

INEF Report

Institut für Entwicklung und Frieden der
Gerhard-Mercator-Universität GH Duisburg
zur wissenschaftlichen Begleitung der
Stiftung Entwicklung und Frieden

Die sozialen Dimensionen der Strukturanpassung - eine Zwischenbilanz

Thomas Siebold

Heft 13/1995

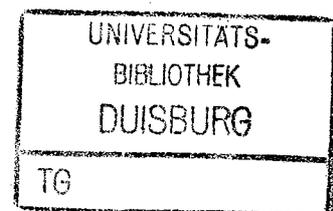
Gerhard-Mercator-Universität
Duisburg
Gesamthochschule

Universitätsbibliothek Duisburg



50PFR7266+1\$

50PFR7266-1



Inhaltsverzeichnis

1. Strukturanpassung in der Dritten Welt 1980-95 - ein Überblick.....	1
1.1 Das IWF- und Weltbank-Instrumentarium der Strukturanpassung und seine Entwicklung	1
1.2 Die sozialen Auswirkungen der Strukturanpassung in der Kritik.....	5
2. Ergebnisse der Strukturanpassung in den 80er Jahren.....	14
2.1 Makroökonomische Wirkungen	17
2.2 Soziale Wirkungen.....	19
3. Die Strukturanpassung sozial verträglich machen: Soziale Aktionsprogramme und Sozialfonds	26
3.1 Erfahrungen in Afrika	27
3.1.1 Das PAMSCAD in Ghana - zu spät und zu wenig.....	27
3.1.2 Die "Social Dimensions of Adjustment"-Initiative: viele Worte, wenig Taten.....	32
3.1.3 Strukturanpassung in Zimbabwe: Ein "Social Development Fund" mit begrenzter Wirksamkeit.....	37
3.2 Erfahrungen in Lateinamerika	40
3.2.1 Der "Fondo Social de Emergencia" (FSE) in Bolivien - erfolgreiche Abfederung sozialer Kosten	41
3.2.2 Andere Sozialfonds in Lateinamerika - eine gemischte Bilanz	45
3.3 Resümee: Möglichkeiten und Grenzen von Sozialen Aktionsprogrammen und Sozialfonds	50
4. Die sozialen Dimensionen von Strukturanpassungsprogrammen - eine vorläufige Bilanz	52
Literaturverzeichnis.....	57
Anhang: IWF- und Weltbank-Kredite im Zusammenhang mit Strukturanpassung	66

1. Strukturanpassung in der Dritten Welt 1980-95 - ein Überblick

Als die Weltbank 1980 das Instrument der Strukturanpassungskredite schuf, war keineswegs abzusehen, daß "Strukturanpassung" und ihre Inhalte die entwicklungspolitische Debatte der kommenden Jahre beherrschen würden. Die Begrenzung der Kreditzusagen auf zunächst maximal zehn Prozent des gesamten Weltbank-Ausleihvolumens innerhalb eines Jahres und der langsame Beginn der Kreditvergabe - 1980 erhielten vier Länder Strukturanpassungskredite -, deuteten zunächst nur auf ein wichtiges neues Element in den Entwicklungspolitik der multilateralen Agenturen. Tatsächlich wurde Strukturanpassung zum entwicklungspolitischen Paradigma der 80er Jahre - kaum ein Entwicklungsland, das sich ihr entziehen konnte. Tabelle A im Anhang macht dies deutlich.¹

1.1 Das IWF- und Weltbank-Instrumentarium der Strukturanpassung und seine Entwicklung

Mit der Schaffung der Strukturanpassungskredite ("Structural Adjustment Loans", SAL) begab sich die Weltbank auf ein bis dahin der Schwesterorganisation IWF vorbehaltenes Terrain: das der Zahlungsbilanzfinanzierung. Die Bank folgte der Einsicht, daß die Entwicklungsländer angesichts der sich vielerorts verschärfenden Wirtschafts- und Verschuldungskrise dringend langfristiger Hilfe zur Lösung ihrer Zahlungsbilanzprobleme bedurften und daß die Projektkredite der Weltbank nur dann erfolgreich sein könnten, wenn auch das wirtschaftliche Umfeld prosperierte (Killick 1993, 69). "Strukturanpassungsprogramme" sollten in dieser Situation die Basis für anhaltendes, krisenfreies Wirtschaftswachstum schaffen - ein indirektes Eingeständnis der Bretton-Woods-Zwillinge, daß den Strukturproblemen der Entwicklungsländer mit den bis dahin vorherrschenden, schockartig wirkenden Stabilisierungsprogrammen des Fonds nicht beizukommen war.

Stabilisierungskredite des IWF erstrecken sich normalerweise über einen Zeitraum von 12 bis 18 Monaten. Kredite aus der 1974 geschaffenen "Erweiterten Fondsfazilität" ("Extended Fund Facility", EFF) boten bei deutlich höherer Finanzausstattung bereits eine Laufzeit von bis zu drei Jahren und sollten ausdrücklich Zahlungsbilanzschwierigkeiten überwinden helfen, die aus "strukturellen Problemen" resultieren (IWF 1994, 18). Die Strukturanpassungskredite der Weltbank zielten nun in einem Zeitraum von drei bis fünf Jahren auf einen "Strukturwandel" der Entwicklungsländerökonomien und deren "strukturelle Anpassung" an die Weltwirtschaft. Auch der IWF schuf schließlich Kreditfenster für Strukturanpassung: 1986 die Strukturanpas-

1 Für Afrika südlich der Sahara spricht Walden Bello (1995, 51) sogar von einem "IMF-World Bank condominium (that) has been imposed over much of sub-Saharan Africa."

sungsfazilität² ("Structural Adjustment Facility", SAF), 1987 die Erweiterte "Strukturanpassungsfazilität" ("Enhanced Structural Adjustment Facility", ESAF). Die beiden Fazilitäten finanzieren dreijährige Anpassungsprogramme mit zinsverbilligten Krediten in Ländern mit niedrigem Einkommen.

