burundi und Bolivien, vorgeschlagenen Wirtschaftspolitik. Dort wird der Exportüberschuss als zentrales Ziel der Wirtschaftspolitik postuliert.

sich alle Akteure für (mehr) Gerechtigkeit im Welthandel einsetzen. Dies wird inhaltlich jedoch nicht weiter ausgeführt. Es wird allein betont, dass Weltläden hierbei als advokatorischer Repräsentant in der Interessenvertretung der Partner im globalen Süden auftreten und sich an Kampagnen beteiligen, die handels- und entwicklungspolitische Forderungen erheben, die die Fair-Handels-Bewegung bzw. der Weltladen-Dachverband teilt. Den Produzenten und Vermarktungsorganisationen, also den Akteuren in den Ursprungsländern, wird die Aufgabe zugewiesen, durch ihre Modelle des Fairen Handels die politische Diskussion in den Ländern des globalen Südens zu beeinflussen<sup>423</sup>. Allerdings wird hier die soziale Schieflage, die durch Modelle entsteht, nicht bedacht, ähnlich wie in den priority regions, die im PRSP in Laos angeführt werden. In der Konvention wird in Standard 6 die besonders umweltverträgliche Produktionsweise angemahnt, eine ökologische Landwirtschaft propagiert und die Forderung erhoben, auf chemische Mittel weitestmöglich zu verzichten. Dies ist wiederum sehr paternalistisch und überträgt Praktiken, die im globalen Norden gewünscht, aber nicht umgesetzt werden, als Forderung an den globalen Süden. Hier wird die Freiheit der Produzenten erheblich eingeschränkt, wenn auch aus durchaus vertretbaren Gründen, denn der Umweltschutz ist ein legitimes Ansinnen. Dennoch scheint hier Kritik angebracht, da es eine paternalistische Bevormundung der Produzenten darstellt, ihnen solch starke Umweltauflagen zu machen. In Standard 7 der Konvention wird die Verquickung der Fair-Handels-Bewegung mit der Umweltbewegung deutlich. Denn Ergänzungsprodukte, die in den Weltläden verkauft werden dürfen, ohne aus den Ländern des globalen Südens zu stammen, sind Produkte, die durch sozial- und umweltverträgliche Herstellung Alternativen zu konventionellen Herstellungs- und Vermarktungsstrukturen aufzeigen. Man will dadurch regionale Bio-Produkte fördern und so sein Selbstverständnis als Teil einer umfassenderen Bewegung für nachhaltigen Konsum ausdrücken.

Im Lieferantenkatalog: wird betont, dass ein in verlässliches System „zur Überprüfung und Anerkennung von Weltladen-Lieferanten“ entstehen soll, das für alle Beteiligten handhabbar und finanzierbar ist und das die verschiedenen Akteure erfassen kann und Entwicklungs- und Einstiegsmöglichkeiten für kleine und neue Akteure offenlässt. Hier funktioniert also offenbar, wie bei den andern NGOs, besonders den Hilfswerken auch, eine Kooperation durch das Antragsprinzip: Der Weltladen-Dachverband sucht nicht gezielt Produzenten und Lieferanten, sondern wartet auf deren Kontaktaufnahme.

---

<sup>423</sup> Dies geschah etwa in den 1980er Jahren in Nicaragua, war allerdings nicht unumstritten. Zur Auseinandersetzung vgl. Raschke (2009), S.

Bedeutsam ist hier, dass im Vertrag auch Verpflichtungen des Weltladen-Dachverbandes erwähnt werden, was ein Hinweis auf reziproke Konditionalität sein könnte. Allerdings wird anhand eines Fragebogens dann doch asymmetrisch festgelegt, ob der Lieferant die Vorgaben der Konvention erfüllt. Als nächster Schritt wird vom Weltladen-Dachverband ein externer Auditor benannt<sup>424</sup>, der die Aussagen verifizieren und zugleich weitere Kriterien überprüfen soll. Exemplarisch kontrolliert er auch Produzenten, die mit dem Lieferanten kooperieren und noch von keiner anderen Organisation überprüft wurden. Dies macht die Struktur deutlich: Die Produktionsbedingungen werden nicht vom Dachverband (und schon gar nicht vom einzelnen Weltladen) überprüft. Im Auditing wird vom Lieferanten vollständige Transparenz gefordert. Allerdings, und dies ist für eine Bewertung zentral, gilt diese Transparenz gegenüber dem Auditor und nicht gegenüber dem Dachverband. Zudem wird dem Lieferanten das Gutachten zugestellt, der dazu gegenüber dem Dachverband Stellung nehmen kann. Diese Stellungnahme fließt wie der Fragebogen und das Gutachten in die Entscheidung ein, ob ein Lieferant in den Katalog der berechtigten Lieferanten für Weltläden aufgenommen wird. Falls diese Entscheidung positiv ist, wird diese vom Dachverband auch veröffentlicht.

Dieses Überprüfungsverfahren wird je nach Lieferant etwas variiert, um kleinere Lieferanten den Zugang zu erleichtern und besonders auch für diese die Kosten gering zu halten.

Dies ist wichtig, da die Rechte der Partner aus dem globalen Süden, aus dem zumindest ein Teil der Vermarktungsorganisationen und der Lieferanten stammen, sonst im Gesamtkonzept des Weltladen-Dachverbandes selten berücksichtigt werden. Auf den zweiten Blick werden in diesem Katalog der Rechte und Pflichten jedoch nur die Folgerungen aus dem eingangs erwähnten, zu Beginn jeder Kooperation geschlossenen Vertrag nochmals explizit ausgeführt: So verpflichtet sich der Dachverband „nach erfolgreicher Überprüfung und Anerkennung“<sup>425</sup> den Lieferanten in den Lieferantenkatalog aufzunehmen; auch darf der Lieferant mit dem Logo als „vom Weltladen-Dachverband anerkannter Lieferant“<sup>426</sup> werben. Darüber hinaus erhält er jedes Jahr die (vermutlich aktualisierte) Liste der Mitglieder des Weltladen-Dachverbandes<sup>427</sup>. Hier geht also auch der Weltladen-Dachverband Verpflichtungen ein.

Alle NGOs in dieser Untersuchung richten ihre Arbeitsweise Bottom-Up aus. Sie arbeiten also eher mit lokalen Initiativen und Partnern zusammen, um so Veränderungen in deren Lebenssituation und auch in größeren Zusammenhängen zu erreichen, die den Menschen in Entwicklungsländern helfen.

---

<sup>424</sup> Vgl. ebd.

<sup>425</sup> Ebd.

<sup>426</sup> Ebd.

<sup>427</sup> Dies scheint ein Hinweis auf starke Fluktuation der Mitglieder zu sein.

Misereor macht außer der Menschenwürde und der Option für die Armen keine weiteren Vorgaben, sondern stimmt diese auf den jeweiligen Kontext ab. Das führt dazu, dass es kein einheitliches Bild gibt, welche Vorgaben man jenseits der genannten und ergänzt um die Erwartung einer Offenheit gegenüber der katholischen Kirche erfüllen muss, um von Misereor unterstützt zu werden. Adveniat arbeitet nur mit kirchlichen Partnern zusammen, während der Weltladen-Dachverband Anträge von Handelspartnern jeweils konkret prüft.

Armutsbekämpfung ist das zentrale Ziel, das alle hier untersuchten Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, die IFIS, die kirchlichen Hilfswerke und den Weltladen-Dachverband als Repräsentant der Fair-Handelsbewegung, vereint. Allerdings sind die Wege dahin sehr unterschiedlich. Verbindend zwischen IFIs und Weltladen ist jedoch, dass dies durch Handel und Verbesserung der Handelsbedingungen erreicht werden soll. Freilich ist es sehr unterschiedlich, was die Akteure unter einer Verbesserung der Handelsmöglichkeiten verstehen: Mehr Einkommen und soziale Rechte der Produzenten oder mehr Freihandel und mehr Marktteilnahme, bezogen auf den konventionellen Markt.

## **7 Fazit: Eine sozialetische Beurteilung von Konditionalitäten und Bedingungen**

Nach der ausführlichen Darstellungen der Konditionalitäten und ihrer Anwendung in vier Ländern und der Bedingungen von drei NGOs, geht es nun darum, die eingangs formulierte Fragestellung zu beantworten, ob diese Konditionalitäten und Bedingungen zu rechtfertigen sind, oder genauer: „Sind die Konditionalitätenpolitik der Internationalen Finanzinstitutionen (Weltbankgruppe, IMF) und die Bedingungen anderer Partner in der Entwicklungszusammenarbeit vor dem Hintergrund eines sozialetisch begründeten Entwicklungsbegriffs, der auf der Menschenwürde gründet, gerecht?“

Dabei ist zunächst in Erinnerung zu rufen, für welche Fälle Konditionalitäten der IFIs vorgesehen sind: Staaten, die eine unausgeglichene Zahlungsbilanz aufweisen, müssen für makroökonomische Stabilität und Investitionsmöglichkeiten, die ökonomisch-sozialen Fortschritt schaffen, externe Kredite in Anspruch nehmen. Die NGOs wenden sich mit ihren Bedingungen nach dem Bottom-Up-Prinzip den Armen eines Landes zu.

Bevor ausbuchstabiert werden kann, was dies konkret heißt, ist zuerst die Frage zu erörtern, ob man Entwicklungshilfe, also Hilfe, zu der man moralisch verpflichtet ist, überhaupt an Bedingungen knüpfen kann. Hier werden die Hilfspflichten zentral: Die Hilfspflichten können angesichts der globalen Armut, wie dargelegt, als Pflicht zur Institutionalisierung geeigneter Instrumente und Institutionen verstanden werden. Die so verstandene Institutionalisierung sieht die Förderung starker Institutionen auf dem globalen sowie auf dem je nationalen Level vor. Denn individuelle Hilfe überfordert den einzelnen, ohne dabei grundsätzlich etwas an der Situation der Armen in der Welt zu verändern. Das Konzept des effektiven Altruismus hilft als Rechtfertigung von Bedingungen für Hilfe nur eingeschränkt weiter. Grundsätzlich gestattet es Bedingungen für Hilfe. Für eine sozialetische Begründung von Konditionalitäten und Bedingungen ist dies jedoch nur zu rechtfertigen, wenn diese die Armen in den Fokus stellen: Die Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Menschen, wozu auch die Möglichkeit der Selbstentfaltung zählt, muss das erste Ziel aller Entwicklungszusammenarbeit sein. Hilfe kann also dann an Bedingungen geknüpft werden, wenn diese als advokatorische Repräsentanz die Armen im Blick haben und sicherstellen sollen, dass die Hilfe den Armen besonders zugutekommt und zunächst die Grundbedürfnisbefriedigung für alle, verstanden als Sicherung eines menschenwürdigen Lebens für alle Menschen, fokussiert. Zugleich kann eine Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Menschen nur eine ‚Untergrenze der Entwicklung‘ für einen sozialetischen Entwicklungsbegriff bilden. Denn die Verwirklichung der Menschenwürde und

der Menschenrechte bedeutet mehr als die alleinige Befriedigung der Grundbedürfnisse. Auch die Verwirklichungs- und Teilhabechancen sollten in einem Entwicklungsprozess aus sozial-ethischer Sicht gefördert werden. Die Untergrenze wird allerdings durch eine Reduzierung der Vulnerabilität, also eine Stärkung der Resilienz der Armen markiert. Entwicklung kann verstanden werden als Prozess der Überwindung von schwerwiegenden Einschränkungen an Lebenschancen – ein Prozess, der darauf zielt, alle Menschen zu einer selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebensplanung zu befähigen.

Um die Ergebnisse meiner Untersuchung anschaulich zu machen, unterscheide ich zum einen zwischen dem sozialetischen Anspruch, der Umsetzung in den Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs), besonders in den Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) und der Umsetzung in verschiedenen ausgewählten Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und splitte diese andererseits auf nach dem Begriff von Entwicklung, der Achtung und Förderung der Menschenwürde und der vorrangigen Option für die Armen, die meines Erachtens gerade im entwicklungspolitischen Ziel der Armutsbekämpfung besonders zu berücksichtigen ist. Die folgende Tabelle greift dies Punkte vergleichend auf.

<b>Begriff</b>	<b>Sozialetisch</b>	<b>IFIs</b>	<b>NGOs</b>
Entwicklung(sziel)	Unterschieden nach: Makroebene: Stabilität, Grundbedürfnis-befriedigung Mikroebene: Selbst-entfaltung (Mesoebene): Teilhabe Insgesamt: Ökologisch Soziale Marktwirtschaft	Makroökonomische Stabilität (PRSPs sind großteils inhaltlich nah beim Washingtoner Konsens), Wirtschaftswachstum, kapitalzentriert, nicht beschäftigungszentriert	Diffus. Misereor: Grundbedürfnisbefriedigung, Hilfe zur Selbsthilfe Adveniat: Konkrete Verbesserungen des Alltags und der Pastoral Weltladen-Dachverband: faire Handelsbeziehungen, Stärkung der Produzenten im globalen Süden
Menschenwürde	Selbstbestimmung, Teilhabe an der Gesellschaft,	Partizipation, die jedoch sehr unterschiedlich ausgeprägt sein kann (Beteiligung am Prozess oder Information über die Ergebnisse der staatlichen Planungen)	Nominell Partnerschaft, faktisch oft Hilfsempfänger

Option für die Armen	Arme als Gleichberechtigte, besonders gefördert, um Chancengleichheit herzustellen (Pro-Solidarität)	Nahezu ausschließlich durch Mikrokredite abgedeckt Armut steigert Einfalltsreichtum und Existenzgründung	Arme als gleichberechtigte Akteure (Misereor, Adveniat), Weltladen-Dachverband: (absolut Arme nicht im Blick, nur Con-Solidarität)
Probleme	Berechtigt, aber anspruchsvoll	Notwendige, aber nicht hinreichende Konditionen: Bildung und Gesundheit werden vernachlässigt und oft dem Privatsektor überlassen, Hoffnung allein auf Markt und Marktintegration	Selektion der Partner, Paternalismus

Entwicklung muss die Würde der Armen stärken und möglichst allen Menschen ein Leben in Würde ermöglichen, was die Schaffung einer Resilienz und soziale Absicherung ebenso wie Entfaltungsmöglichkeiten für die Armen einschließt. Auch müssen die Armen partizipativ an der Gestaltung der Bedingungen mitwirken können, um grundsätzlich und insbesondere auch in der Kreditgewährung Subjekte des Handelns zu sein. Unter diesem Aspekt müssen auch Gesundheitsversorgung und Bildungswesens verbessert werden, um Freiheitsrechte und Verwirklichungschancen nutzen zu können. Zur Verwirklichung der Freiheit ist auch die Möglichkeit einer sicheren und geregelten Arbeit unerlässlich, da die Arbeit einen zentralen Bestandteil des menschlichen Lebens in Würde ausmacht. Folglich ist eine Politik, die Arbeitsplätze schafft, zwar wichtig, kann allerdings nicht allein im Fokus stehen. Eine wichtige Grundhaltung für einen sozialethisch zu rechtfertigenden Begriff von Entwicklung ist das Bemühen um Augenhöhe, um die Menschen in den Ländern des globalen Südens als gleichberechtigte Partner anzuerkennen und zu akzeptieren, dass auch sie einen nützlichen Beitrag zur Bewältigung ihrer Situation und zur Etablierung einer entwicklungsgerechten Weltwirtschaft leisten können. Im Norden kann man auch vom Süden lernen. Zugleich ist deutlich, dass der westliche Lebensstil nicht als Modell von Entwicklung dienen kann, wenn man die Tragfähigkeit des Planeten nicht überschreiten will. Auch die kirchliche Tradition weist darauf hin, dass der westliche Lebensstil kein Vorbild sein kann, sondern einen Fall von materieller Überentwicklung darstellt. Die Theorien der temporären Entkopplung von Volkswirtschaften durch ‚Erziehungszölle‘ zum Schutz der heimischen Wirtschaft scheinen im Zeitalter der digitalen

Globalisierung schwer umsetzbar zu sei. Das Ziel von Entwicklung muss folglich eine Institutionalisierung sein, die die Situation zur Sicherung der Grundbedürfnisse aller Menschen zumindest verbessert. In diesem Kontext ist an eine Stärkung der internationalen und nationalstaatlichen Institutionen im Sinne des Konzeptes der Good Governance zu denken. Good Governance kann nur als Ziel, nicht als Bedingung für Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungshilfe verstanden werden. Bad Governance darf nicht zu einer Vernachlässigung der Armen führen, allenfalls scheint es in Fällen von Bad Governance ein Ratschlag der Klugheit, gezielte Projektförderung gegenüber unspezifischer Budgethilfe und Budgetsubvention in der Praxis anzuwenden. Prozess-Konditionalität ist gegenwärtig der Weg, Good Governance zu fordern, aber die Ergebnisse der konkreten Politik offen zu lassen. Allerdings darf man nicht vernachlässigen, dass in vielen Entwicklungsländern neben guter Regierungsführung auch wirtschaftliches Wachstum notwendig ist, um notwendige Investitionen, etwa in Bildung und Gesundheit, langfristig aus Mitteln, die im Entwicklungsland erwirtschaftet werden, finanzieren zu können. Allerdings muss es aus sozialem ethischer Sicht immer um relationales pro-Poor Wachstum gehen, also um Wachstum, das überproportional den Armen zugutekommt. Auch muss es ein ökologisch vertretbares Wachstum sein, was auch Verzicht auf Emissionen in den Ländern des globalen Nordens einschließt, um entsprechenden ‚Spielraum‘ für Entwicklungsländer zu schaffen. Dies kann als wechselseitige Konditionalität bezeichnet werden. Folglich könnte das langfristige Ziel der Entwicklung die globale ökologisch-nachhaltige Soziale Marktwirtschaft sein, die besonders die Resilienz der Armen stärkt, etwa in dem sie Vorkehrungen trifft, dass die Landbevölkerung nicht nach einer Missernte unmittelbar vom Hungertod bedroht ist und es dann akuter Hilfe durch die Vereinten Nationen bedarf. Auch sollte diese möglichst globale ökologisch-nachhaltige Soziale Marktwirtschaft allen Volkswirtschaften Elemente einer Sozialen Marktwirtschaft ermöglichen und zugleich die internationale Arbeitsteilung in diesem Sinne reformieren. Die Konditionalitäten und Bedingungen waren folglich darauf hin zu überprüfen, ob sie zur Etablierung einer solchen Weltwirtschaftsordnung beitragen und die Armen wirkungsvoll unterstützen. Auf den ersten Blick wirkt diese globale ökologisch nachhaltige Soziale Marktwirtschaft selbstverständlich wie eine Utopie. Ich behaupte freilich nicht, dass sie realistisch kurzfristig zu erreichen ist. Aber sie muss als Vision im Blick sein, um ein Ziel von Entwicklung formulieren zu können. Eine globale ökologisch nachhaltige soziale Marktwirtschaft versucht nicht einfach neokolonial die durchaus guten Erfahrungen des europäischen Kontinents überzustülpen; vielmehr benennt mein Konzept einzelne Aspekte, die in einer Zielformulierung von Entwicklung zu beachten sind. Grundsätzlich ist eine wichtige Rahmensetzung in den Spielregeln der Weltwirtschaft



und den Regeln der Volkswirtschaften einzufordern, die dann den Freiraum für individuelle und kollektive Spielzüge gibt. Konkret bedeutet dies, auch arbeitsrechtliche Mindestnormen zu vereinbaren, die die Sicherheit der Arbeitnehmer im globalen Markt absichern. Konditionalitäten müssten diese in den Ländern des globalen Südens einfordern, wenn sie sozioethisch vertretbar sein wollen. Dies versäumen die IFIs jedoch. Vielmehr beschränken sie die Grundprinzipien aller Konditionalitäten im Rahmen des PRSPs auf nationales Ownership, Sparsamkeit in der Formulierung von Konditionalitäten, Zuschnitt der Bedingungen auf das entsprechende Land, effektive Koordination mit anderen multilateralen Institutionen und Klarheit in der Spezifizierung der Bedingungen. Daneben gilt es bei einer Bewertung der Konditionalitäten den Grad des Eingriffs zu bewerten: Der höchste Grad des Eingriffs setzt auf dem systemischen Level an und fordert etwa eine Demokratisierung, die Einführung eines Mehrparteiensystems oder die Einhaltung der Menschenrechte. Auch die unter Good Governance zusammengefassten Konzepte gehören in diese Kategorie; ebenso die im Washingtoner Konsens propagierten Forderungen. Im zweiten Level versuchen die Geber, die nationale Politik und nationale Prioritäten zu beeinflussen. Einzelmaßnahmen des Good-Governance-Konzeptes gehören hierzu. Das dritte Level versucht ausschließlich, einzelne politische Sektoren - wie etwa die Wirtschaftspolitik oder die Politik in einem Landesteil - zu beeinflussen. Das vierte Level umfasst einzelne Förderungsprogramme oder Projekte. Auf dem fünften Level wird die Bindung der Förderung an bestimmte Technologie und deren Anbieter festgelegt. Das unterste Level von Konditionalitäten macht einfache technische Vorgaben, wie Hilfe abgewickelt, belegt und evaluiert werden soll. Im Sourcebook als Grundlagenwerk der Konditionalitäten der IFIs werden Partizipation und Dezentralisierung ebenso eingefordert wie die instrumentelle Bedeutung von Bildung und Gesundheit betont. In den Länderstudien hat sich herausgestellt, dass diese Aspekte nur schleppend umgesetzt werden. Trotz der Unterschiedlichkeit der untersuchten Länder ähneln sich die Konditionalitäten der IFIs für diese Länder im Grundsatz sehr: Wirtschaftswachstum durch kapitalzentrierte Entwicklungspolitik wird als zentrale „Methode“ zur Armutsbekämpfung angenommen. Mittel zum Zweck sind in allen hier untersuchten Ländern makroökonomische Stabilität und Strukturreformen, besonders in der Steuerpolitik, die angesichts ökonomischer Gewinne Spielraum für Investitionen lassen soll. Diese Stabilität und ein Wirtschaftswachstum sind natürlich wichtig für sozialen Fortschritt: Makroökonomische Stabilität zeichnet sich etwa durch eine niedrige Inflation aus, die besonders wichtig auch für die armen Bevölkerungsgruppen ist, die starke Preisanstiege, besonders in der Versorgung mit Grundgütern, nicht einfach ausgleichen können. Diese Konditionalitäten sind allerdings lediglich notwendig, doch nicht hinreichend. Grundsätzlich zu wenig im Fokus

der Konditionalitäten sind jedoch der Bildungs- und der Gesundheitsbereich sowie die Infrastruktur. Letzterer wird in Bolivien und Burundi eher ein Wert für den Marktzugang zugesprochen als für den Zugang zu Gesundheitsstationen oder Schulen und anderen Bildungsinstitutionen. Hier scheint die Politik des Washingtoner Konsenses und das Vertrauen auf Wachstum als alleiniges oder wichtigstes Mittel gegen Armut durch. Auch in Burundi wird der Straßenbau vorrangig als Arbeitsplatzchance für Ungelernte gepriesen, die somit schnell wieder Einkommen generieren können. Eine langfristige, arbeitszentrierte Entwicklungspolitik sieht anders aus. In Bolivien und anfangs auch in Burundi stehen eher Opportunities, also Arbeitsmöglichkeiten, als Capacities, also grundlegende Handlungsmöglichkeiten oder Fähigkeiten, im Vordergrund. Viele Vorgaben beschränken sich im Bereich jenseits der Wirtschaftspolitik darauf, Gesetzesvorhaben auf den Weg zu bringen und in den PRSP-Dokumenten unkonkrete Vorschläge zu machen. Dass etwa Bildung über die Arbeitsplatzchancen hinaus ein wichtiger Bestandteil der Teilhabe an der Gesellschaft ist und nicht zuletzt zentral für die angestrebte Partizipation an Reformprozessen, wird nur am Rande thematisiert.