Im Unterschied zu den klassischen Stabilisierungsprogrammen des Fonds, die vorrangig über die Manipulation einiger makroökonomischer Variablen eine tragfähige Zahlungsbilanzposition erreichen sollen, geht es den Anpassungsprogrammen um eine veränderte Struktur der Volkswirtschaft. Ihre Effizienz soll erhöht und dadurch die Außenwirtschaftsposition verbessert werden. Erklärte Absicht der Anpassungsprogramme ist es, die Menge der handelbaren Güter auszuweiten, d.h. die Exporte und die Importsubstitutionsproduktion zu steigern. Ein Ziel haben alle Programme gemeinsam: sie sollen die Zahlungsfähigkeit des Schuldnerlandes wiederherstellen.

Auch wenn die Ausgestaltung der IWF-/Weltbank-Strukturanpassung von Programm zu Programm unterschiedlich ist, folgen doch alle Programme einem Grundmuster, dessen neoklassisch-monetaristische Herkunft sich nicht verleugnen läßt. Es fußt auf drei Prinzipien³:

1. *Deflation der Ökonomie durch monetäre Maßnahmen*: Durch die Begrenzung des inländischen Kreditvolumens und die Reduzierung des staatlichen Budgetdefizits sollen die gesamtwirtschaftlichen Ausgaben an die verfügbaren Ressourcen angepaßt werden. Die Anwendung des stabilitätspolitischen Instrumentariums des Fonds gilt als Voraussetzung für eine erfolgreiche Anpassung.
2. *Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien wo immer möglich*: Durch eine Veränderung der Anreizstrukturen sollen die Produktionsfaktoren effizienter eingesetzt werden. Dabei zielen insbesondere Abwertung und Importliberalisierung darauf, die Ökonomie wettbewerbsfähiger zu machen. Im Inneren werden Subventionen abgebaut, öffentliche Dienstleistungen nur noch kostendeckend angeboten und Preiskontrollen aufgehoben. Die Politik des "getting the prices right" soll Produktionsanreize schaffen.
3. *Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen*: Privatisierung der Staatsunternehmen, Abbau staatlicher Reglementierung, marktwirtschaftlich angeleitete Reformen in den Bereichen Landwirtschaft, Energie, Bildung, Gesundheit und Finanzen sollen die Ökonomie entbürokratisieren und damit Voraussetzungen für eine effizientere Allokation der Ressourcen schaffen. Das freie Spiel der Marktkräfte soll die strukturellen Verzerrungen der Ökonomie dann automatisch überwinden.

2 Die SAF lief im November 1993 aus, dafür wurde im Februar 1994 die ESAF vergrößert.

3 Dazu aus Sicht der beiden Organisationen ausführlich IMF 1987; Nicholas 1988.

Während sich die vom Fonds verordneten Maßnahmen auch unter den Strukturanpassungsfazilitäten weitgehend auf die traditionellen Stabilisierungsbereiche des IWF beschränken (Wechselkurs, Begrenzung des inländischen Kreditvolumens und der Ausgaben des öffentlichen Haushalts) und deshalb vor allem nachfrageorientiert sind, betreffen die Maßnahmen der Weltbank eher die Angebotsseite der Ökonomie. Zu ihnen gehören vorrangig Reformen im Bereich der Handels- und Fiskalpolitik, des öffentlichen und des Finanzsektors. Hier liegen auch die Auflagen der seit Mitte der 80er Jahre immer häufiger vergebenen Sektoranpassungskredite ("Sector Adjustment Loans", SECAL) der Weltbank, deren Fokus, wie der Name andeutet, auf einen begrenzten Bereich der Ökonomie beschränkt ist.

Die Vergabe eines Weltbank-SAL war zunächst an den vorherigen Abschluß eines IWF-Stabilisierungsabkommens geknüpft. Später rückte die Bank bei der Vergabe von SECAL in neun Fällen von dieser Bedingung ab, machte danach das IWF-Abkommen jedoch wieder zu einer Vorbedingung (Mosley et al. 1991, 37 u. 52f.). ESAF-Mittel des Fonds wiederum wurden nur in Verbindung eines mit der Weltbank ausgehandelten Anpassungsprogramms vergeben (IWF 1994, 22). Die Koppelung der Kreditvergabe an das Plazet der jeweiligen Schwesterorganisation belegt nicht nur eine erhebliche Verschärfung der Konditionalität gegenüber den 70er Jahren, sie deutet auch auf einen beträchtlichen Koordinierungsbedarf von IWF und Weltbank. Tatsächlich gibt es in der Praxis erhebliche Überschneidungen zwischen den Zuständigkeiten der beiden Organisationen, die zuweilen zu konfligierenden Politiken führen. So kann die Deflationspolitik des Fonds angebotsorientierte Reformen der Weltbank be-, wenn nicht sogar verhindern (Killick 1993, 320 u. 322).

Ein Versuch, die Koordinierungsprobleme zu lösen, war die Schaffung des "Policy Framework Paper" (PFP) 1986. Vom Fonds entworfen und mit der Weltbank und der kreditnehmenden Regierung abgestimmt, listet der PFP die für Stabilisierung und Anpassung für notwendig erachteten und vereinbarten Maßnahmen auf. Wie beim traditionellen Stabilisierungsprogramm sollen vor allem kurzfristige monetäre Variablen (Kreditvolumen, Geldmenge) anzeigen, ob das langfristig angelegte Programm erfolgreich ist. Das Konfliktpotential und die Koordinierungsprobleme zwischen IWF und Weltbank konnten mit dem PFP zwar verringert, aber längst nicht beseitigt werden (Mosley et al. 1991, 53f.; van der Hoeven 1991, 1838f.).

Ursprünglich war die Weltbank davon ausgegangen, daß Strukturanpassung und ihre Finanzierung eine vorübergehende Aufgabe sei. In drei bis fünf Jahren, so die Auffassung, würde die Anpassung der Entwicklungsländerökonomien abgeschlossen sein. Die Rahmenbedingungen für produktive und effektive Entwicklungsprojekte wären dann wiederhergestellt, und die Weltbank könnte sich im vollen Umfang wieder auf die Projektfinanzierung konzentrieren. Die Schuldenkrise wäre überwunden, Privatkapital würde in die angepaßten Ökonomien fließen und so die Gefahr dauerhafter Abhängigkeit von Entwicklungshilfe bannen. Nur im Kontext ei-

nes solchen Szenarios war zu rechtfertigen, das Ziel der Armutsreduzierung wenigstens zeitweilig hintanzustellen (Nelson 1989, 2; Toye 1994, 24).

In dem Maße, wie sich dieses Szenario als illusorisch erwies, rückte die Weltbank in den Programmen von ihrer Zahlungsbilanzorientierung ab. War es ihr zunächst vorrangig darum gegangen, für die produktiven Wirtschaftssektoren ein in der Krise für unverzichtbar erachtetes Importniveau mit schnell auszahlbaren Krediten aufrechtzuerhalten, so verschob sich der Fokus bald auf Reformen in allen Wirtschaftsbereichen (Killick 1993, 69). Die Kredite wurden größer und die Liste der Auflagen länger.⁴ Bei dem Versuch, die Auflagen umzusetzen, erreichten die Behörden des kreditnehmenden Landes nicht selten die Grenzen ihrer institutionellen und personellen Kapazität. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre wurden dann zunehmend SECAL vergeben, die Maßnahmenpakete aufgeschnürt, in kleinere Einheiten verpackt und gleichzeitig mit Vorbedingungen versehen, die vor Auszahlung der ersten Tranche erfüllt sein mußten (Mosley et al. 1991, 43; Kahler 1990, 53).⁵

Von nahe Null (1980) stieg der Anteil der Programmkredite an den Kreditzusagen der Weltbank bis 1990 auf fast 30 Prozent. 1980 bis 1994 wurden an 74 Länder Strukturanpassungskredite vergeben, an die meisten von ihnen mehrfach. Von den bis 1994 für Strukturanpassungszwecke bewilligten 343 Krediten gingen über die Hälfte (52 Prozent) nach Afrika, gut ein Viertel (26 Prozent) nach Lateinamerika und in die Karibik; Asien erhielt 13 Prozent; nach Europa und in die Transformationsländer gingen neun Prozent.⁶ Insgesamt wurden von der Weltbank zwischen 1980 und 1994 50,3 Mrd. \$ für Strukturanpassung bereitgestellt.⁷ Das Gros der Mittel floß nach Lateinamerika und in die Karibik (35 Prozent), allein Mexico erhielt mit über 6 Mrd. \$ zwölf Prozent der Weltbankmittel. Die afrikanischen Länder kamen mit 17,5 Mrd. \$ auf einen Anteil von 35 Prozent; Hauptempfängerland war hier Côte d'Ivoire mit 1,8 Mrd. \$. In die Länder Asiens flossen 18, nach Europa und in die Transformationsländer 15 Prozent der Mittel (eig. Berechnungen, s. Tab. A im Anhang).

Weltbank und IWF folgten alle anderen wichtigen Geber. Die regionalen Entwicklungsbanken und die Europäische Gemeinschaft schufen Strukturanpassungsfazilitäten und auch die bilateralen Geber begannen entsprechende Programme (Betz 1995, 4).

4 Der erste SAL für Kenya 1980 war mit neun, der zweite Kredit 1982 mit 42 Auflagen versehen. 1985 umfaßten die Strukturanpassungskredite der Weltbank durchschnittlich 27, vier Jahre später, 1989, 56 Bedingungen (Reed 1992, 16). Für die 90er Jahre nicht untypisch ist ein Kredit an Uganda von 1992, der 86 Verpflichtungen enthielt, von denen allein 79 im Finanzjahr 1991/92 umgesetzt werden sollten. Die Zahl der Leistungskriterien bei IWF-Krediten lag 1968-77 im Durchschnitt noch unter sechs, 1974-84 bei sieben und 1984-87 bei 9,5 (Killick 1994, 10).

5 SAL und SECAL werden im Normalfall in zwei, gelegentlich in drei Tranchen ausgezahlt. Auch Auszahlungen in einer Rate kommen vor (Qureshi 1991, 15).

6 Die meisten Kredite erhielten Ghana und Mexico (je 13), Jamaica (11) und Côte d'Ivoire, Kenya, die Türkei und Zambia (je 10).

7 Nicht alle Kredite wurden vollständig ausgezahlt. Die ausgezahlte Kreditsumme liegt deshalb geringfügig unter der genannten Zahl.