Die NGOs arbeiten Bottom-Up und nach dem Antragsprinzip. Misereor sieht sich dabei sowohl als Aidagent (Hilfswerk) als auch als Changeagent (Transformationswerk). Adveniat arbeitet nur mit kirchlichen Partnern zusammen, während der Weltladen-Dachverband Anträge von Handelspartnern jeweils konkret prüft. Misereor macht außer der Menschenwürde und der Option für die Armen keine weiteren Vorgaben, sondern stimmt diese auf den jeweiligen Kontext ab. Das führt dazu, dass es kein einheitliches Bild gibt, welche Vorgaben man jenseits der genannten und ergänzt um die Erwartung einer Offenheit gegenüber der katholischen Kirche erfüllen muss, um von Misereor unterstützt zu werden. Anders als Misereor fokussiert Adveniat sich auf pastorale Arbeit. Die Fokussierung auf kirchliche Partner in Lateinamerika hat den Vorteil, dass eine Kommunikation noch leichter als im Falle Misereors auf Augenhöhe möglich ist, da die Partner vor Ort auch als eigenständige Subjekte wahrgenommen werden, denen man in bestimmten Fällen auf Antrag Hilfe zukommen lässt. Das Prinzip des Ownership wird hier besonders gestärkt. Auch wird die gewachsene Struktur vor Ort gefestigt, da Priester und Pfarrgemeinden eine Unterstützung des Ortsbischofs vorlegen müssen, um ihren Antrag bei Adveniat erfolgreich stellen zu können. Die zehn Grundsätze der Arbeit Adveniat lauten: Kirchlichkeit, pastorale Projekte, Solidarität, Subsidiarität, Armenorientierung, Basisorientierung, Antragsprinzip und Partnerdialog, Transparenz, Kooperation und Professionalität. Adveniat erwartet auch von seinen Partnern Kooperation etwa durch Transparenz, Beschränkung auf Notwendiges in den Anträgen und Unterstützung der Projekte durch die kirchlichen Strukturen vor Ort. Unter dem Aspekt der Menschenwürde ist besonders wichtig, dass die

Empfänger der Gelder von Adveniat nicht als passive Hilfsempfänger angesehen werden, sondern als Subjekte ihres Handelns, die zugleich durch das sozialetische Postulat globaler Gerechtigkeit einen Anspruch auf Unterstützung durch den globalen Norden haben. Die Bedingungen der kirchlichen Hilfswerke lassen sich wie folgt zusammenfassen: Es gibt keine allgemein gültige Vorstellung von Entwicklung, vielmehr steht eine ortsbezogene Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen im Vordergrund. Partner im globalen Süden werden als selbständige Akteure gesehen, die von den Hilfswerken unterstützt werden und deren Menschenwürde jeglichen Paternalismus verbietet. Projekte müssen eine klare Armenorientierung haben und müssen Nachhaltigkeit anstreben. Mittel werden als Zuschüsse, nicht als Kredite gewährt. Die Partner vor Ort müssen einen Eigenanteil einbringen. Zugleich verpflichten die Hilfswerke sich und ihre Partner in reziproker Konditionalität zur sachgemäßen Verwendung der Mittel, zur Bekämpfung der Korruption und zur Geldanlage nach sozialetischen Prinzipien.

Im Fairen Handel des Weltladen-Dachverbands, der seine Vorgaben in einer Konvention und in einem Lieferantenkatalog festgelegt hat und immer wieder aktualisiert, sollen nicht nur die Hochwertigkeit der Produkte, sondern auch ihre sozialverträgliche Produktion und Vermarktung im Fokus stehen, um die Menschen und ihre Grundbedürfnisse im Blick zu behalten. Dabei findet sich an einigen Stellen sehr starker Paternalismus, der Praktiken, die im globalen Norden gewünscht, aber vielfach nicht umgesetzt werden, als Forderung an den globalen Süden überträgt, etwa in Fragen der umweltschonenden Produktion und der Müllvermeidung. Der stärkste Ausdruck des Paternalismus findet sich in den Vorschriften für die Produzenten und Vermarktungsorganisationen: Dort steht, dass über die Verwendung des „Mehrpreises“ (des im Vergleich zum Weltmarktpreis erhöhten Gewinns) die Produzenten in einem demokratischen Prozess entscheiden. Zugleich wird jedoch festgelegt, dass der Mehrpreis immer auch zur Verbesserung der Infrastruktur in den Dörfern und Regionen und somit zur Weiterentwicklung des Gemeinwesens eingesetzt werden soll. Hier kann die Genossenschaft also nur eingeschränkt über die Verwendung ihrer Gewinne entscheiden, die zum Teil von ihnen erarbeitet und zum Teil durch wohlmeinende Käufer erzielt werden. Dies ist ein besonders starker Ausdruck eines Paternalismus, der in der Konvention des Weltladen Dachverbands an einigen Stellen zutage tritt. Alle NGOs in dieser Untersuchung arbeiten eher mit lokalen Initiativen und Partnern zusammen, um so Veränderungen in deren Lebenssituation und auch in größeren Zusammenhängen zu erreichen, die den Menschen in Entwicklungsländern helfen.

In dieser Arbeit sollte die Frage ‚Wohin entwickeln wir?‘ ethisch begründet beantwortet werden. Im Hintergrund steht dabei die Frage, ob die Konditionalitäten und Bedingungen die

Ansprüche des Gedankens der Menschenwürde in zweifacher Hinsicht einhalten: 1) Ob die Würde der Person gewahrt bleibt und 2) ob die Konditionalitäten und Bedingungen zu einer Stärkung der Beachtung der Menschenwürde in der Entwicklungspolitik beitragen. Dabei ist auch zu bedenken, dass die Akteure in den Verhandlungen um Konditionalitäten Repräsentanten eines Staates sind. Faktisch ist das Selbstbestimmungsrecht der Staaten durch Konditionalitäten eingeschränkt. Müssen nicht auch die Rechte der Völker, eigenständig zu entscheiden, welche politischen Maßnahmen sie ergreifen wollen, gewahrt bleiben? Dies kann umgesetzt werden, wenn durch die Partizipation im Falle der Konditionalitäten wirklich allen Stakeholdern ein Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der Programme ermöglicht und im Falle der Bedingungen eine grundsätzliche Offenheit für Antragstellung gegeben ist. Diese Offenheit scheint von den hier untersuchten NGOs bei Misereor am größten. Abschließend ist zu bemerken, dass es in der kirchlichen Tradition auch ein Gespür für eine Art von materieller Überentwicklung gibt. Schon Johannes Paul II. warnte vor einer Überentwicklung, „die in einer übertriebenen Verfügbarkeit von jeder Art materieller Güter zugunsten einiger sozialer Schichten besteht“<sup>1</sup>. Diese Formulierung ist in der gesamten Entwicklungsdebatte einmalig. Hier betritt der Papst tatsächlich Neuland. Diesen Gedanken greift Papst Franziskus in seinen Enzykliken auf.

Als Fazit bleibt festzuhalten: Grundsätzlich sind Konditionalitäten zulässig, wenn sie den Armen besonders zugutekommen und die Menschenwürde achten. Bedingungen und Konditionalitäten in der Entwicklungszusammenarbeit sind sinnvoll, um Verschwendung zu vermeiden, allerdings müssen die ethischen Kriterien Menschenwürde und Option für die Armen berücksichtigt werden. Die Menschenwürde spielt besonders in der Ausformulierung der Partizipationsmöglichkeiten eine wichtige Rolle: Im Falle der IFIs können nach dem Sourcebook for Poverty Reduction Strategies die Partizipationsmöglichkeiten jedoch stark differieren. Die Skala geht von Beteiligung an der Erarbeitung der Interim-PRSPs bis zur bloßen Information über die Inhalte der endgültigen Strategie zur Armutsbekämpfung. Die Armutsbekämpfung ist ein zentraler Punkt auch in einer sozialetischen Vorstellung von Entwicklung. Entwicklung sollte Stabilität und Sicherheit des Gemeinwesens und in diesem Rahmen freie Selbstentfaltung sichern. Mit der Gefahr, als neokolonialistisch zu gelten, könnte man die Förderung einer globalen bzw. global in den Volkswirtschaften anzutreffenden Sozialen Marktwirtschaft als Entwicklungsziel formulieren. In diesem Zusammenhang scheint Bildung, wie auch in allen Entwicklungstheorien und -szenarien formuliert wird, ein Schlüssel zu sei. Diese wird allerdings in den PRSPs weitgehend vernachlässigt und allein der Privatwirtschaft überlassen,

---

<sup>1</sup> SRS Nr.28.

zumindest im Bereich der höheren Bildung. Dies scheint mit dem Mandat der IFIs gerechtfertigt zu werden. Allerdings ist meines Erachtens die Fixierung von IMF und Weltbank auf wirtschaftliche Fragen und die Zurückhaltung in der Politik, die sich vorgeblich aus diesem Mandat ergeben, künstlich. Steuerreformen etwa sind nie nur Wirtschaftspolitik, sondern beeinflussen das gesamte Gemeinwesen. Wenn die IFIs Bildungspolitik nicht selbst betreiben können oder wollen, scheinen auf jeden Fall mehr Kooperationen notwendig: So sollten IFIs stärker mit UNICEF, FAO, WHO kooperieren und diese UN-Organisationen auch in PRSP-Prozesse einbinden.

NGOs haben vor allem drei Herausforderungen: Zum einen sollten sie vielfach das Ziel ihrer Entwicklungshilfe klarer benennen. Zum zweiten selektieren sie ihre Kooperationspartner nicht immer nach klaren Kriterien. Hier wäre mehr Transparenz notwendig. Nur so lässt sich die Auswahl der Kooperationspartner, die in der Praxis sicher notwendig ist, ethisch legitimieren. Denn grundsätzlich wäre ja Hilfe für alle Bedürftigen ethisch geboten. Zum dritten agieren NGOs, besonders der Weltladen-Dachverband, oft paternalistisch, was die Teilhabe bzw. Partizipation erschwert, die für die Achtung der Menschenwürde essentiell ist. Ebenfalls wäre auch im Bereich der NROs eine verbesserte Kooperation, nicht nur in der Praxis vor Ort, sondern auch in der theoretischen Grundlegung notwendig. Entwicklungsvorstellungen sollten koordiniert werden unter Einbeziehung der Partner im globalen Süden. Nur so lässt sich verhindern, dass gut gemeinte entwicklungspolitische Maßnahmen sich gegenseitig behindern oder gar aufheben. Entwicklungspolitik sollte immer die Förderung eines menschenwürdigen Lebens für alle Menschen im Blick behalten und sich danach ausrichten. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Armutsbekämpfung das zentrale Ziel ist, das alle hier untersuchten Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, die IFIs, die kirchlichen Hilfswerke und den Weltladen-Dachverband als Repräsentant der Fair-Handelsbewegung, vereint. Allerdings sind die Wege dahin sehr unterschiedlich. Verbindend zwischen IFIs und Weltladen ist jedoch, dass dies durch Handel und Verbesserung der Handelsbedingungen erreicht werden soll. Freilich ist es sehr unterschiedlich, was die Akteure unter einer Verbesserung der Handelsmöglichkeiten verstehen: Mehr Einkommen und soziale Rechte der Produzenten oder mehr Freihandel und mehr Marktteilnahme, bezogen auf den konventionellen Markt. Insgesamt ist in der Entwicklungszusammenarbeit, die die Armen stärken soll, auch die Gefahr des verweisenden Zeigefingers in der Ethik zu beachten. Hier ist auch die Veränderung der eigenen Lebensweise angefragt, um Lebensmöglichkeiten für andere zu schaffen.

## Abkürzungsverzeichnis

ABEDA	Arab Bank for Economic Development in Africa
ACC	Anti Corruption Committee (Laos)
APBN	Nationales Einnahmen- und Ausgabenbudget (Indonesien)
APBD	Regionales Einnahmen- und Ausgabenbudget (Indonesien)
ADB	Asian Development Bank
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AFD	Agence Francaise de Développement
AIO	Alternative Importorganisation
AKV	Allgemeine Kreditvereinbarungen (siehe auch G 10)
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Attac	Association pour une Taxation des Transactions financières pour l'Aide aux Citoyens et Citoyennes
BIP	Bruttoinlandprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BPPN	Badan Penyehatan Perbankan Nasional, engl.: National Banking Revitalization Agency (Indonesien)
BPRS	Bolivian Poverty Reduction Strategy
BRB	Banque de la République du Burundi
BTI	Bertelsmann Transformation Index
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
bzw.	beziehungsweise
CA	Enzyklika Centesimus Annus
CAS	Country Assistance Strategies
CBDR	Common but Differentiated Responsibilities
CCL	Contingent Credit Line (Vorsorgliche Kreditlinie) des IMF
CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (siehe ECLAC)
CEPGL	Communauté Économique des Pays des Grand Lacs
CERP	Confédération Européenne des Relations Publiques
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights der Vereinten Nationen
CFF	Compensatory Financing Facility (Fazilität zur Kompensationsfinanzierung) des IMF

CGD	Center for Global Development
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CONAPSO	Consejo Nacional de Política Social
CONAPE	Consejo Nacional de Política Económica
CONDEPA	Conciencia de Patria (Bolivien)
CPI	Committee for Planning and Investment (Laos)
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CWIQ	Core Welfare Indicators Questionnaire
DAC	Development Assistance Committee der OECD
DFID	Department for International Development (Vereinigtes Königreich)
d.h.	das heißt
DPL	Development Policy Lending
DSF	Debt Sustainability Framework
DUF	Directorio Único de los Fondos (Bolivien)
dwp	dritte-welt-partner
EAC	East African Community
EAEC	East African Economic Community
Ebd.	Ebenda
EBRP	Estrategía Boliviana de Reducción de la Pobreza (PRSP-Strategie Boliviens)
ECA	Economic Commission for Africa (Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika)
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean of the UN / Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika und die Karibik
ECOSOC	Economic and Social Council of the UN /Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
EDD	Economic Development Document
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
EFF	Enhanced Fund Facility / Erweiterte Fondsfazität
EFTA	European Fair Trade Association
EFTA	European Free Trade Association / Europäische Freihandels Association
EOPP	Organizing and Coordinating Team (Burundi)
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
et. al.	et alii (und andere)

etc.	etcetera
EURODAD	European Network on Debt & Development
FCL	Flexible Credit Line (Flexible Kreditlinie) des IMF
FDC	Community Development Fund (Burundi)
FED	Federal Reserve System: Zentralbank der USA
FINE	Netzwerk der internationalen Dachverbände des Fairen Handels, bestehend aus FLO, IFAT, NEWS und EFTA
FLO	Fairtrade Labelling Organizations International
FONDESIF	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero (Entwicklungsfonds für das Finanzsystem) (Bolivien)
FSAP	Financial Sector Assessment Program
G 10	Gruppe zehn führender Industrienationen
G 20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trades
GDDS	General Data Dissemination System (IMF)
GDP	Gross Domestic Product, englisch für Bruttoinlandsprodukt
GEPA	Gesellschaft zur Förderung der Partnerschaft mit der Dritten Welt
ggf.	gegebenenfalls
GIC	Growth Incidence Curve
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Nachfolgeinstitution der GTZ)
GRA	General Resources Account
GRID	Gender Resource Information and Development Centre (Laos)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HDR	Human Development Report (Weltentwicklungsbericht)
HerKor	Herder Korrespondenz
HFI	Human Freedom Index
HRD	Human Resource Development
HSFK	Hessische Stiftung Friedens – und Konfliktforschung
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung), Teil der Weltbankgruppe
ICALA	Intercambio cultural latinoamericano-alemán, Stipendienwerk Lateinamerika-Deutschland e.V.



ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputies (Internationales Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten), Teil der Weltbankgruppe
IDA	International Development Association (Internationale Entwicklungsorganisation), Teil der Weltbankgruppe
IDB	Inter-American Development Bank
IEO	Independent Evaluation Office des IMF
IFAT	International eration of Alternative Trade
IFC	International Finance Corporation (Internationale Finanz-Corporation)
IFIs	Internationale Finanzinstitutionen (Weltbankgruppe und Internationaler Währungsfonds)
IMF	International Monetary Fund (deutsch: siehe IWF)
IMFC	International Monetary and Financial Committee
INE	Instituto Nacional de Estadística (Bolivien)
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen
INRA	Instituto Nacional de Reconstrucción Agrícola (Bolivien).
IPbürgR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ISTEEBU	Institute of Statistic and Economic Research of Burundi
Its	Indicative Targets
ITO	International Trade Organisation / Internationale Handelsorganisation
IWF	Internationaler Währungsfonds
JSA	Joint Staff Assessments
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LDCs	Less Developed Countries
LE	Enzyklika Laborem Exercens (1981)
LFNR	Lao Front for National Reconstruction (Laotische Front für den Nationalen Wiederaufbau)
LG	Lumen Gentium (2. Vatikanum)
LFTU	Lao Federation of Trade-Unions (Laotischer Bund der Gewerkschaften)
LICUS	Low Income Countries Under Stress
LLDCS	Least Developed Countries
LOLR	Lender of the Last Resort, Kreditgeber letzter Instanz
LPP	Ley de la Participación Popular von 1994 (Bolivien)

LRVP	Laotische Revolutionäre Volkspartei
LS	Laudato Si' (Enzyklika von Papst Franziskus vom 24. Mai 2015)
LThK	Lexikon für Theologie und Kirche
LWU	Lao Women's Union (Laotische Frauen Union)
LYO	Lao Youth Organisation (Laotische Jugend Organisation)
MCTPC	Ministry of Communications, Transport, Post, and Construction (Laos)
MDG	Millennium Development Goals (Millenniums Entwicklungsziele der Vereinten Nationen)
MIC	Middle-Income-Country
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency (Multilaterale-Investitions-Garantie Agentur), Teil der Weltbankgruppe
MSEs	Medium and Small Enterprises
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework (Mittelfristige Finanzplanung)
NAFIBO	Nacional Financiera Boliviana
NCAW	Lao National Commission for Advancement of Women)
NEM	New Economic Mechanisms (Laos)
NEPAD	New Partnership for Africa's Development (jetzt AUDA-NEPAD)
NEWS	Network of European World Shops
NGO	Non-Governmental Organisation (deutsch siehe NRO)
NGPES	National Growth and Poverty Eradication Strategy (Laos)
NKV	Neue Kreditvereinbarungen
NÖE	Nicht-Öl-Entwicklungsländer
NPL	Non Performing Loans (Kreditausfälle)
NRO	Nicht-Regierungs-Organisation
NSEDP	National Socio-Economic Development Plan (Laos)
OA	Enzyklika Octogesima Adveniens (1971)
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development, Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OEEC	Organization for European Economic Cooperation, Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit
OPPC	Operationalizing Pro-Poor Growth
OTB	Organisaciones Territoriales de Base in Bolivien
PAs	Priority Actions

PBA	Performance-Based Allocation System der Weltbank
PEGR	Poverty Equivalent Growth Rate
PFP	Policy Framework Papers
PIE	Intensive Employment Program in Bolivien
PIP	Public Investment Programme in Laos
PKE	Pro-Kopf-Einkommen
PLL	Precautionary and Liquidity Line (Vorsorge- und Liquiditätskreditlinie) des IMF
PP	Populorum Progressio
PPA	Participatory Poverty Assessment (Partizipative Armutsbewertung)
PPM	Post-Program Monitoring für Kreditnehmer des IMF
PPP	Public Privat Partnerships
PRC	Poverty Reduction Committee (Indonesien)
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRGT	Poverty Reduction and Growth Trust
PROPENAS	Nationales Entwicklungsprogramm Indonesiens aus dem Jahr 2000
PROSABAR	Programma de Saneamiento Básico Rural (Rural Basic Sanitation Program) Grundlegendes Sanitärprogramm im ländlichen Raum (Bolivien)
PRSCs	Poverty Reduction Support Credits der Weltbank
PRSPs	Poverty Reduction Strategy Papers
PWC	Post Washington Consensus
QA	Enzyklika Quadragesimo Anno
QPC	Quantitative Performance Criteria
RCF	Rapid Credit Fazilität (Schnelle Kreditfazilität) des IMF
RMF	Road Maintenance Fund (Laos)
ROSCs	Reports on the Observance of Standards and Codes
RPA	Rapid Poverty Assessment (Schnelle Armutsbewertung)
RPPG	Rate of Pro-Poor Growth
RTM	Round-Table-Meeting (Laos)
SAL	Structural Adjustment Loans
SAP	Structural Adjustment Policy, Strukturanpassungspolitik
SBs	Structural Benchmarks
SBA	Stand-By-Arrangement (Bereitschaftskreditabkommen) des IMF
SCB	State Owned Commercial Bank (Laos)