1.2 Die sozialen Auswirkungen der Strukturanpassung in der Kritik

Kritik an der Auflagenpolitik des IWF wurde laut, lange bevor es Strukturanpassungsprogramme gab und sich auch die Weltbank auf das Instrument des "policy-based lending" besann. Es waren vor allem die Erfahrungen lateinamerikanischer Länder mit den Stabilisierungsprogrammen des Fonds, die bereits in den 50er und 60er Jahren einzelne Kritiker auf den Plan riefen. Eine kurzfristige Verbesserung der Zahlungsbilanz, klagten sie, werde um den Preis wachsender Arbeitslosigkeit, sinkender Reallöhne und steigender Lebenshaltungskosten vor allem der Lohnabhängigen erreicht. Aber erst als der IWF in der zweiten Hälfte der 70er Jahre eine immer größere Bedeutung als Krisenmanager für die Dritte Welt erlangte, gerieten die Stabilisierungsprogramme ins Kreuzfeuer der Kritik. Nicht nur die ökonomische Sinnhaftigkeit der Auflagen wurde in Zweifel gezogen - zahlreiche Entwicklungsländer mußten ein Stabilisierungsabkommen nach dem anderen schließen -, vor allem die sozialen Auswirkungen der Programme wurden zunehmend als unerträglich empfunden (Körner et al. 1984, 165ff.).

Nicht von ungefähr beeilte sich deshalb die Weltbank, auf deren Fahnen gerade noch die Armutsbekämpfung als oberste Priorität gestanden hatte, zu versichern, man bemühe sich, "daß bei der Planung von Strukturanpassungsmaßnahmen die Auswirkungen auf die ärmsten Mitglieder der Gesellschaft ... minimal sind" (Weltbank 1982, 40). Daß es bei dieser Absicht blieb, gibt heute auch die Bank zu: "Many adjustment programs launched early in the 1980s did not pay enough attention to ensuring adequate provision of services to the poor" (World Bank 1994, 163).⁸ Bis zu diesem Eingeständnis war es ein langer Weg, auf dem es zahlreicher Anstöße von außen bedurfte.

Bereits 1984 veröffentlichte UNICEF einen Bericht mit dem Titel "The Impact of World Recession on Children" (Jolly/Cornia 1984).⁹ Auf der Grundlage von zwölf Länderstudien kam UNICEF zu dem Ergebnis, daß vor allem Kinder und Frauen in den ärmeren Ländern die Hauptleidtragenden der wirtschaftlichen Krise sind. Der eingeleitete Anpassungsprozeß müsse deshalb auf die Belange dieser verwundbaren Gruppen Rücksicht nehmen.¹⁰ Über das Admin-

8 Schon im Weltentwicklungsbericht 1990 merkte die Weltbank an: "Die strukturellen Anpassungsfragen traten (in den 80er Jahren, d. Verf.) in den Vordergrund, den Einflüssen auf die Armen wurde jedoch nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt." (Weltbank 1990, 125) Der für Afrika zuständige Chefökonom der Weltbank erklärte 1994 selbstkritisch: "In the initial phase of the reforms the social dimensions of adjustment were not given the attention they deserve. It was thought that adjustment policies would not create any major social disruptions. This proved to be wishful thinking as there were clearly winners and losers in the radical alteration of the structure of economic incentives." (Husain 1994, 158)

9 Eine Zusammenfassung der Ergebnisse wurde in UNICEF 1983 veröffentlicht.

10 UNICEF (1983, 5) forderte: "First and foremost, a clear recognition of importance of preserving a minimum level of nutrition, household income (in cash or kind) and basic services for all age groups (...) Second, the maintenance or creation of a network of basic services and support for young children (...) Third, a serious restructuring within the health, education and related services to achieve maximum cost effec-

istrative Consultative Committee (ACC), in dem dreimal jährlich die Spitzen aller UN-Agenturen tagen und wo UNICEF-Chef James Grant Veränderungen in der Anpassungspolitik ange-mahnt hatte, kam noch im gleichen Jahr ein direkter Dialog mit dem IWF in Gange. IWF-Chef Jacques de Larosière lud eine UNICEF-Delegation zu einem informellen Treffen nach Wa-shington ein (Jolly 1991, 1809ff.). Diese präsentierte ein Positionspapier¹¹, in dem ausgeführt wurde, daß die Anpassungspolitik die bereits kritische Situation der ärmeren Bevölkerungs-schichten und besonders der Kinder verschlimmere. Es gebe jedoch weder theoretische noch praktische Gründe dafür, daß Anpassungspolitik menschliche Belange vernachlässigen müßte oder sollte. Die UNICEF-Autoren machten dem Fonds deshalb acht konkrete Vorschläge, die von der Berücksichtigung der Wirkung von Anpassungsprogrammen auf die Ernährungs- und Gesundheitssituation gefährdeter Gruppen bis zur Änderung der IWF-Richtlinien reichten.¹²

Obwohl sich die Fonds-Mitarbeiter bei diesem Treffen im wesentlichen auf bekannte IWF-Po-sitionen zurückzogen - nicht die Anpassungspolitiken, sondern das vorherige wirtschaftliche Mißmanagement sei für die sozialen Härten verantwortlich, die Berücksichtigung sozialer Be-lange würde die unverzichtbaren Reformen verwässern, für Armutsbekämpfung und die spe-ziellen Bedürfnisse von Kindern sei der Fonds nicht zuständig -, bewertete der stellvertretende Exekutivdirektor von UNICEF und Teilnehmer der Delegation, Richard Jolly, dieses erste Treffen später als "more positive than had been expected" (Jolly 1991, 1812). Zwei weitere Treffen, diesmal unter Einschluß von Vertretern der Weltbank, überwandten zwar nicht die ge-gensätzlichen Standpunkte, intensivierten jedoch die informellen Kontakte zwischen IWF und UNICEF (ebd.).

tiveness and internal efficiency in the provision of those services. (...) Fourth, more creative reliance on community action and the informal sector (...) Finally, more concern with income distribution not less - especially in the sharing of the burden of economic adjustments and cutbacks."

- 11 Das Papier trug den Titel: "IMF Adjustment Policies and Approaches and the Needs of Children". Es wurde 1991 veröffentlicht (s. Helleiner et al. 1991).
- 12 "1. IMF country missions might consider taking into account the impact of their recommendations on nutrition and health status of vulnerable groups, especially of children under-5. (...)
2. IMF country missions should be responsive to proposals for the targeting of government expenditure, investments, imports and credit towards priority sectors and groups. (...)
3. IMF missions might recognize the positive role of high priority social expenditure in meeting basic needs of the poor.
4. Efforts must continue to increase the flow of IMF resources and adequate liquidity to the poorest countries, many of which have been and continue to be liquidity starved. (...)
5. IMF missions should develop flexible stabilization and adjustment programmes, and conditionality, appropriate to the needs of children and other vulnerable groups in the particular circumstances of the poorest countries. (...)
6. Particularly in the poorest countries, IMF missions from the beginning, should cooperate closely with other sources of external assistance, notably the World Bank and bilateral donors, so as to mobilise additional resources towards the protection of child nutrition and health.
7. IMF should be kept informed on research by other institutions, UNICEF, WHO, IFPRI, IFAD, etc. on issues related to child nutrition and welfare. (...)
8. If the above is accepted, some form of public statement and new set of IMF guidelines might be desirable (...)." (Helleiner et al. 1991, 1833)

Man kam schließlich überein, in ausgesuchten Fällen auf Länderebene zusammenzuarbeiten und zunächst nach Sri Lanka und Ghana¹³ ein Team von UNICEF-Ökonomen zu entsenden, um zu untersuchen, wie 'gefährdete Gruppen' vom Anpassungsprozeß betroffen sind, und wie die Anpassungspolitiken verändert oder ergänzt werden können, um negative soziale Wirkungen zu vermeiden. Die Ergebnisse der beiden Studien, die im Falle Ghanas zu PAMSCAD, einem Programm zur Abfederung der sozialen Kosten von Anpassungsmaßnahmen führten (s. S. 27ff.), können als Ausgangspunkt für die Integration von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung in Strukturanpassungsprogramme betrachtet werden (Jolly 1991, 1812f.; Jolly 1988, 166).

Daß sich die Haltung des Fonds allmählich änderte, ist an einer Rede seines Generaldirektors im Sommer 1986 vor dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) ablesbar. De Larosière erklärte, "adjustment that pays attention to the health, nutrition and educational requirements of the most vulnerable groups is going to protect the human condition better than adjustment that ignores them." (IMF Survey 14.7.86, 220). Bei der Weltbank war mit dem Übergang der Präsidentschaft von Clausen zu Conable eine zunehmende Sensibilität für die Zusammenhänge zwischen Anpassung und Armut zu spüren (Kahler 1990, 53; Mosley et al. 1991, 24).

Die Bank erkannte an, daß der Anpassungsprozeß länger als ursprünglich angenommen dauern würde, die Mittelzuflüsse erhöht und arme und 'verwundbare Gruppen' geschützt werden müßten.¹⁴ In die Richtlinien für Weltbank-Mitarbeiter wurde 1987 eine Bestimmung aufgenommen, nach der die "Policy Framework Paper" für Länder mit niedrigem Einkommen eine kurze Einschätzung der sozialen Wirkungen des Anpassungsprogramms enthalten müssen. Darüber hinaus müssen die Berichte zu den SAL an den Weltbank-Präsidenten die kurzfristigen Wirkungen des Programms auf die städtischen und ländlichen Armen analysieren und Maßnahmen vorschlagen, die negative Effekte lindern (Zuckerman 1989, 2).

Zum gleichen Zeitpunkt veröffentlichte UNICEF die Studie "Anpassung mit menschlichem Gesicht" (Adjustment with a Human Face, Cornia et al. 1987), die in den Folgejahren zur Referenz für alle Bemühungen werden sollte, negative soziale Konsequenzen von Strukturanpassung zu vermeiden.¹⁵ Die Studie versuchte in einem ersten Teil das Wissen über die Wirkung von Rezession und Anpassung auf die Armen und 'verwundbare Gruppen' zusammenzutragen, um die Notwendigkeit einer alternativen Anpassungsstrategie, einer "Anpassung mit menschl-

13 Sri Lanka und Ghana wurden nicht zuletzt deshalb ausgewählt, weil der für diese Länder zuständige "desk officer" des IWF als dem UNICEF-Anliegen gegenüber aufgeschlossen galt (Jolly 1991, 1812).