SCF	Stand-By Credit Facility (Bereitschaftskreditfazilität) des IMF
SDR	Special Drawing Rights
SIDA	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Swedish International Development Cooperation Agency)
SMTs	Spezifische Measurable Targets
SNC	Servicio Nacional de Carreteras / National Roads Service (Bolivien)
SOE	State Owned Enterprise
SRF	Supplemental Reserve Facility
SRS	Enzyklika Sollicitudo Rei Socialis
SZR	Sonderziehungsrechte (siehe SDR)
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UC	Unidad Cívica Solidaridad (Bolivien)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework Guidance
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur)
UNHCR	United Nations' High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge)
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research (Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen)
UNU	United Nations University (Universität der Vereinten Nationen)
u.a.	unter anderem
u.ö.	und öfter
UXO	Unexploded Ordnance (Blindgänger)
VDD	Verband der Deutschen Diözesen
VENRO	Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.
Vgl.	Vergleiche
VHV	Village Health Volunteers (Laos)
WDR	World Development Report
WC	Washington Consensus
WFP	World Food Program

WFTO World Fair Trade Organization  
WTO World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)

## Literaturverzeichnis

- Acosta, Alberto (2009): Das „Buen vivir“. Die Schaffung einer Utopie. In: *juridikum* 4 (2009), S. 219-223.
- Addicks, Gerd / Bünnings, Hans H: (1995): *Ökonomische Strategien der Entwicklungs-politik*. Stuttgart.
- Adveniat (2010): *Ethik-Kodex*. Essen. Online verfügbar unter: <http://www.adveniat.de/ueber-uns/bischoeffliche-aktion-adveniat/ethik-kodex.html> (22.01.2017).
- Adveniat (2012): *Grundsätze und Richtlinien der Projektförderung von Adveniat*. Essen. Online verfügbar unter: <http://www.adveniat.de/ueber-uns/ueber-adveniat/grundsätze.html#c11832> (06.02.2012) bzw. <http://www.adveniat.de/ueber-uns/bischoeffliche-aktion-adveniat.html> (10.12.2015).
- Adveniat (2013): *Satzung des Adveniat e.V.* Essen. Online verfügbar unter: [http://www.adveniat.de/fileadmin/user\\_upload/Bilder\\_Content/Ueber\\_Uns/bischoeffliche\\_aktion\\_adveniat\\_e.v.\\_satzung\\_25.09.2013.pdf](http://www.adveniat.de/fileadmin/user_upload/Bilder_Content/Ueber_Uns/bischoeffliche_aktion_adveniat_e.v._satzung_25.09.2013.pdf) (20.01.2017).
- Adveniat (2014): *Anlagerichtlinie der Bischöflichen Aktion Adveniat*. Essen. (unveröffentlicht). Kurztitel: *Anlagerichtlinie Adveniat*. Überreicht von Prälat Bernd Klaschka am 13. Januar 2017.
- Adveniat (2014a): *Pressemeldung zur Anlagerichtlinie*. Online verfügbar unter: <http://www.adveniat.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen-archiv/2014/adveniat-legt-alle-ruecklagen-nachhaltig-an.html> (27.01.2017).
- Adveniat (2017): *Statut der bischöflichen Aktion Adveniat*. Essen. [http://www.adveniat.de/fileadmin/user\\_upload/PDF/adveniat\\_statut.pdf](http://www.adveniat.de/fileadmin/user_upload/PDF/adveniat_statut.pdf) (20.01.2017).
- Adveniat (2017b): *Richtlinie zur Korruptionsprävention*: [http://www.adveniat.de/fileadmin/user\\_upload/Bilder\\_Content/Ueber\\_Uns/Adveniat-Richtlinien\\_zur\\_Korruptionspraevention.pdf](http://www.adveniat.de/fileadmin/user_upload/Bilder_Content/Ueber_Uns/Adveniat-Richtlinien_zur_Korruptionspraevention.pdf) (22.01.2017).
- Albrecht, Birgit u.a. (2006): *Der Fischer Weltalmanach: Staatenlexikon: Alle Staaten der Welt auf einen Blick*. Frankfurt am Main.
- Alesina, Alberto / Perotti, Roberto (1994): *The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature*. In: *The World Bank Economic Review*. 8 (1994)3, S. 351-371.
- Altenau, Sebastian (2009): *Pro-Poor Growth als entwicklungspolitisches Konzept zur Armutsbekämpfung. (ExMA-Papers)*. Hamburg: Universität Hamburg, Fak. Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, FB Sozialökonomie, Zentrum für Ökonomische

- und Soziologische Studien (ZÖSS), Online unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-193417> (20.12.2019).
- Alexander, William E. / Baliño, Tomas J. T. / Enoch, Alexander (1996): Adopting indirect instruments in monetary policy. Online unter: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1996/03/pdf/alexande.pdf> (15.07.2021)
- Ananta, Aris (Hg.) (2003): The Indonesian Crisis. A Human Development Perspective, Singapore.
- Andersen, Uwe / Langmann, Andreas (2003): Entwicklungspolitik. In: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (2003): Handwörterbuch des politischen Systems. Bonn, (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 406), Opladen, S. 170-174.
- Angel, Hans Gerd (2002): Christliche Weltverantwortung. Misereor: Agent kirchlicher Sozialverkündigung. Münster (Schriften des Instituts für Christliche Sozialwissenschaften 47).
- Anghie, Antony (2007): Imperialism, Sovereignty, and the Making of International Law. Cambridge.
- Anzenbacher, Arno (1997): Christliche Sozialethik. Einführung und Prinzipien. Paderborn.
- Aoki, Aya / Bruns, Barbara / Drabble, Michael / Marope, Mmantsera / Mingat, Alain / Moock, Peter / Murphy, Patrick / Paci, Pierella / Patrinos, Harry / Tan, Jee-Peng / Thomas, Christopher / Wointer, Carolyn / Yang, Hongyu (2002): Education. In: Klugman, Jeni (Hg.) (2002): A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 1: Core Techniques and Cross-Cutting Issues. Volume 2: Macroeconomic and Sectoral Approaches, Washington D.C.: World Bank, S. 231-278.
- Appiah, Anthony (2006): Ethische Experimente. Übungen zum guten Leben. München.
- Ashcroft, Bill / Griffiths, Tiffin / Tiffin, Helen (Hgg.) (1995): The Post-Colonial Studies Reader, London / New York.
- Bachinger, Karl / Matis, Herbert (2009): Entwicklungsdimensionen des Kapitalismus. Klassische sozioökonomische Konzeptionen und Analysen. Wien et. al.
- Bals, Christoph (2016): Eine gelungene Provokation für eine pluralistische Weltgesellschaft. Die Enzyklika Laudato Si' – eine Magna Charta der integralen Ökologie als Reaktion auf den suizidalen Kurs der Menschheit. Bonn. Online unter: <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/publication/14160.pdf> (20.05.2020).
- Bandow, Doug / Vasquez, Ian (Hgg.) (1994): Perpetuating Poverty. The World Bank, the IMF and the Developing World. CATO Institute, Washington D.C.

- Bargelame, Massoud (1981): Die Sonderziehungsrechte im internationalen Währungssystem. Berlin, Kiel.
- Baßeler, Ulrich / Heinrich, Jürgen/ Utecht, Burkhard (2010): Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft. 19. Aufl. Stuttgart.
- Bauer, Stefan / Langen, Marc (2007): Burundi, In: Gieler, Wolfgang: (Hg.) (2007): Die Außenpolitik der Staaten Afrikas. Ein Handbuch: Ägypten bis Zentralafrikanische Republik, S. 89-95, hier S. 93.
- Baumgartner, Alois (2003): Art. Solidarität. In: Lexikon der christlichen Ethik. Lexikon für Theologie und Kirche kompakt. Bd.2, Sp. 1620.
- Baumgartner, Alois (2005): Wirtschaftliche Effizienz und soziale Gerechtigkeit. In: Heimbach-Steins, Marianne (Hg.) (2005): Christliche Sozialethik. Ein Lehrbuch. Bd.2. Konkretionen, Regensburg S. 82-108.
- Bayertz, Kurt (1995): Die Idee der Menschenwürde: Probleme und Paradoxien. In: ARSP 81(1995), S. 465-481.
- Beck, Hanno / Prinz, Aloys (2013): Staatsverschuldung. Ursachen - Folgen - Auswege. München.
- Becka, Michelle (2011): Gut leben und das „gute Leben“. Ein Konzept aus der Anden-region als Anstoß für eine interkulturelle ethische Reflexion. In: Demele, Markus / Hartlieb, Michael / Noweck, Anna (Hgg.) (2011): Ethik der Entwicklung. Sozial-ethische Perspektiven in Theorie und Praxis. Münster (Forum Sozialethik 9), S. 101-118.
- Becka, Michelle (2015): Globale Gerechtigkeit und Ressourcenverbrauch. In: Religionsunterricht heute 43(2015)2, S. 17-21.
- Beigel, Fernanda (2015): Das Erbe des lateinamerikanischen Dependensismo und die Aktualität des Begriffs der Abhängigkeit. In: Journal für Entwicklungspolitik XXXI (2015)3 (Dependenztheorien reloaded), S. 11-38.
- Besley, Tim / Cord, Louise (Hgg.) (2006): Delivering on the Promise of Pro-Poor Growth: Insights and Lessons from Country Experiences. Basingstoke / Washington D.C. D.C. (The World Bank Series).
- Bethell, Tom (1989): Third World Hydraulics. In: The American Spectator (June 1989), S.9-12. Online verfügbar unter: <http://www.unz.org/Pub/AmSpectator-1989jun-00009> (23.03.2020).
- Bhaba, Homi K. (1990): Nations and Narration, London / New York.
- Bhaba, Homi K. (1994): The Location of Culture, London / New York.



- Bielefeldt, Heiner (1998): Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos. Darmstadt.
- Bierhoff, Burghardt (2016): Konsumismus: Kritik einer Lebensform. Wiesbaden.
- Bird, Graham (2003): The IMF and the Future. Issues and options facing the fund. London.
- Birdsall, Nancy / Kelley, Allen C./ Sinding, Steven W. (Hgg.) (2003): Population matters. Demographic change, economic growth and poverty in the developing world. Oxford.
- Birdsall, Nancy / Fukuyama, Francis (2011): The Post-Washington Consensus. Development after the Crisis. In: Foreign Affairs 90(2011)2, S. 45-53.
- Birk, Gudrun / Klauda, Felix (Übers.) (2001): Die bolivianische Strategie zur Armutskämpfung. Eine Zusammenfassung des offiziellen Dokuments der bolivianischen Regierung. In: Sevilla, Raffael / Benavides, Ariel (Hgg.) (2001): Bolivien. Das verkaufte Land? Bad Honnef, S. 394-416.
- Deutsche Bischofskonferenz / Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) (1997): Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit: Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Bonn und Hannover.
- Blanc, Julia / Brinkschmidt, Maria / Krauß, Christoph/ Reichert, Wolf-Gero (2014): armgemacht- ausgebeutet- ausgegrenzt? Die „Option für die Armen“ und ihre Bedeutung für die Christliche Sozialethik. In: dies (Hgg.) (2014): armgemacht- ausgebeutet- ausgegrenzt? Die „Option für die Armen“ und ihre Bedeutung für die Christliche Sozialethik, S. 13-30.
- Blanchard, Olivier / Illing, Gerhard (2009): Makroökonomie. 5., aktualisierte und erweiterte Auflage. München.
- Bleisch, Barbara / Schaber, Peter (2009): Weltarmut und Ethik, Bern. (Ethica 13).
- Bleyer, Bernhard (2008): Option für die Armen. Der Weg der lateinamerikanischen Kirche seit Medellin. In: Herder Korrespondenz 62 (2008) 9, S. 479-484.
- Bode, Maren Katharina (2017): Der IWF im Wandel - Rückkehr zu einem neuen System. Der Umgang des Internationalen Währungsfonds mit zukünftigen Finanz- und Währungskrisen. Tübingen (Jus Internationale et Europaeum, 125).
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1976): Staat, Gesellschaft, Freiheit. Frankfurt am Main.
- Boeckh, Andreas (1993): Entwicklungstheorien: Eine Rückschau. In: Nohlen, D. / Nuschele, F. (1993): Handbuch der Dritten Welt. Bd.1: Grundprobleme - Theorien - Strategien. S. 110-130.

- Bolivia (1994): [Volksbeteiligungsgesetz Boliviens vom 20. April 1994]. Online unter: [http://www.oas.org/juridico/spanish/blv\\_res16.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/blv_res16.pdf) (19.07.2021).
- Bolivia (1999): Letter of Intent & Memorandum of Economic Policies. April 8th 1999. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/np/loi/1999/040899.htm> (21.07.2021). (LoI Bolivia I)
- Bolivia (1999a): Letter of Intent & Memorandum of Economic Policies, December 20th 1999. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/NP/LOI/1999/122099.HTM> (21.07.2021) (LoI Bolivia II)
- Bolivia (2000): Interim Poverty Reduction Strategy Paper, January 13th 2000, prepared by the Bolivian Authorities. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/NP/prsp/2000/bol/01/index.htm> (21.07.2021). (I-PRSP Bolivia)
- Bolivia (2001): Poverty Reduction Strategy Paper. March 2001. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/NP/prsp/2001/bol/01/Index.htm> (21.07.2021). (PRSP Bolivia)
- Borzyski, Markus (2014): Sozialprinzipien und Finanzverfassung. Eine gerechtigkeits-theoretische Analyse zur Ausgestaltung einer Finanzverteilung in einem föderalen Staat am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Paderborn. (Christliche Sozial-ethik im Diskurs 6).
- Brad, Alina-Mihaela (2008): Der Sustainable Livelihood Ansatz. Eine Analysemethode für komplexe sozioökonomische Existenzgrundlagen, dargestellt am Fallbeispiel Nias/Indonesien. Diplomarbeit, Universität Wien, unveröffentlicht.
- Brandt, Willy (1980): Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Köln.
- Bratu, Christine (2016): Das Differenzprinzip. In: Goppel A./ Mieth C. / Neuhäuser C. (Hgg.) (2016): Handbuch Gerechtigkeit, Stuttgart, S. 158-163.
- Brautigam, Deborah (2009): The Dragon's Gift. The real story of China in Africa., Oxford.
- Brautigam, Deborah (1998): Chinese Aid and African Development: Exporting Green Revolution. Basingstoke.
- Braza, Roland (2001): Die Konditionalitätspolitik des IMF - Erfahrungen und Reformansätze. Bachelor Thesis, München.
- Briguglio Lino / Cordina, Gordon / Farrugia, Nadia / Vella, Stephanie (2006): Conceptualising and Measuring Economic Resilience. In: Briguglio, L. / Cardigan, G. / Kisanga, E.J. (Hgg.): Building the Economic Resilience of Small States. Malta, London, S. 265-287.

- Briguglio, Lino; Cordina, Gordon; Farrugia, Nadia; Vella, Stephanie (2008): Economic vulnerability and resilience concepts and measurements, WIDER Research Paper, No. 2008/55, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki. Online verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/45146/1/571437761.pdf> (Zugriff am 20.11.2019).
- Brinkschmidt, Maria (2016): Politisches Handeln als weltkirchliche Aufgabe. Eine Analyse der Inlandsarbeit katholischer Hilfswerke. Paderborn (Gesellschaft - Ethik – Religion 6).
- Broad, Robin / Cavanagh, John / Bello, Walden (1994): Der Markt ist nicht genug. In: Cavanagh, John / Arruda, Marcos / Wysham, Daphne (Hgg.) (1994): Kein Grund zum Feiern. 50 Jahre Weltbank und IWF; Kritik und Alternativen. Hamburg; S. 21-35.
- Bröckelmann-Simon, Martin (2010): Der Mensch im Mittelpunkt. Wie zukunftsfähig ist die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit? In: HerKor 64(2010)7; S.371- 375.
- Bröckelmann-Simon; Martin (2012): Wem gehört Entwicklung? In: Schreijäck, Thomas/ Bröckelmann-Simon; Martin / Antkowiak, Thomas / Biesinger, Albert /Fuchs, Ottmar (Hgg.) (2012): Horizont Weltkirche. Erfahrungen - Themen - Optionen und Perspektiven; Josef Sayer zu Ehren, Ostfildern, S. 479-495.
- Brumann, Christoph (2005): Art. Dependenztheorie. In: Hirschberg, Walter (2005): Wörterbuch der Völkerkunde. 2. Aufl. Berlin, S. 76.
- ders. (2005a): Art. Weltsystemtheorie. In: Hirschberg, Walter (2005): Wörterbuch der Völkerkunde. 2. Aufl. Berlin, S. 407f.
- Brunnengräber Achim / Dietz, Kristina / Hirschl, Bernd / Walk, Heike (2004): Interdisziplinarität in der Governance-Forschung. Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin, Discussion Paper Nr. 14/04.
- Büker, Markus (2016): Interview am 29. April 2016 in der Geschäftsstelle von Misereor in Aachen.
- Bürkle, Horst (2006): Art. Mission, IV. systematisch-theologisch. In: LThK<sup>3</sup> 2006, Freiburg i. Br. (Sonderausgabe 2009), Sp292f.
- Bürkner, Hans-Joachim (2010): Vulnerabilität und Resilienz- Forschungsstand und sozialwissenschaftliche Untersuchungsperspektiven. (Working Paper / Leibniz-Institut für Regionentwicklung und Strukturplanung; Nr. 43). Erkner.
- Büschel, Hubertus (2014): Hilfe zur Selbsthilfe. Deutsche Entwicklungsarbeit in Afrika 1960-1975. Frankfurt, New York. (Globalgeschichte, 16).

- Budesheim, Sarah K. (2006): Trade offs zwischen Wachstum und pro poor growth: Empirische Erkenntnisse und wirtschaftspolitische Implikationen. Saarbrücken.
- Buiter, Willem H. (2005): Country Ownership: A term whose Time has gone. In: Koeberle, Stefan / Silarszky, Peter / Verheyen, Gero (Hgg.) (2005): Conditionality revisited, Washington D.C., S. 27-32.
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und Misereor (Hgg.). (1997): Zukunftsfähiges Deutschland: Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Basel.
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) / Evangelischer Entwicklungsdienst (EED) / Brot für die Welt (Hgg.) (2008): Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Frankfurt am Main.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hg.) (2006): "Pro Poor Growth"- Das entwicklungspolitische Thema breitenwirksames Wachstum. Bonn (BMZ Spezial 142), Online unter: <http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/spezial142pdf.pdf> (20.12.2020).
- Die Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage, Berlin.
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.) (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission "Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft". Bonn (Schriftenreihe Bd. 1419).
- Bundeszentrale für politische Bildung (2021): Die G 10. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/159963/g-10-staaten> (11.07.2021).
- Burger, Sabine (2010): Mikrokredite. Beurteilung aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Saarbrücken.
- Burki, Shahid Javed / Perry, Guillermo (1999): Beyond the Washington D.C. Consensus. Institutions matter. Washington D.C., DC: World Bank (World Bank Latin American and Caribbean studies Viewpoints).
- Burundi (2003): Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding. Bujumbura, April 11th, 2003. Online verfügbar unter: <http://www.imf.org/external/np/loi/2003/bdi/01/> (21.07.2021).
- Burundi (2004): Interim Poverty Reduction Strategy Paper, January 15th 2004. Editor: International Monetary Fund. Online verfügbar unter:

- <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/30/Burundi-Interim-Poverty-Reduction-Strategy-Paper-Report-17126> (21.07.2021).
- Burundi (2007): Poverty Reduction Strategy Paper, February 6th 2007. Editor: International Monetary Fund. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Burundi-Poverty-Reduction-Strategy-Paper-20405> (21.07.2021).
- Burundi (2012): Poverty Reduction Strategy Paper II, August 6th 2012. Editor: International Monetary Fund. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12224.pdf> (21.07.2021).
- Camara, Helder (1969): Revolution für den Frieden, Freiburg i. Br.
- Cardoso, Fernando Henrique / Faletto, Enzo (2008): „Conclusions” and „Post Scriptum” from dependency and development in Latin America”. In: Khagram, Sanjeev / Levitt, Peggy (Hgg.) (2008): The Transnational Studies Reader. Intersections and Innovations, New York & London, S. 36-43.
- Carlowitz, Hans Carl von (2013): Sylvicultura oeconomica. Oder haußwirthliche Nachricht und naturmäßige Anweisung zur wilden Baum-Zucht. 1713.? Aufl. Hg. v. Hans Carl von Carlowitz und Joachim Hamberger. München.
- Cavanagh, John / Arruda, Marcos / Wysham, Daphne (Hgg.) (1994): Kein Grund zum Feiern. 50 Jahre Weltbank und IWF; Kritik und Alternativen. Hamburg.
- China (2012) [China und die Sonderziehungsrechte beim IMF]: Siehe online: <http://www.ftd.de/finanzen/maerkte/anleihen-devisen/IMF-sonderziehungsrechte-debatte-ueber-ersatz-weltwaehrung/525723.html> (14.10.2012) und [http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/chinas\\_waehrungspolitische\\_offensive.html](http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/chinas_waehrungspolitische_offensive.html) (14.10.2012).
- Centre for Development and Human Rights (Hg.) (2004): The right to development. A primer (2004). New Delhi.
- Choquehuanca Cespedes, David (2010): Hacia le reconstrucción del Vivir Bien. In: ALAI, América Latin in movimiento, Sumaj Kawsay:Recuperar el sentido de la vida, Ecuador, S. 8-13.
- Christiaensen, Luc / Scoot, Christopher / Wodon, Quentin (2002): Chapter 4: Development Targets and Costs. In: Klugman, Jeni (Hg.), Sourcebook, Vol.1., S. 131-156.
- Christiaensen, Luc / Demery, Lionel / Paternostro, Stefano (2002): Growth and poverty in Africa. Messages from the 1990s. Policy Research working Paper 2810. World Bank, Washington D.C., Online unter:

- <http://documents.worldbank.org/curated/en/113551468741591138/Growth-distribution-and-poverty-in-Africa-messages-from-the-1990s> (05.05.2020).
- Claesen, Mariam / Griffin, Charles C. / Johnston, Timothy A./ McLachlan, Mildred / Soucat, Agnes L.B. / Wagstaff, Adam / Yazbeck, Abdo S. (2002): Health, Nutrition, and Population. In: Klugman, Jeni (Hg.) (2002): A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 1: Core Techniques and Cross-Cutting Issues. Volume 2: Macroeconomic and Sectoral Approaches, Washington D.C.: World Bank, Vol 2, S. 201-230.
- Clark, Peter B: (1970): Optimum International Reserves and the Speed of adjustment. In: Journal of Political Economy 78 (1970), S. 356-376.
- Cohen, Daniel (2000): The HIPC Initiative: True and False Promises. OECD-Working-Paper. Online unter: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/333105728152.pdf?expires=1584629458&id=id&accname=guest&checksum=75F73B7F03891AD147B18618D42DCB35> (19.03.2020).
- Cohen, Stephan D. (1981): The Making of United States International Economic Policy, New York.
- Collier, Paul (2008): Die unterste Milliarde. Warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann. München.
- Collier, Paul (2011): Der hungrige Planet. Wie können wir Wohlstand mehren, ohne die Erde auszuplündern. München.
- Conrady, Jan (2006): Eine UN-Sonderorganisation im Wandel. Die Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF). In: Von Schorlemer, Sabine (Hg.) (2006): Globale Probleme und Zukunftsaufgaben der Vereinten Nationen. Baden-Baden, (Zeitschrift für Politik Sonderband1), S. 185-200.
- Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM): [Die Dokumente von Medellín]. Online verfügbar unter: [https://www.celam.org/conferencias\\_medellin.php](https://www.celam.org/conferencias_medellin.php) (07.07.2021).
- Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM): [Die Dokumente von Puebla]. Online verfügbar unter: [https://www.celam.org/conferencias\\_puebla.php](https://www.celam.org/conferencias_puebla.php) (07.07.2021).
- Cornelius, Peter (1988): Das Prinzip der Konditionalität bei Krediten des Internationalen Währungsfonds. (Diss. Univ. Göttingen, 1987). München (Volkswirtschaftliche Forschung und Entwicklung, 40).
- Cottarelli, Carlo / Giannini, Curzio (1997): Credibility without rules? Monetary frameworks in the post-Bretton Woods era. Washington, DC. (Occasional paper / International Monetary Fund, 154).

- Coudouel, Aline / Hentschel, Jesko S. / Wodon, Quentin T. (2002): Poverty Measurement and Analysis. In: Klugman, Jeni (Hg.) (2002): A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 1: Core Techniques and Cross-Cutting Issues. Volume 2: Macroeconomic and Sectoral Approaches, Washington D.C.: World Bank, Vol. 1, S. 27-74. (Coudouel et. al)
- Coudouel, Aline / Ezemenari, Kene / Grosh, Margaret / Sherburne-Benz, Lynn (2002). Social Protection. In: Klugman, Jeni (Hg.) (2002): A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 1: Core Techniques and Cross-Cutting Issues. Volume 2: Macroeconomic and Sectoral Approaches, Washington D.C.: World Bank, Vol. 2, S. 163-200.
- Cremer, Georg (2008): Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik. 2. Aufl. Freiburg im Breisgau (Caritas International - Brennpunkte).
- Croissant Aurel (2016): Laos. In: Ders.: Die politischen Systeme Südostasiens. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 201-240.
- Crovitz, L. Gordon (1993): Editorial: Ending America's Vietnam syndrome. In: Far Eastern Economic Review 156 (1993)1, S.5.
- Dahm, Bernhard (2015): Geschichte Indonesiens. In: Stange, Gunner / Jordan, Rolf / Großmann, Kristina (Hgg.) (2015): Handbuch Indonesien, Angermünde, S. 45-90, hier S. 71.
- Dahm, Bernhard / Stange, Gunnar (2015b): Zeittafel. In: Stange, Gunner / Jordan, Rolf / Großmann, Kristina (Hgg.) (2015): Handbuch Indonesien, Angermünde, S.491-507.
- Daly, Herman Edward (2003): Ökologische Ökonomie. Konzepte, Analysen, Politik. In Linne, Gudrun / Schwarz, Michael (Hgg.): Handbuch nachhaltige Entwicklung: Op-laden, S.89-96.
- Demele, Markus (2013): Entwicklungspolitik als Arbeitspolitik. Marburg.
- Deutsche Bundesbank (Hg.) (2003): Weltweite Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft. Sonderveröffentlichung. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (Hg.) (2013): Weltweite Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft. Sonderveröffentlichung. Frankfurt am Main.
- Devereux, S. (2001): Sen's Entitlement Approach: Critiques and Countre-Critiques. In: Oxford Development Studies 29 (2001)3, S. 245-263.
- Diamond, Larry / Linz, Juan J. / Lipset, Seymour Martin (Hgg) (1988-1990). Democracy in Developing Countries. Vol 1-4. Boulder.
- Diebold, William Jr. (1941): New Directions in our Trade Policy. New York.

- Diefenbacher, Hans / Held, Benjamin / Rodenhäuser, Dorothee / Zieschank, Roland (2016): Wohlfahrtsmessung ‚Beyond GDP‘. Der Nationale Wohlfahrtsindex (NWI 2016). IMK Study Nr. 48, Juli 2016 (Online publication service). Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Dieter, Heribert (2005): Die Asienkrise. Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds. Marburg.
- Dimitrov, M. (2013): Understanding Communist Collapse and Resilience. In: ders. (Hg.) 2013): Why Communism Did Not Collapse: Understanding Authoritarian Regime Resilience in Asia and Europe, Cambridge, S. 3-39.
- Dimitrov, M. (2013): Why Communism Did Not Collapse: Understanding Authoritarian Regime Resilience in Asia and Europe, Cambridge.
- Doehring, Karl (2003): Völkerrecht. Heidelberg.
- Dolzer, Rudolf / Herdegen, Matthias / Vogel, Bernhard (Hgg.) (2006): Auslandsinvestitionen. Ihre Bedeutung für Wirtschaftswachstum, Armutsbekämpfung und Rechtskultur. Freiburg im Breisgau.
- Dolzer, Rudolf (2007): Good Governance. Genese des Begriffs, konzeptionelle Grundüberlegungen und Stand der Forschung. In: Ders. / Herdegen, Matthias / Vogel, Bernhard (Hgg.) (2007): Good Governance. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert. Freiburg i. Br., S.13-23.
- Dolzer, Rudolf / Herdegen, Matthias / Vogel, Bernhard (Hgg.) (2007): Good Governance. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert. Freiburg i. Br.
- Do Mar Castro Varela, Maria / Dhawan, Nikita (2015): Postkoloniale Theorie. Eine kritische Einführung. Bielefeld.
- Dosch, Jörn (2016): Die ASEAN Wirtschaftsgemeinschaft. Überblick für Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden.
- Dreher, Axel (2003): Die Kreditvergabe von IWF und Weltbank. Ursachen und Wirkungen aus politisch-ökonomischer Sicht. Berlin.
- Driscoll, David D. (1988): IWF und Weltbank. Ihre Aufgaben in der Weltwirtschaft. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Washington D.C.
- Dunkerley, James (1984): Rebellion in the Veins. Political struggle in Bolivia 1952-1982. London.
- During, Simon (1998): Postcolonialism and Globalization“. In: Meanjin 51 (1992) 2, S.339-353.



- Durth, Rainer / Körner, Heiko / Michaelowa, Katharina (2002): Neue Entwicklungsökonomik. Stuttgart (Grundwissen der Ökonomik Betriebswirtschaftslehre, 2306).
- Easterly, William/ Pyka, Petra (2006): Wir retten die Welt zu Tode. Für ein professionelleres Management im Kampf gegen die Armut. Frankfurt/Main.
- Easterly, William (2007): The white man's burden. Why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good. annotated edition. New York.
- Ecclesia Catholica (1993): Katechismus der katholischen Kirche. Deutsche Ausgabe. München. u.a.
- Eckert, Andreas (2006): Kolonialismus. Frankfurt.
- Eckholt, Margit (2011): Das Stipendienwerk Lateinamerika-Deutschland. Weltkirchlich-Wissenschaftliche Stipendienarbeit und ihr Dienst an der universitären Kultur. In dies. (Hg.) (2011): Prophetie und Aggiornamento: Volk Gottes auf dem Weg. Eine internationale Festgabe für die Bischöfliche Aktion Adveniat. Münster, S. 13-29.
- Eckholt, Margit (Hg.) (2011a): Prophetie und Aggiornamento: Volk Gottes auf dem Weg. Eine internationale Festgabe für die Bischöfliche Aktion Adveniat. Münster.
- Eichengreen, Barry / Hausmann, Ricardo (1999): Exchange Rates and Financial Fragility. In: Federal Reserve Bank of Kansas City (Hg.) (1999) New Challenges for Monetary Policy, Kansas City, S.329-368. Online unter: <http://www.kc.frb.org/publicat/sympos/1999/S99eich.pdf> (06.07.2021).
- Engels, Dietrich (2008): Art. Lebenslagen. In: Maelicke, B. (Hg.) (2008): Lexikon der Sozialwirtschaft, Baden-Baden, S. 643-646. Online verfügbar unter: <https://www.isg-institut.de/download/Artikel%20Lebenslagen.pdf> (20.11.2019).
- Erhardt, Jonathan / Roser, Dominik (2021): effektiver Altruismus und Armut. In: Schweiger, Gottfried / Sedmak, Clemens (Hgg.) (2021): Handbuch Philosophie und Armut. Wiesbaden, S. 221-228
- Ernst, Martina/ Freiberg, Ralf/ Jürgens, Thomas / Koll, Thomas U. (Hgg.) (1988): Worldbank and International Monetary Fund – basic documents. Weltbank und Internationaler Währungsfonds – Gründungsdokumente. Hrsg. im Auftrag des Landesverbandes Berlin der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin (Schriftenreihe, Bd.2).
- Escobar, Arturo (2005): El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. In: Daniel Mato (coord.), Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de

- Venezuela, Caracas, S. 17-31. Online verfügbar unter: <https://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/090505.pdf> 8 (14.07.2021).
- Escobar, Arturo (2011): *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton.
- Estermann, Josef (2010): „Gut Leben“ als politische Utopie. Die andine Konzeption des „Guten Lebens“ (Suma Qamaña/ Allin Kawsay) und dessen Umsetzung im demokratischen Sozialismus Boliviens. In: Fornet-Betancourt, Raúl (Hg.) (2010). *Gutes Leben als humanisiertes Leben. Vorstellungen vom Guten Leben in den Kulturen und ihre Bedeutung für Politik und Gesellschaft heute. Dokumentation des VIII Internationalen Kongresses für interkulturelle Philosophie, Aachen*, S. 261-286, besonders S. 262-265.
- Europäische Kommission (Hg.) (2007): *Beyond GDP-Initiative der Europäischen Kommission*. Online unter: [https://ec.europa.eu/environment/beyond\\_gdp/background\\_en.html](https://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/background_en.html). (08.07.2021).
- Evangelische Akademie Bad Boll (Hg.) (1995): *Subsistenz-Ökonomie ein neues- altes Konzept in der Entwicklungspolitik*. Bad Boll.
- Fatheuser, Thomas (2011): *Buen Vivir. Eine kurze Einführung in Lateinamerikas neue Konzepte zum guten Leben und zu den Rechten der Natur*. Hg. von Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin (Schriften zur Ökologie, 17).
- Fikentscher, Wolfgang (1990): Was bedeutet „self-executing“? Überlegungen zur Recht-natur des GATT im Blick auf einen GATT-Immateriälgüterschutz. In: Baur, Jürgen F. / Hopt, Klaus J. / Mailänder, K. Peter (Hgg.) (1990): *Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13. März 1990*. Berlin u.a., S. 1175–1191.
- Fisch, Jörg (2010): *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Die Domestizierung einer Illusion*. München: Beck (Historische Bibliothek der Gerda Henkel Stiftung).
- Fischer, Karin / Hödl, Gerhard / Maral-Hanak, Irmel / Parnreiter, Christoph (Hgg.) (2007): *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien*. 3. Aufl. Wien.
- Foitzik, Alexander (1996): Kritik an der Misereor-BUND-Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“. In: *Herder Korrespondenz* 50 (1996), S.383-384.
- Forst, Rainer (1996): *Kontexte der Gerechtigkeit. Politische Philosophie jenseits von Liberalismus und Kommunitarismus*. Frankfurt.

- Fournier, Karin / Schneider, Ann Kathrin (2003): Das Konzept der Schuldentragfähigkeit. Berlin Online unter: <https://www.weed-online.org/publikationen/21790.html> (19.07.2021).
- Freiberg, Rolf / Jürgens, Thomas (1988): Rechtsgrundlagen der Entwicklung, des Aufbaus und der Befugnisse der Weltbank. In: Koll, Thomas u. (Hg.) (1988): Die Weltbank. Struktur, Aufgaben und Bedeutung. Berlin, S. 11-47.
- Friedmann, J. (1992): Empowerment: The Politics of Alternative Development Massachusetts, Oxford.
- Frings, Josef (1973): Für die Menschen bestellt. Erinnerungen des Alterzbischofs von Köln. Köln.
- Frings, Josef (1958): Abenteuer im Heiligen Geist. Rede vor der Vollversammlung der deutschen Bischöfe in Fulda, 15. bis 21 August 1958. In: Misereor (Hg.) (1976): Misereor- Zeichen der Hoffnung. Beiträge zur kirchlichen Entwicklungsarbeit. Gottfried Dossing zum 70. Geburtstag, München, S. 13-34.
- Fritzsche, Ulrich (2004): Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds in den 90er Jahren. Hintergründe, Konzeptionen und Kritik. Berlin. (Sonderhefte / Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 176).
- Fritzsche, Karl Peter (2016): Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten. 3. Aufl. Paderborn. (UTB: Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Geschichtswissenschaft, 2437).
- Führmann, Bettina (2003): Abkehr vom Washington Consensus? Die wirtschaftspolitische Strategie der Weltbank zur Armutsbekämpfung. Duisburg INEF- Report 71).
- Fues, Thomas (Hg.) (2001): Die Weltkonferenzen der 90er Jahre. Baustellen für Global Governance. Bonn (EINE Welt - Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, [N.F.], 12).
- Fugmann, Gerlis (2010): Burundi. In: Gieler, Wolfgang (2010): Afrika-Lexikon, Frankfurt am Main. S. 107-113.
- Fukuda-Parr, Sakiko (2008): Are the MDGs priority in development strategies and aid programmes? Only few are! Working Paper, New York (International Poverty Centre 48).
- Gabler Wirtschaftslexikon online: ohne Autor (2018): Art. Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik. Online unter: <https://www.gabler-banklexikon.de/definition/angebotsorientierte-wirtschaftspolitik-55616/version-344901> (15.05.2020).

- Galtung, Johan (1983). Self-Reliance - Beiträge zu einer alternativen Entwicklungsstrategie. Mönchengladbach.
- Gareis, Sven Bernhard / Varwick, Johannes (2014). Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen. 5. Auflage. Opladen.
- GATT: [Beschluss der Vertragspartner des GATT vom November 1979 „Differential and more favourable Treatment. Reciprocity and fuller Partizipation of Developing Countries. Online unter: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/enabling\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling_e.pdf) (04.03.2020).
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) (2009): Good Governance und demokratische Haushaltspolitik. Beitrag zur Debatte um Budgethilfe. Redaktion: Gertrud Casel / Dr. Jürgen Hambrink, Bonn / Berlin (Schriftenreihe der GKKE 50).
- George, Susan (1994): Die Weltbank und ihr Konzept von Good Governance. In: Hippler, Jochen (Hg.) (1994): Demokratisierung der Machtlosigkeit, Hamburg, S. 206-211.
- George, Susan / Sabelli, Fabrizio (1995): Kredit und Dogma. Ideologie und Macht der Weltbank. Hrsg. vom Transnational Institute Amsterdam. Hamburg.
- George, Wolfgang (Hg.) (2017): Laudato Si'. Wissenschaftler antworten auf die Enzyklika von Papst Franziskus. Gießen.
- Gilbert, Christopher / Vines, David (2000): The World Bank: an overview of some major issues. In: Dies. (Hgg.) (2000): The World Bank. Structure and Policies. Cambridge, S.10-36.
- Dies. (Hgg.) (2000a): The World Bank. Structure and Policies. Cambridge.
- Gilbert, Richard S. (2001): How much do we deserve? An inquiry into distributive justice. Boston.
- Goertz, Stephan / Striet, Magnus (Hg.) (2014): Nach dem Gesetz Gottes. Autonomie als christliches Prinzip. Freiburg im Breisgau. (Katholizismus im Umbruch, 2).
- Gould, Jeremy (2005): Poverty, Politics and States of Partnership. in: Ders. (Hg.): The new conditionality. The politics of poverty reduction strategies, London / New York, S.1-16.
- Gould, Jeremy (2005): The new conditionality. The politics of poverty reduction strategies, London / New York.
- Gramlich, Ludwig (2018): Art. Schuldentragfähigkeit. In Gabler Bankenlexikon online. Verfügbar unter: <https://www.gabler-banklexikon.de/definition/schuldentragfaehigkeit-100441/version-349140> (04.03.2020).

- Grimm, Michael / Klasen, Stefan / McKay, Andrew (Hgg.) (2007): Determinants of Pro-Poor Growth: Analytical Issues and Findings from Country Cases. Basingstoke.
- Gross, Stefan, R. (2006): Freizonen als Instrument evolutorischer Strukturpolitik, Bayreuth.
- Gwatkin, D.R. / Rutstein, S. / Johnson, K. / Pande, R. / Wagstaff, A. (2000): Socioeconomic Differences in Health, Nutrition and Population, World Bank, Washington D.C.
- Ha, Vinh Tho (2014): Grundrecht auf Glück. Bhutans Vorbild für ein gelingendes Miteinander. Hg. v. Gerd Pfitzenmaier. München.
- Hahn, Henning (2009). Globale Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung. Frankfurt.
- Hansohm, Dirk / Kappel, Robert (1994): Schwarz-weiße Mythen. Afrika und der entwicklungspolitische Diskurs. Münster, Hamburg.
- Hall, Stuart (1992): The West and The Rest: Discourse and Power. In: ders. / Gieben, Bram (Hgg.): (1992): Formations of Modernity. Cambridge, S. 275-320.
- Halm, Dirk (1997): Konditionalität. Entwicklung, Ergebnisse und Probleme eines Konzepts der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit /. Münster (Agenda Resultate, 4).
- Hardin, Garret James (1996): Lifeboat Ethics: The Case against Helping the Poor. In: Aiken, W./ LaFollette, H. (Hgg.) (1996): World Hunger and Morality. New-Jersey, S. 5-15.
- Hartlieb, Michael (2013): Die Menschenwürde und ihre Verletzung durch extreme Armut. Eine sozialetisch-systematische Relektüre des Würdebegriffs. Paderborn.
- Hausmann, Marc Torsten (2006): Das Cotonou-Handelsregime und das Recht der WTO. Frankfurt am Main (Res Publica. Öffentliches und internationales Recht, 2).
- Heinz, Daniel (2000): Art. Camara, Helder. In: BBKL Band XVII (2000) Sp. 218-222.
- Heldt, Cordula / Weerth, Carsten (2018): Art. Swapsatz. In: Gabler-Wirtschaftslexikon online, verfügbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/swapsatz-49657/version-149818> (20.03.2020).
- Heller, H. Robert (1966): Optimal International Reserves. In: The Economic Journal 76 (1966), S.296- 311.
- Helmedag, Fritz (2018). Art. Nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik, Siehe <https://www.gabler-banklexikon.de/definition/nachfrageorientierte-wirtschaftspolitik-59997/version-341610> (04.03.2020).
- Helms, Nils (2020), Art. Fazilität. In: Gabler Wirtschaftslexikon online: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/fazilitaet.html> (04.03.2020).
- Herdegen, Matthias (2007): Der Beitrag des modernen Völkerrechts zu Good Governance. In: Dolzer, Rudolf / Herdegen, Matthias / Vogel, Bernhard (2007): Good Governance. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert. Freiburg. u.a, S. 107-127.

- Herrmann, Florian (2006): Die rechtliche Organisation international tätiger kirchlicher Hilfswerke. Frankfurt am Main.
- Hidalgo, Oliver (2014): Die Antinomien der Demokratie, Frankfurt.
- Hieke, Thomas (2014): Das Gebot der Nächstenliebe als Angebot. Lev 19 als Ausdruck und Summe der Theologie des Levitikusbuches. In: Bibel und Kirche 69 (2014)2, S.74-79.
- Hilf, Meinhard / Oeter, Stefan (2010): WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels. 3. Aufl. Baden-Baden.
- Hill, Hermann (2006): Good Governance – Konzepte und Kontexte. In: Folke Schuppert, Gunnar (Hrsg.) (2006): Governance- Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, S. 220-250.
- Hiller, Norbert (2009): Der Einfluß der Agrarsubventionen in Europa und den USA auf die globale Nahrungsmittelkrise. Hamburg.
- Hilpert, Konrad (1993). Die Menschenrechte. Geschichte - Theologie – Aktualität. Düsseldorf.
- Hilpert, Konrad (1999): Prinzip Anwaltschaftlichkeit. In: neue caritas 100 (1999)1, S. 8-16.
- Hilpert, Konrad (2006): Art. Menschenwürde. In: LThK<sup>3</sup>, Bd7, Sp.132-137.
- Hilpert, Konrad (2010): Solidarität mit den Schwachen und am Rand Stehenden. Kirchliches Engagement zwischen Anwaltschaft und Paternalismus. In: Fateh-Moghadam, Bijan / Sellmaier, Stephan / Vossenkuhl, Wilhelm (Hgg.) (2010): Grenzen des Paternalismus. Stuttgart (Ethik im Diskurs 3), S. 303-317.
- Hilpert, Konrad / Müller, Sigrid (Hgg.) (2018): Humanae vitae - die anstößige Enzyklika. Eine kritische Würdigung. Freiburg i. Br.
- Hirschberg, Walter (2005): Wörterbuch der Völkerkunde. 2. Aufl. Berlin.
- Hobsbawm, Eric / Ranger, Terence (Hgg.) (1992): The Invention of Tradition. First published in 1983, Canto edition 1992. Cambridge.
- Hochstrasser, Franz (2013): Konsumismus: Kritik und Perspektiven. München.
- Hösle, Vittorio (1995): Soll Entwicklung sein? In: Ders. /Leisinger, Klaus M. (Hgg.) (1995): Entwicklung mit menschlichem Antlitz. Die Dritte und die Erste Welt im Dialog. München, S. 9-27.
- Hohnholz, Jürgen H.: Einleitung. In: Entwicklung – wohin? Ökonomische, politische, kulturelle und ökologische Aspekte der Zusammenarbeit mit der „Dritten Welt“: Zeitschrift für Kulturaustausch 41 / 4 (1991), S. 425f.

- Holzamer, Hans-Herbert / Hoch, Marc (Hgg.) (1997): Der Marshall-Plan. Geschichte und Zukunft. Landsberg/Lech.
- Holzmann, Robert / Jorgensen Steen (1999): Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper. Washington D.C., Online verfügbar unter:  
[http://scholar.google.de/scholar\\_url?hl=de&q=http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download%3Fdoi%3D10.1.1.200.9746%26rep%3Drep1%26type%3Dpdf&sa=X&sig=AAGBfm0Qd9VJ-iAK3dRj\\_OmRMP4IK7rtLQ&oi=scholar&ei=KHe0Udz5NImP7AaW-oEw&ved=0CDQQgAMoATAA](http://scholar.google.de/scholar_url?hl=de&q=http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download%3Fdoi%3D10.1.1.200.9746%26rep%3Drep1%26type%3Dpdf&sa=X&sig=AAGBfm0Qd9VJ-iAK3dRj_OmRMP4IK7rtLQ&oi=scholar&ei=KHe0Udz5NImP7AaW-oEw&ved=0CDQQgAMoATAA) (28.03.2020)
- Horst, Rüdiger (2009): Zielkonflikte zwischen Demokratie und ökonomischer Stabilität in Bolivien. In: Jäger, Thomas (2009). Bolivien. Staatszerfall als Kollateralschaden, Wiesbaden, S. 127-173.
- Houben, Vincent / Connley, Aleah (2015): Indonesien: Figurationen von Vielfalt in Einheit. In: Stange, Gunner / Jordan, Rolf / Großmann, Kristina (Hgg.) (2015): Handbuch Indonesien, Angermünde, S. 15-44.
- Ihne, Hartmut / Wilhelm, Jürgen (2013): 1. Kapitel: Grundlagen der Entwicklungspolitik. In: Dies. (Hgg.) (2013): Einführung in die Entwicklungspolitik. Münster, S. 5-40.
- Ihne, Hartmut / Wilhelm, Jürgen (Hgg.) (2013a): Einführung in die Entwicklungspolitik. Münster.
- Indonesia (2001): Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies & Technical Memorandum of Understanding, December 13th 2001, Jakarta. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/np/loi/2001/idn/02/index.htm> (21.07.2021). (Indonesia LoI I)
- Indonesia (2002): Letter of Intent. April 9th 2002. Jakarta. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/np/loi/2002/idn/01/index.htm> (21.07.2021) (Indonesia LoI II)
- Indonesia (2002a): Letter of Intent. June 11th 2002. Jakarta. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/np/loi/2002/idn/02/index.htm> (21.07.2021) (Indonesia LoI III)
- Indonesia (2002b): Letter of Intent. November 20th 2002. Jakarta. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/np/loi/2002/idn/03/index.htm> (21.07.2021) (Indonesia LoI IV)

- Indonesia (2003): Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies & Technical Memorandum of Understanding. March 18th 2003. Jakarta. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/np/loi/2003/idn/01/> (21.07.2021) (Indonesia LoI V)
- Indonesia (2003a): Interim Poverty Reduction Strategy Paper. March 2003. Jakarta. Online verfügbar unter: [https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/indonesia\\_i-prsp.pdf](https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/indonesia_i-prsp.pdf) (21.07.2021). (Indonesia 2003a).
- International Bank for Reconstruction and Development / World Bank (1999): Post-Conflict Fund. Guidelines and Procedures. Washington D.C. D.C. Online verfügbar unter: <http://documents.worldbank.org/curated/en/502361468756596905/pdf/multi-page.pdf> (28.02.2020).
- International Centre for Settlement of Investment Disputes (2021): [Homepage]. Online unter: <https://icsid.worldbank.org/> (21.07.2021).
- International Labour Organisation (ILO) (1944): Declaration of Philadelphia. Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation, Annex 1 zur ILO Constitution, Artikel II a ILO Philadelphia Declaration vom 10. Mai 1944. Online unter: <http://www.ilo.org/legacy/english/inwork/cb-policy-guide/declarationofPhiladelphia1944.pdf> (Zugriff am 28.02.2020).
- International Labour Organisation (ILO) (2014): Préoccupation de l'OIT concernant la nouvelle loi en Bolivie sur le travail des enfant. Stellungnahme zur Kinderarbeitsregelung in Bolivien vom 28. Juli 2014. Online unter: [http://www.ilo.org/ipec/news/WCMS\\_250392/lang--fr/index.htm](http://www.ilo.org/ipec/news/WCMS_250392/lang--fr/index.htm). (15.07.2021).
- International Monetary Fund / World Bank (Hgg.) (2001): Strengthening IMF- World Bank Collaboration on country Programs and Conditionality. Prepared by PDR (IMF) and OPCS and PREM (World Bank) in consultation with other Departments. Approved by Jack Boorman (PDR) and Joanne Salop (OPCS). august23, 2001. Online unter: <http://www.IMF.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/collab/082301.pdf> (23.03.2020).
- International Monetary Fund (2002): Guidelines on Conditionality- Prepared by the Legal and Policy Development and Review Departments. (In consultation with other Departments). Approved by Timothy F. Geithner and Francois Gianviti. Online unter: <http://www.IMF.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf> (20.03.2020).
- International Monetary Fund (Hgg.) (2002): Is the PRGF Living Up to expectations? An Assessment of Program Design. Prepared by Gupta, Sanjeev / Plant, Mark / Clements,



- Benedict / Dorsey, Thomas / Baldacci, Emanuele / Inchauste, Gabriela / Shamssuddin, Tareq / Thacker, Nina. Washington D.C. D.C. (Occasional Paper 216).
- International Monetary Fund (2005): Review of the 2002 Conditionality Guidelines. Prepared by the Policy and Review Department in consultation with other Departments. Approved by Mark Allen. March 3, 2005.
- International Monetary Fund (IMF) (2005b): The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption: A Guide. Online unter: <https://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm> (zuletzt aktualisiert am 20. Juni 2005) (Zugriff am 22.09. 2018).
- International Monetary Fund (IMF)-Working Paper (2008): The Spending and Absorption of Aid in PRGF Supported Program. IMF- Working Paper 08/ 237. Prepared by Berndt, Markus / Dudine, Paolo / Kees Martijn, Jan / Shonchoy, Abu. Online unter: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Spending-and-Absorption-of-Aid-in-PRGF-Supported-Programs-22391> (24.01.2020).
- International Monetary Fund (2012): 2011 Review of Conditionality. Background Paper 1: Content and Application of Conditionality. Prepared by the Strategy, Policy, and Review Department. In consultation with other Departments approved by Siddharth Tiwari. June 18, 2012.
- International Monetary Fund (2013): Factsheet IMF Conditionality. 2. April 2013. Online verfügbar unter: <http://www.IMF.org/external/np/exr/facts/pdf/conditio.pdf> (23.03.2020).
- International Monetary Fund (2016): [Übersicht über die Staaten, die am PRSP-Prozess teilnehmen] Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx> (letzte Aktualisierung am 28. Dezember 2016) (letzter Zugriff 21.07.2021).
- International Monetary Fund (2016a) Factsheet: Poverty Reduction Strategies in IMF-supported Programs. vom 14. März 2016. Online unter: <https://www.IMF.org/external/np/exr/facts/pdf/prsp.pdf> (23.03.2020).
- International Monetary Fund (2016b) Factsheet: Special Drawing Rights (SDRs), 6. April 2016. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm/pdf/sdr.pdf> (Zugriff 23.03.2020).
- International Monetary Fund (2020): [Mitarbeiter]. Online unter: <http://www.imf.org/external/about/staff.htm> (04.03.2020).
- International Monetary Fund (2021): [Struktur des IMF]. Online unter: <http://www.imf.org/external/about/mgmt.htm> (11.07.2021).

- International Monetary Fund (2021a): [aktualisiertes Factsheet über die Sonderziehungsrechte]. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR> (05.07.2021).
- International Monetary Fund (2021b): Code of Fiscal Transparency. Online unter: <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency> (11.07.2021).
- International Monetary Fund (2021c): [Webseite zu Indonesien beim IMF]. Online unter: <https://www.imf.org/en/Countries/IDN> (03.03.2021).
- IMF Staff Paper (2005): International Monetary Fund Conditionality: A Provisional Update. In: Koeberle u.a. (2005), S. 33-39.
- Index Mundi (2020): [Lebenserwartung in Bolivien]. Online unter: [http://www.indexmundi.com/bolivia/life\\_expectancy\\_at\\_birth.html](http://www.indexmundi.com/bolivia/life_expectancy_at_birth.html) (03.12.2020).
- Ismar, Georg (2006): Das „Musterland“ in der Krise: Gründe für die politische Destabilisierung und Zukunftsperspektiven in Bolivien. In: Ders. / Bopp, Franziska (Hgg.) (2006): Bolivien. Neue Wege und alte Gegensätze. Berlin, S. 25-78.
- Jackson, Tim (2017): Wohlstand ohne Wachstum. Das Update. München.
- Jakob, Michael / Edenhofer, Ottmar (2014): Green growth, degrowth, and the commons. In: Oxford Review of Economic Policy 20 (2014) 3, S. 447-468.
- Jarchow, H.-J / Rühmann, P. (52000): Monetäre Außenwirtschaft I. Monetäre Außenwirtschaftstheorie. Weinheim.
- Jentzsch, Christian (2013): Film: „Wem gehört das Wasser?“. Deutschland 2013.
- Joerges, Bernward (1966): Community development. In: Besterm, Hans / Boesch, Ernst E. (Hgg.) (1966). Entwicklungspolitik. Handbuch und Lexikon. Berlin, Mainz, Sp.1063-1074.
- Joerges, Bernward (1969): Community Development in Entwicklungsländern. Stuttgart.
- Jolly, Richard (2007). Human Development. In: Weiss, Thomas G. / Daws, Sam (Eds.) (2007): The Oxford Handbook on The United Nations, Oxford, S. 634-649.
- Jomo, K.S. (2008): Lektionen aus der Ostasienkrise. In: Küblböck, Karin / Staritz, Cornelia (Hgg.) (2008), Asienkrise: Lektionen gelernt? Finanzmärkte und Entwicklung. Hamburg, S. 127-142.
- Jost, Stefan (2008). Das politische System Boliviens. In: Stüwe, Klaus / Rinke, Stefan (Hgg.) (2008): Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika. Eine Einführung Wiesbaden, S. 86-113.
- Jungfer, Joachim (1991): Grundbedürfnisstrategie oder Ordnungspolitik als Wege zur Überwindung wirtschaftlicher Unterentwicklung. Bern.

- Kadelbach, Stefan (2014): Einführung: Normative Bedingungen der Entwicklungszusammenarbeit. In ders. (Hg) (2014): Effektiv oder gerecht? Die normativen Grundlagen der Entwicklungspolitik. Frankfurt, New York, S. 9-26.
- ders. (Hg) (2014b): Effektiv oder gerecht? Die normativen Grundlagen der Entwicklungspolitik. Frankfurt, New York.
- Kakwani, Nanak / Son, Hyun Hwa (2008): Poverty Equivalent Growth Rate. Review of Income and Wealth 54 (2008)4; S. 643-655.
- Kalinova, B./Palerm, A / Thomsen, S (2010): OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 Update. OECD Working Papers on International Investment, 2010/03, OECD Publishing: <http://dx.doi.org/10.1787/5km91p02zj7g-en> (18.03.2020).
- Kaltmeier, Olaf (1999): Im Widerstreit der Ordnungen: Kulturelle Identität, Subsistenz und Ökologie n Bolivien. Wiesbaden.
- Kamp, Udo (2018). Art. Gini-Koeffizient. In: Gabler Wirtschaftslexikon online <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/gini-koeffizient-33245/version-256772> (11.05.2020).
- Kapur, Devesh / Lewis, John P. / Webb, Richard (1997): The World Bank. Its First half century. Vol. 1.: History. Vol. 2: Perspectives. Washington D.C.
- Karcher, Sebastian (2002): IMF, Worldbank and Democracy. o.O. (E-Book).
- Karidi, Maria / Schneider, Martin / Gutwald, Rebecca (Hg.): Resilienz. Interdisziplinäre Perspektiven zu Wandel und Transformation. München.
- Kelly, Michael G. (1970): The Demand for International Reserves. In: The American Economic Review 60 (1970), S.655-667.
- Kemlein, Ana (2009): Die indigene Bewegung – Konfliktfaktor oder Motor gesellschaftlicher Veränderung. In: Jäger, Thomas (2009). Bolivien. Staatszerfall als Kollateralschaden, Wiesbaden, S.205-238.
- Kepp, Christian (1985): Sonderziehungsrechte (SZR) und Entwicklungshilfe. Bremen, (zugl. Dissertation an der Universität Bremen 1984).
- Kerner, Ina (2012): Postkoloniale Theorien zur Einführung. Hamburg.
- Kesselring, Thomas (2003): Ethik der Entwicklungspolitik. Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung, München.
- Keynes, John Maynard (o.J): Keynes' Idee des Bancor. Siehe online: [http://www.postwachstumsoekonomie.org/Keynes-Bancor\\_Version3.pdf](http://www.postwachstumsoekonomie.org/Keynes-Bancor_Version3.pdf) (04.03.2020).
- Khan, Haroon A. (2016): The Idea of Good Governance and the Politics of the Global South. An Analysis of Its Effects. New York, London.

- Kießling, Klaus / Cho, Chunhee / Wagener, Hermann-Josef (2012): Blickpunkt Lateinamerika. Empirische Studie zur weltkirchlichen Arbeit der Bischöflichen Aktion Adveniat. Berlin.
- Klas, Gerhard (2011): Die Mikrofinanz-Industrie. Die große Illusion oder das Geschäft mit der Armut. Berlin.
- Klas, Gerhard / Mader, Philip (Hgg.) (2014): Rendite machen und Gutes tun? Mikrokredite und die Folgen neoliberaler Entwicklungspolitik. Frankfurt am Main.
- Klaschka, Bernd (2017): Interview in der Geschäftsstelle von Adveniat am 13. Januar 2017.
- Klein, Martin (2009): Art. Doha-Runde. In: Gabler Wirtschaftslexikon online. Verfügbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/doha-runde-34913/version-122132> (10.07.2021).
- Klein, Martin (2018): Art. Relative Armut. in: Gabler Wirtschaftslexikon online, verfügbar unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/73974/relative-armut-v9.html>. (letzter Zugriff am 15.01.2021).
- Klein, Martin (2018a): Art. Cross-Conditionality. In: Gabler Wirtschaftslexikon online, verfügbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/cross-conditionality-29936/version-253531> (25.03.2020).
- Klein, Martin (2018b). Art. Konditionalitäten. In: Gabler Wirtschaftslexikon online, verfügbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/konditionalitaet-40895/version-264271> (09.07.2021).
- Klingebiel, Stephan (1992): Entwicklungsindikatoren in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion: Der Human Development Index, der Human Freedom Index und andere neuere Indikatoren-Rezepte. Duisburg (INEF-Report 2/1992).
- Klugman, Jeni (Hg.) (2002): A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 1: Core Techniques and Cross-Cutting Issues. Volume 2: Macroeconomic and Sectoral Approaches, Washington D.C.: World Bank.
- Klugman, Jeni (2002a): Preface, In: Dies. (Hg.) (2002): A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 1: Core Techniques and Cross-Cutting Issues. Volume 2: Macroeconomic and Sectoral Approaches, Washington. D.C., World Bank, Vol. 1, S. vii bis xii.
- Klugman, Jeni (2002b): An Overview., In: Dies. (Hg.), A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 1: Core Techniques and Cross-Cutting Issues. Volume 2: Macroeconomic and Sectoral Approaches, Washington D.C.: World Bank, Vol.1, S. 1-26.

- Knutsen, Carl Henrik (2010): Investigating the Lee thesis: How bad is democracy for Asian economies. In: *European Political Science Review* 2(03):451 – 473.
- Koch, Ulrich (1976): Misereor: Geschichte - Struktur und Organisation. Entstehung der Aktion Misereor und kurzer Überblick über die Geschichte des Werkes. In: Misereor (Hg.) (1976): Misereor- Zeichen der Hoffnung. Beiträge zur kirchlichen Entwicklungsarbeit. Gottfried Dossing zum 70. Geburtstag, München, S.129-162.
- Koeberle, Stefan / Silarszky, Peter / Verheyen, Gero (Hgg.) (2005): *Conditionality revisited*, Washington D.C.
- Koeberle, Stefan / Malesa, Thaddeus (2005): *Experience with World Bank Conditionality*. In: Koeberle, Stefan / Silarszky, Peter / Verheyen, Gero (Hgg.) (2005): *Conditionality revisited*, Washington D.C., S.45-56.
- Koeberle, Stefan / Stavreski, Zoran / Walliser, Jan (2006): *Budget Support as More Effective Aid?* Washington D.C.
- Köthke, Rolf (1999): Das Stockholm-Syndrom: Eine besondere Betrachtung des Verhältnisses von Geiselnahmer und Geisel. In: *Praxis der Rechtspsychologie* 9 (1999)1, S. 78-85.
- Kolodko, Grzegorz W. (1998): Economic Neoliberalism became almost irrelevant. In: *Transition* 9 (1998)3, S. 1-6.
- Korff, Wilhelm (1997): Schöpfungsgerechter Fortschritt. Grundlagen und Perspektiven der Umweltethik. In: *Herder Korrespondenz* 51 (1997)2, S. 78-84.
- Koslowski, Peter / Yunquan, Chen (1996): *Sozialistische Marktwirtschaft - Soziale Marktwirtschaft. Theorie und Ethik der Wirtschaftsordnung in China und Deutschland*. Luxemburg.
- Kraay, Aart (2006): When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries. In: *Journal of Development Economics* 80 (2006), S.198-227.
- Krakowski, Michael (Hg.) (2004): *Attacking Poverty: What makes growth pro-poor?* Baden-Baden.
- Krauß, Christoph / Kruip, Gerhard (2007): In Selbstblockaden verstrickt. Römische Korrekturen am Schlussdokument von Aparecida. In: *Herder-Korrespondenz* 61 (2007)9, S. 450-453.
- Krauß, Christoph (2010): Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit. In: Aufderheide, Detlef / Dabrowski, Martin (Hgg.) (2010): *Effizienz und Gerechtigkeit bei der Nutzung natürlicher Ressourcen. Wirtschaftsethische und moralökonomische*

- Perspektiven der Rohstoff-, Energie- und Wasserwirtschaft. Berlin, Duncker & Humblot (Volkswirtschaftliche Schriften, 560), S. 253-260.
- Krauß, Christoph (2013): Entwicklungsökonomik und Sozialethik. Eine Verhältnisbestimmung anhand der Begriffe Armut und Entwicklung. In: Schallenberg, Peter / Küppers, Arnd (Hgg.) (2013): Interdisziplinarität der Christlichen Sozialethik. Festschrift zum 50-jährigen Jubiläum der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle in Mönchengladbach (Christliche Sozialethik im Diskurs, Bd. 4), Paderborn, S. 139-152.
- Krauß, Christoph / Schallenberg, Peter (2016) Die klassischen Prinzipien der Soziallehre: Personalität – Solidarität – Subsidiarität, in: Kolpingwerk Deutschland: Idee und Tat. Zeitschrift für Führungskräfte im Kolpingwerk Deutschland 2/2016, 34-39.
- Krenin, Mordechai E. / Heller, H. Robert (1974): Adjustment Costs, Optimal Currency Areas, and International Reserves. In: Sellekaerts, Willy (Hg.): International Trade and Finance. Essays in Honour of Jan Tinbergen. London, S.127-140.
- Krüger, Ralf (2004): Wachstums- und Verteilungswirkungen ausländischer Direktinvestitionen in Entwicklungsländern. Münster (Projekte / Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für Weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, 14).
- Krugman, Paul / Obstfeld, Maurice (2010): Internationale Wirtschaft. Theorie und Politik der Außenwirtschaft; mit Tabellen. München.
- Kruip, Gerhard (1988): Entwicklung oder Befreiung? Elemente einer Ethik sozialer Strukturen am Beispiel ausgewählter Stellungnahmen aus der katholischen Kirche Mexikos (1982 - 1987). Saarbrücken (Forschungen zu Lateinamerika, 19).
- Kruip, Gerhard (2009): Globale Gerechtigkeit und Option für die Armen. Konsequenzen für die weltweite Armutsbekämpfung. In: Dabrowski, Martin / Wolf, Judith / Abmeier, Karlies (Hgg.) (2009): Globalisierung und globale Gerechtigkeit. Paderborn, S. 11-32.
- Kruip, Gerhard (2014): Ist die Forderung nach Freihandel kompatibel mit der Option für die Armen? Eine befreiungstheologische Perspektive. In: Amosinternational 8 (2014)4, S. 42-47.
- Kruip, Gerhard / Straßner, Veit (2015): Was ist globale Gerechtigkeit? In: Religions-unterricht heute 43(2015)2, S. 4-9.
- Kruip, Gerhard (2015): Buen vivir - Gut leben im Einklang mit Mutter Erde. Das kulturelle Erbe der Indigenen und die Suche nach einem anderen Fortschritt in Laudato si'. In: Amosinternational 9(2015)4, 11-18.