14 In einer im September 1986 vorgelegten ersten Zwischenbilanz zu den Strukturanpassungskrediten hatte es noch geheißen: "Strukturanpassungskredite sind ein ungeeignetes Instrument, um sich direkt mit den längerfristigen Maßnahmen zu beschäftigen, die zur Armutsbekämpfung erforderlich sind; sie haben niemals diese Absicht verfolgt." (World Bank 1986, 80)

15 Ein zweiter Band mit zehn Länderfallstudien erschien 1988 (Cornia et al. 1988). Im folgenden wird auf die deutsche Fassung Bezug genommen (Cornia et al. 1989), die gegenüber Band 1 der englischen Fassung geringfügig verändert wurde und drei Fallstudien aus Band 2 enthält.

chem Gesicht", zu begründen. Datenmangel machte eine nur lückenhafte Beweisführung möglich, doch es war evident, daß in vielen Ländern mit Anpassungsprogrammen Einkommen und Beschäftigung sanken, die Preise für Grundbedarfsgüter und insbesondere für Nahrungsmittel stiegen und sich die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit) insbesondere für Arme spürbar verschlechterte.

Anpassung sei zwar unabdingbar, argumentierten die Autoren der UNICEF-Studie, aber auf das *Wie* komme es an. Die Tatsache, daß unter dem konventionellen Ansatz sowohl das Pro-Kopf-Einkommen als auch die Investitionsrate gesunken sei, beweise, daß dieser außerstande war, das Wachstum wiederzubeleben (Cornia et al. 1989, 122). "Die Dringlichkeit neuer Lösungen ist um so größer, wenn wir berücksichtigen, daß die gegenwärtige Vorgehensweise tendenziell Armut hervorruft ... Die Bedürfnisse der Armen nicht zu beachten, ist nicht nur ethisch verwerflich, sondern auch kontraproduktiv" (ebd., 89).

Der neue Ansatz, den die Autoren im zweiten Teil des Buches skizzierten, wurde deshalb zusätzlich mit einer ökonomischen Begründung versehen: *"Eine Strategie, die während der Anpassung die gefährdeten Gruppen schützt, erhöht nicht nur das menschliche Wohlergehen, sondern ist auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten effizient.* Viele Untersuchungen zeigen, daß Investitionen im sozialen Bereich zumindest so wichtig für das Wachstum und genauso einträglich sind wie Investitionen im wirtschaftlichen Bereich." (Cornia et al. 1989, 269)

Die "Anpassung mit menschlichem Gesicht" soll die Grundelemente der konventionellen Strukturanpassung mit dem Schutz der sozial Schwachen und mit der Wachstumsförderung verbinden. Sie besteht aus sechs Elementen:

1. *Wachstumsorientierte makroökonomische Maßnahmen* sollen Produktion, Investitionen und die Versorgung der Grundbedürfnisse aufrechterhalten und damit den Rückgang der inländischen Nachfrage auf das absolut notwendige Maß beschränken. Dies macht einen längeren Anpassungszeitraum (drei bis fünf Jahre) und einen höheren Beitrag bei der Ausenfinanzierung notwendig (Cornia et al. 1989, 127f., 142f. u. 269).
2. *"Mesomaßnahmen"* sollen zur vorrangigen Grundversorgung sozial schwacher Gruppen und zur Förderung des Wirtschaftswachstums eingesetzt werden. Damit ist gemeint, daß Ressourcen vor allem in Sektoren fließen sollen, die das höchste Potential für Wachstum und Armutsbekämpfung haben. Kredit-, Ausgaben-, Steuerpolitik usw. sollen mithin selektiv angewandt werden und vorrangig den Zielen Wirtschaftswachstum und Schutz sozial gefährdeter Gruppen dienen (ebd., 128, 155ff. u. 269f.).
3. *Sektorale Maßnahmen* sollen zu Veränderungen der Produktionsstrukturen beitragen, damit Beschäftigung und Einkommen steigen und sich die Produktivität der unteren Ein-

kommensgruppen erhöht. Gemeint sind hier vor allem Programme für Kleinbauern und Produzenten des informellen Sektors (ebd., 129, 165ff. u. 272).

4. *Maßnahmen zur Erhöhung der Gerechtigkeit und Effizienz im sozialen Bereich* bestehen vor allem in einer intrasektoralen Umverteilung von Ressourcen und sollen etwa teure Dienstleistungen, die nur den Eliten zugute kommen, reduzieren und im Gegenzug Basisdienste wie elementare Gesundheitsfürsorge, Grundschulbildung und Selbsthilfe-Wohnungsbau ausdehnen (ebd., 129f., 198ff. u. 272f.).
5. *Kompensatorische Maßnahmen* sollen die mit Rezession und Strukturanpassung einhergehenden Einkommenseinbußen bei den sozial Schwachen kurzfristig ausgleichen helfen. Dazu können öffentliche Notbeschäftigungsprogramme und Nahrungsmittelverteilungen gehören (ebd., 130f. u. 273).
6. Die *laufende Kontrolle* der Einkommensentwicklung sowie des Ernährungs- und Gesundheitszustandes der unteren Schichten soll sicherstellen, daß rechtzeitig korrigierende Maßnahmen ergriffen werden können (ebd., 131, 227ff. u. 274).

Ein Ko-Autor der Studie hat an anderer Stelle den Ansatz aus "Anpassung mit menschlichem Gesicht" dem konventionellen Strukturanpassungsansatz gegenüber gestellt (s. Tab. 1).