- Kuck, André (1998): Strukturanpassungsprogramme auf dem Prüfstand. Zur Theorie der Stabilisierungs-, Wachstums- und Verteilungswirkungen von IWF- und Weltbankprogrammen am Beispiel Sub-Sahara-Afrikas. Berlin.
- Kussmaul, Heinz (2018), Art. Federal Reserve System (FED). In: Gabler Wirtschaftslexikon online. Verfügbar unter: <https://www.gabler-banklexikon.de/definition/federal-reserve-system-fed-57832/version-339533> (11.07.2021).
- Laely, Thomas (1995): Autorität und Staat in Burundi. Zürich.
- Langenohl, Andreas (2007): Tradition und Gesellschaftskritik. Eine Rekonstruktion der Modernisierungstheorie. Frankfurt am Main.
- Langhorst, Peter (1996): Kirche und Entwicklungsproblematik. Von der Hilfe zur Zusammenarbeit. Paderborn (Abhandlungen zur Sozialethik 37).
- Lao People's Democratic Republic (Laos) (2001): Letter of Intent 2001, March 26th 2001. Vientiane. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/np/loi/2001/lao/01/> (21.07.2021). (Laos 2001).
- Lao People's Democratic Republic (Laos) (2001a): Interim Poverty Reduction Strategy Paper, April 6th 2001. Prepared by Staffs of the International Monetary Fund and the International Development Association Approved by Mario I. Blejer and Shigeo Kashiwagi (IMF) and Jemal-ud-din Kassum and Cheryl Gray (IDA). Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/np/jsa/2001/lao/eng/040601.pdf> (21.07.2021). (Laos 2001a).
- Lao People's Democratic Republic (Laos) (2002): Letter of Intent, Memorandum on Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum on Program Monitoring, July 8th 2002. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/np/loi/2002/lao/02/> (Laos2002).
- Lao People's Democratic Republic (Laos) (2004): Poverty Reduction Strategy Paper, December 2004. Editor: International Monetary Fund. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04393.pdf> (21.07.2021) (Laos 2004).
- Lao People's Democratic Republic (Laos) (2008): Poverty Reduction Strategy Paper II, October 2008. Editor: International Monetary Fund. Online verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08342.pdf> (21.07.2021) (Laos 2008).
- Lao People's Democratic Republic (Laos) (2021): Round table-meeting in Laos. Online unter: <http://rtm.org.la/> (04.02.2021).
- Lao People's Democratic Republic (Laos). (2021a): [Kooperation der Volksrepublik Laos mit der Thammasat-Universität in Bangkok] Online unter:

- <https://qswownews.com/thammasat-business-school-cooperates-with-laos-becoming-the-center-of-business-education-in-clmv/> (11.02.2021).
- Latouche, Serge (2015): *Es reicht! Abrechnung mit dem Wachstumswahn*. München.
- Lauth, Hans- Joachim (2013): *Demokratie und Demokratiemessung: Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich*. Wiesbaden.
- Lauth, Hans-Joachim (2013a): *Informelle Institutionen politischer Partizipation und ihre demokratiethoretische Bedeutung* In: Ders. / Liebert, Ulrike (Hgg) (2013): *Im Schatten demokratischer Legitimität*, Wiesbaden, S. 61-84.
- Lauth, Hans-Joachim / Liebert, Ulrike (2013): *Im Schatten demokratischer Legitimität. Informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratienvergleich*. Wiesbaden.
- Leiderer, Stefan (2009): *Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit – weder Teufelszeug noch Allheilmittel.*, S.3. In: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hg.) (2009): *Analysen und Stellungnahmen 10/2009*, Bonn.
- Lemarchand, René (1996): *Burundi. Ethnic Conflict and Genocide*. Cambridge u.a. (Woodrow Wilson Center Series).
- Lessenich, Stefan (2016): *Neben uns die Sintflut. Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis*. Berlin.
- Lessmann, Robert (2009): *Bolivien: Zwischen Modellfall und Unregierbarkeit*. In: Jäger, Thomas (2009). *Bolivien. Staatszerfall als Kollateralschaden*, Wiesbaden, S. 37-65.
- Lessmann, Robert (2010): *Bolivien: der steinige Weg zum plurinationalen Staat*. In: Gabriel, Leo / Berger, Herbert (Hg.) (2010): *Lateinamerikas Demokratien im Umbruch*. Wien, S. 145-163.
- Lingnau, Hildegard (2016): *Großer Durchbruch*. In: *E+Z* 52 (2016)3, S.24-26.
- Lintner, Martin M. (2018): *Von Humanae vitae bis Amoris laetitia. Die Geschichte einer umstrittenen Lehre*. Innsbruck.
- Lippert, Gerhard (2015): *Analyse der Wechselwirkungen von Leistungsbilanzsalden, Währungspolitik und Staatsverschuldung*, Hamburg.
- Lloyd, Grayson L. / Smith, Shannon L. (2001): *Thoughts on Indonesian History*. In: dies. (Hgg.): *Indonesia today. Challenges of History*. Singapore, S. 1-13.
- Dies. (Hgg.): *Indonesia today. Challenges of History*. Singapore.
- Lohmann, Nike (2009): *Mikrofinanz in Entwicklungsländern - Hilfe für die Armen?* München.



- Loske, Reinhard (2011): Abschied vom Wachstumszwang. Konturen einer Politik der Mäßigung. Rangsdorf.
- Louzil, Kim Markus (2015): Die Zukunftsfähigkeit der Weltladen-Bewegung im Fairen Handel: Analyse des Profilierungs- und Professionalisierungsprozesses der Weltläden, Saarbrücken.
- Lucke, Peter (1997): Internationaler Währungsfonds. Münster (Westfalen).
- Ludwig, Heiner / Thierse, Wolfgang (Hgg.) (2009): Arbeit ist keine Ware: Über wirtschaftliche Krisen, normative Orientierung und politische Praxis, Freiburg i. Br.
- Luhmann, Niklas (2009): Einführung in die Systemtheorie. Hg. von Dirk Baecker. Heidelberg.
- Luther, Hans U. (2002): Vorwort. In: Kotte, Heinz / Siebert Rüdiger (2002): Laos. Aufbruch am Mekong, S.7-8.
- MacAskill, William (2016): Gutes Besser Tun. Wie wir mit effektivem Altruismus die Welt verändern können. Berlin.
- Machlup, Fritz (1966): The Need for Monetary Reserves. In: Banca Nazionale del Lavoro Quaterly Review 78 (1966), S.175-222.
- Maier, Charles S. / Bischof, Günter (Hgg.) (1992): Deutschland und der Marshall-Plan. Baden-Baden.
- Malthus, Thomas Robert (1798/1986): An essay on the principle of population, as it affects the future of society. London. Reprint der 6. Auflage von 1826 London (2 Bände). London.
- Manirakiza, René (2008). Population et Développement au Burundi. Paris.
- Mari, Francisco / Buntel, Rudolf (2007): Das globale Huhn. Hühnerbrust und Chicken Wings - Wer isst den Rest? Frankfurt am Main.
- Marks, Stephen P. (2004): The Right to Development in Context. In: Centre for Development and Human Rights (Hg.) (2004), S. 21-40.
- Marquardt, Diana (2010): Tourismus in der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Ansätze Wirkungen und spezifische Kooperationsbedingungen dargestellt an Beispielen aus Laos. Aachen.
- Martens, Jens / Obenland, Wolfgang (2016): Die 2030-Agenda. Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung. Bonn / Osnabrück.
- Marx, Reinhard (2006): Ethische Herausforderungen der Globalisierung. In: Ibeh, Martin Joe / Wiemeyer, Joachim (hgg.) (2006): Entwicklungszusammenarbeit im Zeitalter der Globalisierung. Paderborn (Paderborner Theologische Studien 44), S. 29-41.

- McNamara, Robert S: Audioaufnahme seiner Rede in Nairobi 1973.: <http://www.worldbank.org/en/about/archives/president-mcnamara-nairobi-speech-1973> (20.09.2018), Dokument: [http://www.juerg-buergi.ch/resources/Archiv/Entwicklungspolitik-Archiv/Dokumente-zur-Entwicklungspolitik/McNamara\\_Nairobi\\_speech.pdf](http://www.juerg-buergi.ch/resources/Archiv/Entwicklungspolitik-Archiv/Dokumente-zur-Entwicklungspolitik/McNamara_Nairobi_speech.pdf) (20.09.2018).
- McNamara, Robert S. (1974): Die Jahrhundertaufgabe - Entwicklung der Dritten Welt. Stuttgart.
- Mechtenberg, Theo (2011): Polens katholische Kirche zwischen Tradition und Moderne, Dresden.
- Medd, Will / Marvin, Simon (2005): From the Politics of Urgency to the Governance of Preparedness: A Research Agenda on Urban Vulnerability. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 13 (2005)2, S. 44-49.
- Meier, Johannes (2004): Vorwort, S.4. In: Interdisziplinärer Arbeitskreis Lateinamerika der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Hg.): Bolivien. Fehlentwicklungen und Fehleinschätzungen. (Veröffentlichungen des Interdisziplinären Arbeitskreises Lateinamerika, Bd.1), S. 3-4.
- Melchers K. (1990): Das Leben beginnt nicht mit 11000 Dollar. In: *epd- Entwicklungspolitik* 10 (1990), S.31-34.
- Meltzer, Allan H.: Comment on "What Washington Means by Policy Reform," by John Williamson. In: Williamson, John (Hg.) (1990b): *Latin American Adjustment. How much has happened?* Washington S. 29-32.
- Menkhoff, Lukas (Hg.) (2006): *Pro-poor Growth: Policy and Evidence*. Berlin.
- Menzel, Ulrich: (1992): *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*: Frankfurt am Main.
- Menzel, Ulrich (2010): *Entwicklungstheorie. Geschichte und Hauptkontroversen*. Januar 2010, Braunschweig (Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaften Nr. 94).
- Merril, Dennis (Hg.) (1997): *Documentary History of the Truman Presidency*. Vol. 15. *The Fair Deal – President Truman's Vision of the American Future*, Bethesda, MD, S.62-69
- Merk, Usche (2017): Der Aufstieg eines Konzeptes: Resilienz ist zu einem neuen Schlagwort der Entwicklungspolitik geworden. In: *D+ C, E+Z* (2017), Siehe Online unter: <https://www.dandc.eu/de/article/resilienz-ist-zu-einem-neuen-schlagwort-der-entwicklungspolitik-geworden-mit-nicht-immer> (15.10.2018).

- Merk, Usche (2017a): Überleben in der Dauerkrise. In: medico international (Hg.). (2017): Fit für die Katastrophe? Kritische Anmerkungen zum Resilienzdiskurs im aktuellen Krisenmanagement. Gießen, S. 125-150.
- Merkel, Wolfgang u.a. (2003): Defekte Demokratie, Bd. 1, Opladen.
- Messner, Dirk: Weltkonferenzen und Global Governance: Anmerkungen zum radikalen Wandel vom Nationalstaatsystem zur Global Governance-Epoche. In: Fues, Thomas (Hg.) (2001): Die Weltkonferenzen der 90er Jahre. Baustellen für Global Governance. Bonn (EINE Welt - Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, [N.F.], 12), S. 13-43.
- Metzger, Ulrich (2011): Dezentralisierung in Entwicklungsländern: Finanzielle Dezentralisierung und Sustainable Human Development. Würzburg.
- Meyen, Michael / Vogt, Markus (2018): Vorwort: Reflexive Resilienz. Der Beitrag des Bayerischen Forschungsverbundes ForChange zum Resilienzdiskurs. In: Karidi, Maria; Schneider, Martin; Gutwald, Rebecca (Hg.): Resilienz. Interdisziplinäre Perspektiven zu Wandel und Transformation. München, S. IX-XII.
- Michler, Albrecht F. (2020): Art. Konvertibilität. In: Gabler Wirtschaftslexikon online: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/konvertibilitaet-38166> (04.03.2020).
- Mieth, Corinna (2009): Menschenwürde und soziale Gerechtigkeit. Überlegungen zu Kant, Rawls und Margalit. In: Thies, Christian (Hg.) (2009): Der Wert der Menschenwürde. Paderborn u.a., S. 133-148.
- Mieth, Corinna (2012): Positive Pflichten. Über das Verhältnis von Hilfe und Gerechtigkeit. Berlin.
- Miller, David (2006): Wer ist für globale Armut verantwortlich? In: Bleisch, Barbara / Schaber, Peter (?2009): Weltarmut und Ethik, Bern. (Ethica 13), S.153-170.
- Minter, Steffen (2018): Artikel Deficit Spending, vor allem Absatz 1. In: Gabler Wirtschaftslexikon online. Online verfügbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/deficit-spending-31450/version-255007> (23.10.2020).
- Misereor (o.J.): Leitbild, Aachen. online verfügbar unter: <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/leitbild-misereor.pdf> (21.07.2021). (Kurztitel: Misereor, Leitbild).
- Misereor (2013): Satzung, Aachen. Online verfügbar unter: <https://www.misereor.de/ueberuns/satzung> (21.07.2021).
- Misereor (1989/2015): Statut. Aachen. Online unter: [https://www.misereor.de/fileadmin/user\\_upload/5.Ueber\\_uns/Statut\\_-\\_Misereor.pdf](https://www.misereor.de/fileadmin/user_upload/5.Ueber_uns/Statut_-_Misereor.pdf). (20.05.2020).

- Misereor (Hg.) (2015): Bausteine zur Enzyklika Laudato Si'. Über die Sorge für das gemeinsame Haus von Papst Franziskus. Aachen.
- Misereor (2016): Leitlinien zu Transparenz und Integrität bei MISEREOR. Aachen. Online verfügbar unter: <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/leitlinien-zu-transparenz-integritaet-misereor.pdf>. (21.07.2021) und auch als Website: <https://www.misereor.de/ueber-uns/transparenz> (21.07.2021).
- Misereor (2020): Geschäftsführung Misereors, Aachen: online verfügbar unter: <https://www.misereor.de/ueber-uns/geschichte/> (20.05.2020).
- Möller, Alois (1995): Subsistenzökonomie und Wirtschaftspolitik. In: Evangelische Akademie Bad Boll (Hg.) (1995): Subsistenz-Ökonomie. ein neues- altes Konzept in der Entwicklungspolitik; S.32-64.
- Mohr, Hans (1995): Qualitatives Wachstum. Losung für die Zukunft. Stuttgart, Wien.
- Mold, Andrew (2009): Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis. A critical review. Paris.
- Mountford, Alexander (2008): The Historical development of IMF Governance, IEO-Background-Paper, Washington D.C.
- Montesquieu, Charles Louis (1748/1950): Vom Geist der Gesetze, Berlin.
- Müller, Harald (1993): Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen. Darmstadt.
- Müller, Johannes / Wallacher, Johannes (2005): Entwicklungsgerechte Weltwirtschaft. Perspektiven für eine sozial- und umweltverträgliche Globalisierung. Stuttgart (Kontexte, 7).
- Münkner, Hans-Hermann (1989): Entwicklungspolitische Konsequenzen einer konsequenten Selbsthilfeförderung. Marburg.
- Müßig, Dietmar (2018): Extraktivismus, Anthropozentrismus und Rechte für die Erde. Papst Franziskus und das Vivir Bien. In: Kruij, Gerhard / Müßig, Dietmar / Zikesch, Raphael (Hgg.) (2018): Neo-Extraktivismus in Bolivien. Chancen, Risiken, Nachhaltigkeit. Münster, (Forum Sozialethik 20), S. 257-286.
- Muno, Wolfgang (1997): Die politische Dynamik ökonomischer Reformen. Mainz. Institut für Politikwissenschaft, Abteilung Politische Auslandsstudien und Entwicklungspolitik [Dokumente und Materialien Nr. 23].
- Mwenda, Andrew (2006): Foreign Aid and the Weakening of Democratic Accountability in Uganda. Cato Institute, Washington D.C. D.C.
- Myrdal, Gunnar (2008): Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. New Delhi.

- Narayan, Deepa (2000-2002): *Voices of the poor*. 1. Can anyone hear us, 2. Crying out for change 3. From many lands. Oxford.
- Nell-Breuning, Oswald von (1990): *Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität*. Freiburg.
- Nelson, Richard R. / Winter, Sidney G. (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard.
- Ngũgĩ wa Thiong'o (1986): *Decolonizing the Mind: The Politics of Language in African Literature*. London/ Nairobi/ Portsmouth.
- Nickoleit, Katharina (2019): *Bolivien ein Länderportrait*. Berlin.
- Nindorera, Agnes (2003): *Ubushingantahe as a Base for Political Transformation in Burundi*. (Boston Consortium on Gender, Security and Human Rights, Working paper Nr. 102), Boston.
- Nohlen, Dieter / Nuscheler, Franz: (1993). Was heißt Unterentwicklung. In Dies. (Hgg.) (1993): *Handbuch der Dritten Welt*. Bd. 1. Grundprobleme- Theorien- Strategien. Bonn, S. 31-54.
- Nohlen, Dieter: (2001): Die politische Entwicklung Boliviens in den letzten beiden Dekaden. Eine Bilanz. In: Sevilla, Rafael / Benavides Gisbert / Germán, Ariel (Hg.) (2001): *Bolivien - das verkannte Land?* Bad Honnef, S. 26-42.
- North, Douglas (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge.
- North, Douglas (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Übersetzt von Monika Streissler. Tübingen.
- Nuscheler, Franz (52004): *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*. Bonn.
- Nuscheler, Franz (2008): *Bevölkerungswachstum und Armut*. In: *Online-Handbuch Demografie des Berlin-Instituts*. Online unter: [https://www.berlin-institut.org/fileadmin/user\\_upload/handbuch\\_texte/pdf\\_Nuscheler\\_Armut.pdf](https://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/handbuch_texte/pdf_Nuscheler_Armut.pdf) (11.05.2020)
- Nuscheler, Franz (72012): *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*. Bonn.
- Nussbaum, Martha C. (2013): *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Harvard.
- OECD (2005/2008): *Paris Declaration on Aid Effectiveness und der Accra Agenda for Action*, online unter: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> (20.07.2021).
- OECD (2012), *Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration, Better Aid*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264125780-en>.

- OECD (2021): [Better Life-Index] Online unter: <https://www.oecd.org/berlin/presse/der-weg-zum-glueck-fuehrt-ueber-gesundheit-und-einen-guten-arbeitsplatz-oecd-better-life-index.htm>. (08.07.2021).
- Ökumenisches Netz Rhein-Mosel-Saar (Hrsg.) (2015): Nein zum Kapitalismus, aber wie? Unterschiedliche Ansätze von Kapitalismuskritik. Eine Festschrift für drei lang-jährige Mitglieder des Ökumenischen Netzes Rhein-Mosel-Saar. „Wo sind heute die Orte des Kampfes?“ Interview von Annemarie Stubbe, Peter Weinowski und Dominic Kloos mit Paul Klein am 10.10.2013, S.9-14.
- Odendahl, Guido (1997): Das Recht auf Entwicklung- The Right to Development. Entstehungsgeschichte, systematische Stellung und Inhalt eines individuellen sowie kollektiven Menschenrechts und Grundprinzips der Völkerrechtsordnung. Aachen.
- Odersky, Walter (Hg.) (1994): Die Menschenrechte: Herkunft, Geltung, Gefährdung. Düsseldorf.
- Oschlies, Johannes (2003): Politische Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit. In: MenschenRechtsMagazin 8 (2003)2, S.90-100.
- Osterhammel, Jürgen / Petersson, Niels P. (2007): Geschichte der Globalisierung: Dimensionen, Prozesse, Epochen. München
- Osterhammel, Jürgen /Jansen, Jan C. (2013). Dekolonisation: Das Ende der Imperien, München.
- Pachamama (2021): [Erklärung]. Online unter: <https://info.bolivien-kunsthandwerk.com/Pachamama-Mutter-Erde-a346> (21.07.2021).
- Päpstliche Kommission „Justitia et Pax“ (Hg.) (1982): Die Menschenrechte - Texte von Johannes Paul II. (Oktober 1978-Dezember 1979), dargelegt von Giorgio Filibeck, Vatikanstadt.
- Paech, Niko (<sup>10</sup>2012): Befreiung vom Überfluss. Auf dem Weg in die Postwachstums-ökonomie. München.
- Parkinson, Cyril Northcote (2005): Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung. Düsseldorf.
- Paulo, Sebastian / Reisen, Helmut (2009): Frischer Wind aus Asien. In: Internationale Politik 15 (2009)6, S.28-33.
- Pelling M. (2003): The Vulnerability of Cities: Social Resilience and Natural Disaster. London.
- Perkonig, Katharina (2009): Die Professionalisierung der Weltläden. Von politischer Visioensarbeit zu marktorientiertem Handeln. Saarbrücken.

- Persky, Joseph / Felzenshtain, Daniyel / Carlson, Virginia (2004): Does "trickle down" work? Economic development strategies and job chains in local labor markets. Kalamazoo, Mich: W.E. Upjohn Inst. for Employment Research. Online verfügbar unter: <http://www.netLibrary.com/urlapi.asp?action=summary&v=1&bookid=119804>. (23.03.2020).
- Pholsena, Vatthana (2006): Post-war Laos. The Politics of Culture, History and Identity. Singapore.
- Pickartz, Elke (2012): Der Moralökonom. In: Wirtschaftswoche vom 25. März 2012. Online unter: <https://www.wiwo.de/politik/konjunktur/wirtschaftswissenschaft-gegen-populisten/6333908-4.html> (23.03.2020).
- Pimmer, Stefan / Schmidt, Lukas (2015): Dependenztheorien reloaded. In: Journal für Entwicklungspolitik XXXI (2015)3 Dependenztheorien reloaded, S.4-10.
- Plangemann, Kathrin A. (2000): Das Recht auf Entwicklung und seine Implikationen für Internationale Finanzinstitutionen. Dresden.
- Pogge, Thomas (2005/06): Anerkannt und doch verletzt durch internationales Recht: Die Menschenrechte der Arme. In: Bleisch, Barbara / Schaber, Peter (Hgg.) (2009): Weltarmut und Ethik. Paderborn (Ethica 13); S. 95-138.
- Pogge, Thomas (2009): Der Health Impact Fund. Online unter [https://www.gerechte-gesundheit.de/fileadmin/user\\_upload/sonstiges/GG-POS-Pogge\\_Health\\_Impact\\_Fund.pdf](https://www.gerechte-gesundheit.de/fileadmin/user_upload/sonstiges/GG-POS-Pogge_Health_Impact_Fund.pdf) (17.03.2020).
- Prowse, M. (2003): Towards a clearer Understanding of 'Vulnerability' in Relation to chronic Poverty. Manchester (Chronic Poverty Research Centre Working Paper 24).
- Quest, Christina (2010): El Niño, Regensburg.
- Raabe, Siegbert W. (2012): Indonesien. Von (A)berglaube bis (Z)ulieferindustrie. Handbuch für Geschäftsreisen, Norderstedt.
- Radelet, Steven / Sachs, Jeffrey (1997): Asia' Remergence. In: Foreign Affairs. 76 (1997)6 (November /December), S. 44-59.
- Raj, Debraj (1998): Development Economics. Princeton, New Jersey.
- Raschke, Markus (2009): Fairer Handel. Engagement für eine gerechte Weltwirtschaft. Ostfildern.
- Raschke, Markus (2010): Fairer Handel am Scheideweg? Standortbestimmung zwischen Nischenexistenz und Massenmarkt In: Stimmen der Zeit, 135 (2010)11, S. 743-752.
- Ravallion, Martin/Chen, Shaohua (2001): Measuring Pro-Poor Growth. World bank Policy Research Working Paper No. 2666. Washington D.C. Online unter:

- <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19560/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (10.06.2020)
- Ravallion, Martin (2004): Pro-Poor Growth: A Primer. World Bank Policy Research Working Paper No. 3242. Washington D.C. Online unter: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=610283](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=610283) (10.06.2020).
- Ravallion, Martin (2012): Troubling Tradeoffs in the Human development index., Washington.
- Rawls, John (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt.
- Rehbein, Boris (2004): Globalisierung in Laos. Transformation des ökonomischen Feldes. Münster (Market, Culture and Society, Vol.14).
- Renard, Robrecht / Reyntjens, Filip (1995): Aid and Conditionality: The Case of Belgium with Particular Reference to Burundi, Rwanda and Zaire. In: Stokke, Olav (Hg.) (1995); Aid and Political Conditionality. London, S. 88-109.
- Ricardo, David (2016): The Principles of Political Economy and Taxation. Eastford.
- Ricardo, David (2020): Theorie der komparativen Kostenvorteile. Siehe online: <http://www.wirtschaftslexikon24.net/d/komparative-kostenvorteile/komparative-kostenvorteile.htm> (04.03.2020)
- Rodriguez, Ennio / Griffith-Jones, Stephany (Hgg.) (1992): Cross Conditionality Banking Regulation and Third-World-Debt. Houndsmills, u.a.
- Rogall, Hoger (2013): Volkswirtschaftslehre für Sozialwissenschaftler. Einführung in eine zukunftsfähige Wirtschaftslehre, Wiesbaden.
- Rosenau James N. / Czempiel, Ernst Otto (1992): Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge.
- Rostow, Walt Whitman (1990): The Stages of Economic Growth: a non-communist manifesto. 3rd edition Cambridge.
- Rostow, Walt Whitman (1967): Stadien wirtschaftlichen Wachstums. Eine Alternative zur marxistischen Entwicklungstheorie. Göttingen.
- Rothgang, Heinz (2009): Bismarck, Beveridge oder was sonst? Vortrag bei dem Linzer Gesundheitspolitischen Gespräch: Gesundheitssysteme im internationalen Vergleich, Bremen.
- Rothstein, Bo (2012): Good Governance. In: Levi-Faur, David (2012): The Oxford Handbook of Governance, Oxford, S. 143-154.



- Rowohl, Natalie (2007): Weltbank und Internationaler Währungsfonds: Ihre Mandate und deren Abgrenzung. Stand und Reformvorschläge. Frankfurt am Main: Peter Lang (Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht, Bd.71).
- Rüland, Jürgen (1999): Südostasien: Zukunftsängste statt Fortschrittsoptimismus. In: Draguhn, Werner (Hg.) (1999) Asienkrise: Politik und Wirtschaft unter Reformdruck, Hamburg., S. 51-76.
- Sachs, Wolfgang (Hg.) (1993): Wie im Westen so auf Erden. Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik. Reinbek bei Hamburg.
- Said, Edward (1978): Orientalism, New York.
- Samuelson, Paul Anthony / Nordhaus, William D. / Berger, Regina (42010): Volkswirtschaftslehre. Das internationale Standardwerk der Makro- und Mikro-ökonomie. [Übers. der 19. amerikanischen. Aufl.] Landsberg am Lech.
- Santarius, Tillmann (2012): Der Rebound-Effekt: über die unerwünschten Folgen der erwünschten Energieeffizienz, Wuppertal.
- Santiso, Carlos (2001): Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. In: The Georgetown Public Policy Review 7 (2001) 1, S. 1-22.
- Sarwar Lateef, K. (2016): Evolution of The World Bank's thinking on Governance. Online unter: <http://pubdocs.worldbank.org/en/433301485539630301/WDR17-BP-Evolution-of-WB-Thinking-on-Governance.pdf> (01.07.2021).
- Sayer, Josef (2008): 50 Jahre Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR. Mit Zorn und Zärtlichkeit an der Seite der Armen. Biblisch-theologische Grundlegungen. Aachen.
- Schaber, Peter (2006): Globale Hilfspflichten. In: Bleisch, Barbara / Schaber, Peter (Hgg.) (2009): Weltarmut und Ethik. Paderborn (Ethica 13), S. 139-152.
- Schärer, Karin (2016): Ressourcenreichtum als Fluch oder Segen: Umgang mit Rohstoffen und Folgen des Ressourcenreichtums in Botswana und Kongo. Wiesbaden.
- Scheuermann, Manuela (2014): Die Vereinten Nationen. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Schicho, Walter (1999): Burundi. In: Ders. (Hg.) (1999): Handbuch Afrika. Band 1: Zentralafrika, Südliches Afrika und die Staaten im Indischen Ozean, S. 257-273.
- Schmelzer, Matthias / Vetter, Andrea (2019): Degrowth/Postwachstum zur Einführung, Hamburg.
- Schmidt, Petra (2005): Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU. Bonn (Studien des Deutschen Institutes für Entwicklungspolitik 10).

- Schneider, A. (2001): Laos im 20. Jahrhundert: Kolonie und Königreich, Befreite Zone und Volksrepublik. (Humboldt Universität zu Berlin Südostasien Working Papers Nr.21), Berlin.
- Schott, Christina (2015): Indonesien. Ein Länderporträt, Berlin.
- Schultze, Martin (1994): Die Geschichte von Laos. Von den Anfängen bis zum Beginn der neunziger Jahre Hamburg.
- Schuppert, Gunnar F. (Hg) (2005): Governance-Forschung, Baden-Baden.
- Schweickert, Rainer / Thiele, Rainer (2004): From Washington to Post-Washington? Consensus Policies and Divergent Developments in Latin America and Asia. Kiel. (Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Diskussionsbeiträge 408).
- Sedmak, Clemens (2005): Eine „Option für die Armen“ in den Wissenschaften? In: Ders. (Hg.) (2005): Option für die Armen. Die Entmarginalisierung des Armutsbegriffs in den Wissenschaften. Freiburg i. Br., S. 13-30.
- Sedmak, Clemens (Hg.) (2005a): Option für die Armen. Die Entmarginalisierung des Armutsbegriffs in den Wissenschaften. Freiburg i. Br.
- Sehring, Jenniver (2002): Post-Washington Consensus und PRSP – Wende in der Weltbankpolitik? Magisterarbeit. JGU, Mainz. FB Sozialwissenschaften.
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.) (1986): Bischofskonferenz der Vereinigten Staaten von Amerika: Wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle: Die Katholische Soziallehre und die amerikanische Wirtschaft. Bonn (Stimmen der Weltkirche 26).
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.). (1992): Päpstlicher Rat Justitia et Pax: Das Recht auf Entwicklung. Konzilstexte und Texte des Heiligen Stuhls (1960-1991), Bonn.
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz / Zentralkomitee der deutschen Katholiken (Hgg.) (2015): Ethisch-nachhaltig investieren. Eine Orientierungshilfe für Finanzverantwortliche katholischer Einrichtungen in Deutschland. Bonn.
- Selowsky, Marcelo (1979): Balancing trickle down and basic needs strategies. Income distribution issues in large middle-income countries with special reference to Latin America Washington, D.C. (World Bank staff working papers;335).
- Sen, Amartya Kumar (1983): Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford, reprint 2013.
- Sen, Amartya Kumar (2001): Development as Freedom. Oxford.
- Sen, Amartya Kumar (2002): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München.

- Sen, Amartya Kumar (2021) [Rezeption von Amartya Sen und seinem Konzept der Verwirklichungschancen]: Online unter: <http://www.armutszeugnisse.de/glossar/verwirklichungschancen.htm> (21.07.2021).
- Senghaas, Dieter (1977): Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation. Frankfurt am Main.
- Senghaas, Dieter (1990): Europa 2000. Ein Friedensplan. Frankfurt/Main.
- Sengupta, Arjun (2004): The Right to Development: An Interview with Dr Arjun Sengupta. In: Essex Human Rights Review 1/1 (2004), S.93-97.
- Sengupta, Arjun / Negi, Archana / Basu, Moushumi (Hgg.) (2005): Reflections on the Right to Development New Dehli et. al.
- Senti, Richard (2000): WTO. System und Funktionsweise der Welthandelsordnung. Zürich.
- Serra, Narcis / Stiglitz, Joseph E. (Hgg.) (2008): The Washington D.C. Consensus Reconsidered, Oxford.
- Sevilla, Rafael / Benavides Gisbert / Germán, Ariel (Hg.) (2001): Bolivien - das verkannte Land? Bad Honnef.
- Shikwati, James (2006): Fehlentwicklungshilfe. In: Internationale Politik 61 (2006)4, S.6-15.
- Shikwati, James (2012): Die Optimierungsfalle. Warum sich Afrika aus der westlichen und asiatischen Entwicklungshilfe befreien muss. In: Nassehi, Armin (Hg.) (2012): Kursbuch 171: Besser optimieren. Hamburg, S. 109-126.
- Simma, Bruno / Fastenrath, Ulrich (Hgg.). (2018): Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz: Textausgabe mit ausführlichem Sachverzeichnis und einer Einführung. 7., neubearbeitete Auflage, Stand 1. Juli 2018, Sonderausgabe.
- Sinclair, Hugh (2012): Confessions of a Microfinance Heretic: How Microlending Lost Its Way and Betrayed the Poor. London.
- Singer, Peter (1972): „Famine, Affluence, and Morality“. In: Philosophy and Public Affairs 1(1972)3, S. 229-243.
- Singer, Peter (2006): Hunger, Wohlstand und Moral. In: Bleisch, Barbara / Schaber, Peter (Hgg.) (2009): Weltarmut und Ethik. Paderborn (Ethica 13).
- Singer, Peter (2016): Effektiver Altruismus. Eine Anleitung zum ethischen Leben. Berlin.
- Smith, B.C. (2007): Good Governance and Development. Basingstoke & New York.
- Soukamneuth, Bounlonh J. (2006): The Political Economy of Transition in Laos: From Peripheral Socialism to the Margins of Global Capital. A Dissertation Presented to the faculty of the Graduate School of Cornell University, Ithaca.
- Sowell, Thomas (2012): “Trickle Down Theory“ and Tax Cuts for the Rich. Stanford

- Spaemann, Robert (1984): Gesinnungsethik und Verantwortungsethik in: Schmidhuber, Peter M. (Hg.) (1984): Orientierungen für die Politik? Vier philosophische Vorträge von Arno Baruzzi, Nikolaus Lobkowitz, Manfred Riedel, Robert Spaemann. München 1984, S. 53-82.
- Spanger, Hans-Joachim / Wolff, Jonas (2003): Armutsreduzierung durch Demokratisierung? PRSP: Chancen und Widersprüche einer neuen entwicklungspolitischen Strategie. Frankfurt a.M., Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK-Report, 6/2003).
- Spatscheck, Christian / Wolf-Ostermann, Karin (2016): Sozialraumanalysen. Ein Arbeitsbuch für soziale, gesundheits- und bildungsbezogene Dienste. Opladen, Toronto, Stuttgart.
- Speich Chassé, Daniel (2013): Die Erfindung des Bruttosozialprodukts. Globale Ungleichheit in der Wissensgeschichte der Ökonomie, Göttingen.
- Speitkamp, Winfried (2005): Deutsche Kolonialgeschichte, Stuttgart.
- Spieß, Christian (2004): Sozialethik des Eigentums: philosophische Grundlagen, kirchliche Sozialverkündigung, systematische Differenzierung, Münster.
- Spivak, Gayatri Chakravorty (2007): Can the Subaltern Speak? Postkolonialität und subalterne Artikulation, Wien / Berlin.
- Stange, Gunner / Jordan, Rolf / Großmann, Kristina (Hgg.) (2015): Handbuch Indonesien, Angermünde.
- Stange, Gunner / Jordan, Rolf / Großmann, Kristina (2015a): Einleitendes der Herausgeber. In: Dies. Hgg.) (2015): Handbuch Indonesien, Angermünde, S. 9-11.
- Stiglitz, Joseph E. (1998). Keynote Address. More Instrument and Broader Goals. Moving towards the Post-Washington Consensus. In: Kochendörfer-Lucius, Gudrun / Pleskovic, Boris (Hgg.) (1998): Development Issues in the 21st century. Berlin/Washington D.C., S. 11-39.
- Stiglitz, Joseph E. (1998a). More Instruments and Broader Goals. Moving towards the Post Washington Consensus, Helsinki. (WIDER Annual Lectures 2).
- Stiglitz, Joseph E. (1998b): Towards a New paradigm for development Strategies, Policies and Processes, Genf (Prebisch-Lecture UCTAD, 19. Oktober 1998).
- Stiglitz, Joseph E. (2000): Introduction. In: Gilbert, Christopher L. / Vines, David (Hgg.) (2000): The World Bank. Structure and Policies, Cambridge, S. 1-9.

- Stiglitz, Joseph E. (2008): Is there a Post-Washington D.C. Consensus? In: Serra, Narcis / Stiglitz, Joseph Eugene (Hgg.) (2008): The Washington D.C. Consensus Reconsidered, Oxford, S. 41-56.
- Stiglitz, Joseph / Sen, Amartya / Fitoussi, Jean Paul (2010): Mismeasuring Our Lives, New York.
- Stokke, Olav (Hg.) (1995): Aid and political conditionality. London (Norwegian foreign policy studies, 82).
- Strizek, Helmut (1996): Ruanda und Burundi. Von der Unabhängigkeit zum Staatszerfall. Studie über eine gescheiterte Demokratie im afrikanischen Zwischenseegebiet. München (IFO München Afrika-Studien 124).
- Ströbele-Gregor, Juliana (2000): Das Gesetz zur Volksbeteiligung und indianische Bewegung in Bolivien 1994-1997. In: Hengstenberg, Peter / Kohut, Karl / Maihold, Günter (Hgg.) (2000): Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Interessenvertretung und Regierbarkeit. Frankfurt a. M., S. 153-164.
- Sütterlin, Sabine (2007): "Mein Wort zählt". Mikrokredite: kleines Kapital - große Wirkung. Frankfurt am Main.
- Tandon, Rameshwar Prasad / Ziesemer, Thomas:(2012): Prebisch-Singer hypothesis and terms of trade in new century. New Delhi.
- Tetzlaff, Rainer (1983): Die Weltbank, Machtinstrument der USA oder Hilfe für die Entwicklungsländer? Zur Geschichte und Struktur der modernen Weltgesellschaft. 2. Aufl. München [u.a.]. (Diskussionsbeiträge Weltwirtschaft und internationale Beziehungen, 19).
- Tetzlaff, Rainer (1992): Politische Konditionalität. Politische Notwendigkeit und entwicklungspolitische Chance. In: Nord-Süd aktuell 7 (1992)3; S.488.495.
- Tetzlaff, Rainer (1996): Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära. Opladen.
- Teusch, Joseph (1971): Kölner Initiativen außerdiözesaner Art unter den Episkopaten der Kardinäle Frings und Höffner. In: Franz Groner (Hg.) (1971): Die Kirche im Wandel der Zeit. Festgabe Seiner Eminenz Joseph Kardinal Höffner, Erzbischof von Köln, zur Vollendung des 65. Lebensjahres am 24. Dezember 1971. Köln.
- Thermann, Andreas (2005): Partizipation und Entwicklung. Die Bedeutung gesellschaftlicher Teilhabe an Entwicklungsprozessen und die Realität der Poverty Reduction Strategy der Weltbank. Marburg.

- Thieme, Sebastian (2012): Das Subsistenzrecht: Begriff, ökonomische Traditionen und Konsequenzen. Marburg.
- Thies, Christian (Hg.) (2009): Der Wert der Menschenwürde. Paderborn.
- Thomi, Walter/ Steinich, Markus / Polte, Winfried (Hgg.) (2001): Dezentralisierung in Entwicklungsländern. Jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik. Baden -Baden.
- Tiedemann, Paul (2006): Was ist Menschenwürde? Eine Einführung. Darmstadt.
- Timmann, Anke (o.J.): Länderinformation Laos. Online unter: <https://www.liportal.de/laos/> (25.01.2021).
- Tokarski, Irene (2006): Kirche und Partizipation in Bolivien. Die Option für die Armen der bolivianischen Kirche im Partizipationsprozess zur Armutsreduzierungsstrategie PRSP. Zugl.: Bamberg, Univ., Diss, 2005. Berlin: Lit (Theologie und Praxis, 30).
- Tokarski, Irene (2011): Gutes Leben für alle. Zum ethischen Konzept Suma Qamaña in der aktuellen bolivianischen Realität. In: Demele, Markus / Hartlieb, Michael / Noweck, Anna (Hgg.) (2011): Ethik der Entwicklung. Sozialethische Perspektiven in Theorie und Praxis. Münster (Forum Sozialethik 9), S. 119-126.
- Trebesch, Christoph (2008): Economic Governance. Berlin. (SFB-Governance Working Paper Series Nr. 11, DFG- Sonderforschungsbereich 700). Online unter: [http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov\\_wp/wp11/wp11.pdf?1325771016](http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp11/wp11.pdf?1325771016) (26.01.2021).
- Trippen, Norbert (2005): Josef Kardinal Frings (1887-1978). Band II: Sein Wirken für die Weltkirche und seine letzten Bischofsjahre, Paderborn.
- Truman, Harry S. (1949): Inaugural adress, January 20, 1949. <http://www.truman-library.org/calendar/viewpapers.php?pid=1030> (12.05. 2020).
- Tumusiime-Mutebile, Emmanuel (2005): Keynote Address. In: Koeberle, Stefan / Silarszky, Peter / Verheyen, Gero (Hgg.) (2005): Conditionality revisited, Washington D.C., S.19-23.
- United Nations (1995): Weltgipfel für Soziale Entwicklung in Kopenhagen im Mai 1995: Online verfügbar unter: <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/text-version/agreements/poach2.htm> und <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/text-version/documents/index.html> (21.07.2021).
- United Nations (2016): Agreement Between the United Nations and the International Monetary Fund. United Nations Treaties Series (UNTS) 16, S. 328-339. Online unter: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2016/v16.pdf> (22.01.2020)

- United Nations (2016a): Agreement Between the United Nations and the International Bank for Reconstruction and Development. United Nations Treaties Series (UNTS) 16, S.346-358. Online unter: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2016/v16.pdf> (22.01.2020).
- UNICEF (Hg.) (1987): Adjustment with a human face: A UNICEF record and perspective on the 1980s. New York.
- UNICEF (Hg.) (1989): Anpassung mit menschlichen Gesicht. Wege aus der Schuldenkrise. Bielefeld.
- Van den Berg, Hendrik (2012): Economic Growth and Development. New Jersey u.a.
- Vásquez, Ian / Porčnik, Tanja (Eds.). (2018): The Human Freedom Index 2017. Washington D.C. – Vancouver – Berlin.
- Vatikan (2014): Rede des Papstes Franziskus im Vatikan am 28. Oktober 2014 beim internationalen Treffen der der Volksbewegungen. Der Text findet sich im spanischen Original unter: [http://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2014/october/documents/papa-francesco\\_20141028\\_incontro-mondiale-movimenti-popolari.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2014/october/documents/papa-francesco_20141028_incontro-mondiale-movimenti-popolari.html) (20.05.2020) und in der deutschen Übersetzung unter: [http://www.vatican.va/content/francesco/de/speeches/2014/october/documents/papa-francesco\\_20141028\\_incontro-mondiale-movimenti-popolari.html](http://www.vatican.va/content/francesco/de/speeches/2014/october/documents/papa-francesco_20141028_incontro-mondiale-movimenti-popolari.html) (20.05.2020).
- Vereinte Nationen (o.J.): United Nations Global Compact. Online verfügbar unter: <https://www.globalcompact.de/ueber-uns/united-nations-global-compact> (21.07.2021).
- Vogt, Markus (2013): Prinzip Nachhaltigkeit. Ein Entwurf aus theologisch-ethischer Perspektive. 3. Aufl. München (Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit, 39).
- Vogt, Markus (2014): Zur moralischen Grammatik der Solidarität und ihrer (begrenzten) Anwendbarkeit auf intergenerationelle Konflikte. In: Jahrbuch für Recht und Ethik 22 (2014) S. 95-114.
- Vogt, Markus / Schneider, Martin (2016): Zauberwort Resilienz. In: MthZ 67(2016)3: Themenheft „Theologische und ethische Dimensionen von Resilienz“, S. 180-194.
- Vorlaufer, Karl (2018): Südostasien. Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Osttimor, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam. Geographie, Geschichte, Wirtschaft, Politik. Darmstadt (WBG Länderkunden).
- De Vries, Margaret Garritsen (1976): The International Monetary Fund 1966-1971 – The System under Stress - Vol. I: Narrative, Vol. II: Documents, Washington D.C.
- Wagner, Helmut (2009): Einführung in die Weltwirtschaftspolitik. München & Wien.