Im Rückblick ist es zumindest erstaunlich, welche anhaltende Aufmerksamkeit der UNICEF-Studie zuteil wurde. Die Ideen für eine "Anpassung mit menschlichem Gesicht" waren weder politisch besonders herausfordernd noch besonders originell. So wurde die Frage, wie die Armen in die Lage versetzt werden sollten, ihre Interessen bei der Verteilung der Anpassungslasten durchzusetzen, nicht einmal thematisiert. Stattdessen gab es Ratschläge an Regierungen und Geber für die Armen zu intervenieren. Gibbon (1992a, 200; 1993, 46) hat darauf hingewiesen, daß die Vorschläge der Studie im wesentlichen auf den Weltentwicklungsbericht der Weltbank von 1980 zurückgehen, der sich mit Armut und Strategien zu ihrer Überwindung beschäftigt hatte. Hier wie dort wurde argumentiert, daß Maßnahmen der Wachstumsförderung mit Interventionen zur Schaffung von Einkommen für die Armen kombiniert werden müßten. Zu den möglichen armutsorientierten Politiken zählte der Weltentwicklungsbericht 1980 Landreformen, einen verbesserten Kreditzugang für Arme, bessere Nahrungsmittel- und Gesundheitsversorgung, bessere Ausbildung (um die Produktivität zu erhöhen) und zielgruppenspezifische Subventionen - kaum anders als UNICEF. Neu bei UNICEF war allenfalls die Forderung, daß bereits die makroökonomischen Maßnahmen, über "Mesomaßnahmen" vermittelt, in den Dienst der sozial Schwachen gestellt werden müßten. Die Reaktion der Bretton-Woods-Institutionen auf die UNICEF-Studie war widersprüchlich,

Tabelle 1: Konventionelle Anpassung von IWF und Weltbank und "Anpassung mit menschlichem Gesicht" im Vergleich

konventioneller Ansatz	"Anpassung mit menschlichem Gesicht"
Ziele	
<ul style="list-style-type: none"> • Rückgang der Inflation 	<ul style="list-style-type: none"> • Wachstumsbeschleunigung mit Betonung auf Wachstum von Produktion und Einkommen bei den unteren Einkommensgruppen; Inflationsrückgang ist wichtig, aber nicht von überragender Priorität
<ul style="list-style-type: none"> • Wiederherstellung des Zahlungsbilanzgleichgewichts 	<ul style="list-style-type: none"> • Wiederherstellung des Zahlungsbilanzgleichgewichts
<ul style="list-style-type: none"> • Wachstumsförderung 	<ul style="list-style-type: none"> • Schutz der Armen und gefährdeten Gruppen
Politiken	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>restriktive</i> Politiken der Nachfragesteuerung 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>expansivere</i> Politiken der Nachfragesteuerung; aktivere Suche nach benötigten Devisen
<ul style="list-style-type: none"> • Politiken zur Erweiterung des Angebots sind <i>ungezielt</i> (Wechselkurs, Zinsen, Produzentenpreise) 	<ul style="list-style-type: none"> • Politiken zur Erweiterung des Angebots sind <i>gezielt</i> (auf die Armen) (Wechselkurs, Zinsen, Produzentenpreise)
<ul style="list-style-type: none"> • keine speziellen Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der kleinen Produzenten (städtischer informeller Sektor, Kleinbauern, Frauen und Landlose)
<ul style="list-style-type: none"> • <i>allgemeine "institutionelle Reformen"</i> in Richtung auf Privatisierung und Exportorientierung 	<ul style="list-style-type: none"> • keine speziellen Maßnahmen
<ul style="list-style-type: none"> • keine speziellen Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Restrukturierung der Sozialausgaben</i> in Richtung auf kostengünstige Basis-Erziehung, -Gesundheit und andere Dienste, die der Masse der Bevölkerung zugute kommen
<ul style="list-style-type: none"> • keine speziellen Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>zusätzliche, gezielte Unterstützung für Gruppen, die negativ vom Anpassungsprozeß betroffen sind</i> (öffentliche Beschäftigungsprogramme, Nahrungsmittelverteilung)
Modalitäten	
<ul style="list-style-type: none"> • kurze Laufzeit (1 bis 3 Jahre) 	<ul style="list-style-type: none"> • längere Laufzeit (5 bis 10 Jahre)
<ul style="list-style-type: none"> • vorrangige Überwachung der finanziellen Zielgrößen 	<ul style="list-style-type: none"> • zusätzliche Überwachung des Wachstums und von Sozialindikatoren
<ul style="list-style-type: none"> • Politiken werden ausschließlich von Finanzministerium, Zentralbank, IWF und Weltbank ausgearbeitet 	<ul style="list-style-type: none"> • Politiken werden auch vom Planungs-, Gesundheits-, Erziehungsministerium und von ILO, UNICEF, UNDP, IFAD etc. ausgearbeitet

Quelle: Jolly 1988, 168

trotz, vielleicht auch wegen ihrer unverkennbaren Anleihen bei der Weltbank vor deren neoliberaler Kehrtwende¹⁶. Einerseits ertete die Studie barsche Ablehnung: "Was den Vorschlag der Autoren zur Veränderung der Stabilisierungs- und Anpassungsmaßnahmen selbst angeht, so sollte er eher als ein *cri du cœur* denn als ernsthafte wirtschaftspolitische Leitlinie aufgefaßt werden," schrieb Pfeffermann (1988, 56), Mitarbeiter der Weltbank-Tochter IFC in einer Rezension in "Finanzierung und Entwicklung".¹⁷ Andererseits wurde noch im Oktober 1987 unter dem neuen Weltbank-Präsidenten Conable, dem nachgesagt wurde, den von UNICEF vorgeschlagenen Kompensationsmaßnahmen für Arme positiv gegenüber zu stehen (Gibbon 1992a, 202), die Initiative "Social Dimensions of Adjustment" (SDA) gestartet (s. S. 32ff.) und Anpassungsprogramme zunehmend durch Sozialfonds und soziale Aktionsprogramme erweitert - also zumindest partiell den UNICEF-Forderungen Beachtung geschenkt.