- Wallacher, Johannes / Kiefer, Matthias (Hgg.) (2006): Globalisierung und Armut. Wie realistisch sind die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen? München (Globale Solidarität- Schritte zu einer neuen Weltkultur 13).
- Wallacher, Johannes (2015): Ernährung als globales Gerechtigkeitsproblem. In: Religionsunterricht heute 43(2015)2, S. 10-16.
- Wallerstein, Immanuel (1988): Development: Lodestar or Illusion. In: Economic and Political Weekly XIII/39, S.2017-2023.
- Wallner, Robert (1997): Zur Entstehung des Gedankens der Hilfe zur Selbsthilfe zur Zeit der Reformation. Hamburg (zugl. Diplomarbeit an der Fachhochschule München).
- Walther, Miriam / Hentschel Christine (2002): Armutsstrategiepapiere (PRSP) - Neuanfang in der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank? Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung in den PRSPs von Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda. Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung- World Economy, Ecology and Development (WEED). Berlin. Online verfügbar unter <http://www.weed-online.org/publikationen/17706.html>. (11.07.2021).
- Watkins, Kevin (1995): The Oxfam Poverty Report. Oxford.
- Watt, Nigel (2008): Burundi. Biography of a small African country. London & New York.
- Watzal, Ludwig (2004): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen. 4. Aufl. Bonn (Schriftenreihe Bundeszentrale für Politische Bildung, 397).
- Weerth, Carsten (2010): Art. Ricardo-Theorem. In: Gabler Wirtschaftslexikon online. Verfügbar unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/15635/ricardo-theorem-v6.html> (10.07.2021).
- Weerth, Carsten (2018): Art. Terms of Trade. In: Gabler Wirtschaftslexikon online. Online verfügbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/terms-trade-48931/version-272177> (11.12.2020).
- Weerth, Carsten (2018a): Art. Embargo. In: Gabler Wirtschaftslexikon online. Verfügbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/embargo-36710/version-260160> (19.07.2021).
- Wehler, Hans Ulrich (1975): Modernisierungstheorie und Geschichte. Göttingen.
- Weigel, George (2003): Zeuge der Hoffnung. Johannes Paul II. Eine Biographie. Paderborn.
- Weltladen-Dachverband (Hg.) (2005): Generation Weltladen. 30 Jahre Weltladenbewegung in Deutschland. Mainz.
- Weltladen-Dachverband (Hg.) (2007): Weltladen-Akademie. Grundkurs Weltladen, Mainz.



- Weltladen-Dachverband (Hg): (2014). Der neue „Katalog anerkannter Weltladen-Lieferanten“. Eine Übersicht. Mainz. (Kurztitel: Lieferanten-Katalog).
- Weltladen-Dachverband (2017): Satzung, Mainz. Online verfügbar unter: [http://www.weltladen.de/webelements/filepool/site/downloadc/2016\\_Juli\\_Satzung\\_WL-DV.pdf](http://www.weltladen.de/webelements/filepool/site/downloadc/2016_Juli_Satzung_WL-DV.pdf) (09.03.2017).
- Weltladen-Dachverband (2019) Konvention der Weltläden. Mainz. Online verfügbar unter: [http://www.weltladen.de/webelements/filepool/site/downloadc/Konvention%20der%20Weltlaeden\\_neue%20Fassung\\_seit%2021%2006%202015.pdf](http://www.weltladen.de/webelements/filepool/site/downloadc/Konvention%20der%20Weltlaeden_neue%20Fassung_seit%2021%2006%202015.pdf) (28.01.2017). Kurztitel: (die Konvention).
- Weltladen-Dachverband (2020): Online-Akademie. Online verfügbar unter: <https://www.weltladen.de/fuer-weltlaeden/akademie/> (15.07.2021)
- Weltladen-Dachverband (2021): Geschichte des Fairen Handels. Mainz. Online verfügbar unter: <https://www.weltladen.de/ueber-weltlaeden/fairer-handel/geschichte/> (15.07.2021).
- Weltladen-Dachverband (2021a): Website: Online verfügbar unter: <https://www.weltladen.de/weltladen-dachverband/> (10.06.2020).
- Weltladen-Dachverband (2021b): Weltläden in Zahlen, Mainz: online verfügbar unter: <https://www.weltladen.de/ueber-weltlaeden/weltlaeden-in-zahlen/> (15.07.2021)
- Wendler, Eugen (Hg.) (2007): Friedrich List - Das nationale System der politischen Ökonomie. Baden-Baden.
- Wertz, Armin (2009): Sie sind viele, sie sind eins. Eine Einführung in die Geschichte Indoniens, Frankfurt am Main.
- Whaites, Alan (2000): PRSPs: Good news for the Poor? Social Conditionality, Participation and Poverty Reduction. Geneva.
- Williamson, John (1990): The Progress of Policy Reform in Latin America. Washington D.C.
- Williamson, John (1990a): The Progress of Policy Reform in Latin America, In: Institute for International Economics (Hg.): Policy analyses in International Economics, Nr. 28, January 1990), S. 9-34.
- Williamson, John (Hg.) (1990b): Latin American Adjustment. How much has happened? Washington D.C.
- Williamson, John (2000): What Should the World Bank Think about the Washington D.C. Consensus? In: The World Bank Research Observer, Volume 15, Nr. 2, August 2000, S.251-264.

- Winkler, Katja (2016). Semantiken der Befähigung. Die Rezeption des Capabilities Approach in der theologischen Sozialethik, Baden-Baden.
- Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für Weltwirtschaft und Sozialethik der deutschen Bischofskonferenz (Hg.) (2000): Das soziale Kapital. Ein Baustein im Kampf gegen Armut von Gesellschaften. Bonn.
- Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.) (2018): Raus aus der Wachstumsgesellschaft? Eine sozialetische Analyse und Bewertung von Postwachstumsstrategien. Bonn (Studien der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“ 21).
- Witschen, Dieter (2006): 1. Supererogatorische Handlungen. Eine normativ-ethische Kategorie sui generis? In: ders. (2006): Mehr als die Pflicht. Studien zu supererogatorischen Handlungen und ethischen Idealen. Fribourg, S. 13-27.
- Wohltmann, Hans-Werner (2018): Art. Say'sches Theorem. In: Gabler Wirtschaftslexikon online. Abrufbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/saysches-theorem-43121/version-266454> (08.07.2021).
- World Bank (Hg.) (1989): Sub-Saharan Africa: From Crisis to sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study. Washington D.C.
- World Bank (1989b): From Crisis to Sustainable Growth. World Development Report 1989, Washington D.C.
- World Bank (Hg.) (1991): The SDA integrated survey: a survey to measure poverty and understand the effects of policy change on households (English). Washington, D.C. Online unter: <http://documents.worldbank.org/curated/en/960701468210596345/The-SDA-integrated-survey-a-survey-to-measure-poverty-and-understand-the-effects-of-policy-change-on-households> (11.05.2020).
- World Bank (Hg.) (1992): Governance and Development. Washington D.C.
- World Bank (1998): Post-Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank. Washington D.C.
- World Bank (2000): PCF Project Portfolio Development Strategy. Version of 13th of June 2000. Online verfügbar unter: <http://documents.worldbank.org/curated/en/941611468178446318/pdf/332390pcfin111projportfolio16dec00.pdf> (28.02.2020).
- World Bank (2002): World Bank Support for Global and Regional Initiatives Under the Development Grant Facility (DGF) Compendium of DGF Programs. Washington D.C. Online verfügbar unter:

- <http://documents.worldbank.org/curated/en/829141468329986040/pdf/33168a10PA-PER0DGF0Compendium.pdf> (28.02.2020).
- World Bank (2005): Pro-Poor Growth in the 1990s. Lessons and Insights from 14 Countries. Online verfügbar unter: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/421141468027836341/pdf/328850Pro1poor1growth1in1the11990s.pdf> (21.06.2020).
- World Bank (2006): Budget support as more effective aid? edited by Stefan Koeberle, Zoran Stavreski and Jan Walliser, Washington D.C.
- World Bank (2006b): Bericht der Weltbank über die Entwicklung Burundis im 21. Jh. Online verfügbar unter: <http://siteresources.worldbank.org/CDFINTRANET/Overview/21192569/BurundiFINALDecember312006.doc> (12.07.2021).
- World Bank (2020): [Liste der Niederlassungen der Weltbank in den Nationalstaaten]: [http://siteresources.worldbank.org/INTANNREP2K5/Resources/Office\\_Locations.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTANNREP2K5/Resources/Office_Locations.pdf) (04.03.2020).
- World Bank (2020a): [Darstellung der Arbeitsweise der Weltbankgruppe]: <https://www.worldbank.org/en/about/what-we-do1> (04.03.2020)
- World Bank (2020b): [Mitarbeiter]. Online unter: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20101240~menuPK:1697052~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html> (04.03.2020)
- World Trade Organisation (2020): Homepage “who we are.” Online unter: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/who\\_we\\_are\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/who_we_are_e.htm) (04.03.2020)
- World Trade Organisation (2020a): The WTO General Council. Online unter: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/gcounc\\_e/gcounc\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/gcounc_e/gcounc_e.htm) (04.03.2020).
- Yunus, Muhammad / Jolis, Alan/ Mennicken, Helmut (1998): Grameen. Eine Bank für die Armen der Welt. Bergisch Gladbach.
- Zimmer, Matthias (2011): Grenzen der Solidarität. In: Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken. 65 (2011)744, S. 415-423.

## Anhang (Tabellen)

Tabelle<sup>1</sup>: Grundlegende Kredit – und Finanzierungsfazilitäten des IMF

Fazilität	Zweck	Rückzahlungszeitraum [Jahre], Erwartung (Maximum)	Zinssatz (Gebührensatz)	Ziehungsgrenzen in% der Quote des Mitgliedslandes
Bereitschaftskreditabkommen (Stand-By-Arrangement SBA) <sup>a)</sup>	Finanzhilfe im Rahmen von drei- bis fünfjährigen Programmen für Länder mit kurzfristigen Zahlungsbilanzproblemen	3 ¼ bis 5	Basissatz plus Aufschlag (100 Basispunkte bei Beträgen über 300% der Quote; 200 Basispunkte bei ausstehenden Krediten über 300%) <sup>A) B)</sup>	200% jährlich 600% kumulativ früher: 100% jährlich 300% kumulativ <sup>2</sup>
Erweiterte Fondsfazilität (Extended Fund Facility EFF)	Finanzhilfe im Rahmen von drei- bis vierjährigen Programmen mit Fokus auf Strukturreformen zur Lösung langfristiger Zahlungsbilanzprobleme	4 ½ bis 10	Basissatz plus Aufschlag (100 Basispunkte bei Beträgen über 200% der Quote; 200 Basispunkte bei Beträgen über 300%) <sup>A) B)</sup>	200% jährlich 600% kumulativ früher: 100% jährlich 300% kumulativ
Fazilität zur Stärkung der Währungsreserven (Supplemental Reserve Facility SRF) <sup>b)</sup>	Finanzierung eines außergewöhnlich hohen Zahlungsbilanzbedarfs, insbesondere zur Abwehr von Bedrohungen für das Internationale Währungssystem	1 bis 1 ½ (2 bis 2 1/2)	Basissatz plus Aufschlag (300 Basispunkte, die ein Jahr nach der ersten Auszahlung, danach alle sechs Monate um 50 Basispunkte bis zu einem Höchstbetrag von 500 Basispunkten steigen)	Keine definierten Ziehungsgrenzen

<sup>1</sup> Die folgenden Tabellen sind eine Zusammenführung zweier Tabellen aus Deutsche Bundesbank (2003), S.35 und Deutsche Bundesbank (2013), S. 52f. Die Anmerkungen A) B) etc. bzw. a) b) etc. werden im Anschluss aufgelöst

<sup>2</sup> Bemerkenswert ist hier wie bei der EFF die Ausweitung der Kreditrahmen.

Vorsorgliche Kreditlinie (Contingent Credit Line CCL) <sup>e)</sup>	Finanzierung eines in Ländern mit guter Wirtschaftspolitik durch Ansteckungseffekte ausgelösten Zahlungsbilanzbedarfs	1 bis 1 ½ (2 bis 2 1/2)	Basissatz plus Aufschlag (150 Basispunkte, die ein Jahr nach der ersten Auszahlung und danach alle sechs Monate um 50 Basispunkte bis zu einem Höchstbetrag von 350 Basispunkten steigen)	Erwartung einer Größenordnung von 300% bis 500%, aber keine strikt definierte Ziehungsgrenze
Fazilität zur Kompensationsfinanzierung (Compensatory Financing Facility CFF)	Finanzierung (Kompensierung) von Exporterlösausfällen oder von Mehrkosten etwa bei Getreideimporten	2 ½ bis 4 (3 ½ bis 5)	Basissatz	45% für jedes einzelne Element, 55% für beide zusammen; ohne Anrechnung auf die Ziehungsgrenzen der SBA/EFF
Flexible Kreditlinie (Flexible Credit Line FCL)	Flexibles Instrument mit ein- bis zweijähriger Programmlaufzeit, vorgesehen für Länder mit sehr solider Politik; Ziehung großer Volumina ohne Konditionalität und Zustimmung des Exekutivdirektoriums jederzeit möglich	3 ¼ bis 5	Wie SBA A) B)	Keine im Voraus definierten Grenzen
Vorsorge- und Liquiditätslinie (Precautionary and Liquidity Line, PLL)	Flexibles Instrument für aktuellen oder potenziellen Zahlungsbilanzbedarf von Ländern mit soliden Wirtschaftspolitiken, 6- bis 24-monatiges Programm, Abruf der Mittel jederzeit möglich	3 ¼ bis 5	Wie SBA und FCL A) B)	Grundsätzlich 250% bei 6-monatiger Programmlaufzeit; 500% pro Jahr und 1000% kumulativ bei ein- bis zweijährigen Programmen
Instrument für schnelle Finanzierung (Rapid Financing Instrument)	Finanzhilfe bei akutem Zahlungsbilanzbedarf zur Linderung externer Schocks <sup>3</sup> , geringe Programmvorgaben; wiederholter Zugang möglich	3 ¼ bis 5	Wie SBA und FCL A) B)	50% pro Jahr bis 100% kumulativ

<sup>3</sup> Wie etwa Rohstoffpreisschocks, Naturkatastrophen, nach bewaffneten Konflikten etc.

**Tabelle 2: Subventionierte Fazilitäten für einkommensschwache Mitglieder <sup>C)</sup>**

Fazilität	Zweck	Rückzahlungszeitraum [Jahre], Erwartung (Maximum)	Zinssatz (Gebührensatz)	Ziehungsgrenzen in% der Quote des Mitgliedslandes
Armutsreduzierungs- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility PRGF) <sup>d) C)</sup>	Finanzielle Unterstützung bei strukturell bedingten hartnäckigen Zahlungsbilanzproblemen einkommensschwacher Länder zu „weichen“ Konditionen	Maximum: 5 ½ bis 10	0,5%	140% bis maximal 185%, unabhängig von sonstigen IMF-Krediten
Erweiterte Kreditfazilität (Extended Credit Facility ECF)	Dreijährige Finanzhilfe mit Programmfokus auf Armutsbekämpfung bei strukturell bedingten Zahlungsbilanzproblemen (PRGF-Nachfolgeprogramm für einige Länder <sup>4</sup> )	5 1/2 bis 10	2016: 0% soll regelmäßig überprüft werden	Grundsätzlich: 100% jährlich 300% kumulativ
Bereitschaftskreditfazilität (Stand-By Credit Facility; SCF)	Ein- bis zweijährige Finanzhilfe zur Deckung eines kurzfristigen oder potenziellen Zahlungsbilanzbedarfs	4 bis 8	2016: 0% soll regelmäßig überprüft werden	Wie ECF
Schnelle Kreditfazilität (Rapid Credit Facility RCF)	Notfallhilfe mit begrenzter Konditionalität	5 ½ bis 10	2016: 0% soll regelmäßig überprüft werden	25% jährlich 75% kumulativ, in Ausnahmefällen 50% bzw. 100%

<sup>4</sup> Für welche Länder dies gilt, wird in Kapitel 4 aufgezeigt. Die im Rahmen der PRSP-Prozesse gewährte PRGF läuft parallel noch weiter.

a) Als spezielle Politik im Rahmen der SBA gibt es bei Naturkatastrophen und nach Beendigung schwerer Konflikte die Möglichkeit einer Nothilfe (Emergency Assistance) mit erleichterten Rückzahlungsmodalitäten. b) SRF-Kredite werden im Rahmen der SBA oder EFF vergeben c) Bisher wurde keine Kreditlinie vereinbart d) Die PRGF wird wie die darunter aufgeführten Fazilitäten nicht aus den allgemeinen Mitteln des IMF finanziert, sondern aus Sondervermögen des IMF, in diesem Fall aus einem speziellen Treuhandfonds (PRGT: Poverty Reduction and Growth Trust)

A) Zusätzlich wird auf jede Ziehung von IMF-Mitteln aus den allgemeinen Mitteln (GRA) eine einmalige Bearbeitungsgebühr (Service Charge) von 0,5% erhoben B) Erstattungs-fähige Bereitstellungsgebühr (Commitment Fee) zu Beginn jeder 12-monatsperiode: 15 Basispunkte für Zusagen bis 200% der Quote; 30 Basispunkte für Zusagen von mehr als 200% bis 1000% der Quote; 60 Basispunkte für Zusagen über 1000% der Quote C) Diese Fazilitäten werden im Gegensatz zu den darüber angeführten Fazilitäten nicht aus dem GRA finanziert, sondern aus Sondervermögen des IMF und bilateralen Beiträgen (Quelle IMF).

**Tabelle 3: Konditionalitätstypen<sup>1</sup>**

Typ	Entstehungsjahr	Geberinteresse	Theorieansatz	Ziel	Form	Geber	Cross-Konditionalität <sup>2</sup>
A	1963	Effektivität	Neoklassik Nachfrage	Zahlungsbilanz	Strukturhilfe ex ante	IMF	C
B	1975	Umstrukturierung	Bottle necks Dependenz	Grundbedürfnisse	concentration countries	Niederlande Norwegen	-
C	1979	Effektivität	Neoklassik Angebot	Modernisierung	Strukturhilfe ex ante	Weltbank	A
D	1980		Neoklassik Angebot	Modernisierung	Strukturhilfe ex ante	Alle bilateralen und EU	A; C; F (bzw. B, E, G, H, I)
E	1984			Nachhaltigkeit Grundbedürfnisse	Vertrag	EU	-
F	1991	Deklamation Abkopplung Immunitisierung	Staatsklasse	Good Governance	Ex post	Deutschland	A C
G	1991			Nachhaltigkeit Good Governance	Ex ante Ex post	EU	-
H	1991	Umstrukturierung	Neoklassik Staatsklasse	Good Governance	Ex post	UK	-
I	1991	Abkopplung Umstrukturierung	Bottle necks	Good Governance	Ex post	Niederlande	-

<sup>1</sup> Halm, Konditionalität, S.104.

<sup>2</sup> Hier wird deutlich, mit welchen anderen Konditionalitäten eine Cross-Konditionalität entsteht.





## **Eidesstattliche Erklärung**

Ich, Christoph Diether Philipp Krauß, geboren am 12.08.1975 in Koblenz, habe die Dissertation mit dem Titel „Hilfe unter Bedingungen? Eine sozioethische Problematisierung von Konditionalitäten und Bedingungen in der Entwicklungszusammenarbeit“ selbst angefertigt, außer den im Literaturverzeichnis angegebenen Hilfsmittel keine weiteren benutzt und alle Stellen, die aus dem Schrifttum entnommen sind, nach der Fundstelle unter Angabe von Titel, Auflage und Erscheinungsjahr, Band und Seite dieses Werkes kenntlich gemacht. Von der Ordnung zur Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis in Forschung und Lehre und zum Verfahren zum Umgang mit wissenschaftlichem Fehlverhalten habe ich Kenntnis genommen.

Mainz, den 26.07.2021