1989 veröffentlichte die "Economic Commission for Africa" (ECA) der Vereinten Nationen unter Adebayo Adedeji einen "African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation" (AAF-SAP).¹⁸ Das Dokument, das auf mehreren Treffen den Rückhalt der politischen Führungen der afrikanischen Länder gefunden hatte, kommt aus "theoretischen und empirischen Gründen" zu dem Schluß, "the conventional SAPs are inadequate in addressing the real causes of economic, financial and social problems facing African countries which are of a structural nature" (UN/ECA 1989, 25).

Das Schwergewicht der ECA-Alternative zur Anpassung à la IWF und Weltbank liegt deshalb auf Maßnahmen, die eine strukturelle Transformation der afrikanischen Ökonomien erreichen sollen: Schuldenerlaß, Stärkung und Diversifizierung der Produktionskapazität, Erhöhung der Einkommen und Verbesserung der Einkommensverteilung sowie Veränderung der Staatsausgaben, um die Befriedigung der Grundbedürfnisse sicherzustellen. Dabei favorisiert die ECA eine - möglichst optimale - Mischung von staatlicher Intervention und Marktkräften. Nicht nur im Hinblick auf die sozialen Belange der Bevölkerungen betont das Dokument die Notwendigkeit, die "menschlichen Ressourcen" zu entwickeln; die Sozialausgaben müßten aufrechterhal-

16 Die Kehrtwende wird durch die Veröffentlichung des 'Berg-Reports' 1981 ("Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action") markiert, der mit bis dahin unbekanntem Nachdruck ökonomische Liberalisierung und den Rückzug des Staates als Rezept für wirtschaftlichen Erfolg empfahl. Sein Credo sollte für die folgenden Jahre zur Grundlinie der Weltbank-Politik werden.

17 Die UNICEF-Vorschläge, hieß es in der Rezension weiter, setzten "eine außergewöhnliche Effizienz in der Bürokratie voraus", die es nicht gebe. "Noch weniger überzeugend wirken die Autoren, wenn sie alternative makro- und mikroökonomische Maßnahmen zur Förderung der Stabilisierung und zur Wachstumsstabilisierung vorschlagen, die zugleich die Armen schützen sollen. (...) Vielleicht erwarteten die Autoren, daß Stabilisierung und Anpassung ihren Nutzen schneller entfalten, als sich dies als möglich erwiesen hat. Sie empfehlen daher, dort aufzugeben, wo Hartnäckigkeit am Platze wäre." (Pfeffermann 1986, 56)

18 Zur Entstehungsgeschichte und zum Design des AAF-SAP s. ausführlich Onimode 1992, 74-101.

ten und ausgebaut werden, um die Entwicklungschancen der Länder zu verbessern. Im einzelnen ergaben sich zahlreiche Übereinstimmungen mit den Vorschlägen von UNICEF.

Die ECA stand mit ihrer Diagnose und ihren Vorschlägen im scharfen Gegensatz zu einer nahezu zeitgleich veröffentlichten Studie von Weltbank und UNDP ("Africa's Adjustment and Growth in the 1980s"). "Recovery has begun", behauptete der Weltbank-Vizepräsident für Afrika Edward Jaycox im Vorwort (World Bank/UNDP 1989, iii). Die Studie versuchte zu belegen, daß Länder mit Anpassungsprogrammen deutlich höhere Wachstumsraten erzielten als Nicht-Anpassungsländer und daß die Armen in der Folge der Anpassung absolut und relativ zur übrigen Bevölkerung profitierten - Änderungen im Design der Anpassungsprogramme also nicht notwendig seien.

Der auch öffentlich ausgetragene Dissens zwischen den Bretton-Woods-Organisationen auf der einen und anderen UN-Agenturen auf der anderen Seite (Mosley/Weeks 1993, 1584ff.) wurde auf einem gemeinsamen Treffen im Mai 1989 zwar nicht vollständig ausgeräumt, doch mit einem "Joint Statement" entschärft.¹⁹ Darin hieß es unter anderem: "Economic adjustment must lead to the long-term improvement in the quality of life of the African People. Particular attention should be given to protecting vulnerable groups during the adjustment process, including protection of core budget expenditures on social sector programmes. Special emphasis should also be placed on employment opportunities." (Joint Statement on Africa's Long-Term Development at meeting on Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa, May 10th, 1989, Washington D.C. zit. n. Jolly 1991, 1816)

In der Ende 1989 veröffentlichten Studie "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth", die vor allem mit ihrem Untertitel als "Long Term Perspective Study" bekannt wurde, behauptete die Weltbank zwar weiterhin, daß die Strukturanpassung der vergangenen Jahre erfolgreich gewesen sei, erkannte aber gleichzeitig an, daß sich die wirtschaftlichen Bedingungen Afrikas in den 80er Jahren erheblich verschlechtert hatten. Angesichts der düsteren Aussichten für die 90er Jahre besann sich die Bank darauf, daß Anpassung an langfristigen Zielen orientiert sein müsse, zu denen vor allem menschliche Entwicklung, Strukturwandel und ein stärkeres Wachstum gehörten. Ein wesentlicher Schritt in der Entwicklung der Weltbank-Programmatik war die Erweiterung des Blickwinkels der Strukturanpassung um die politische und soziale Dimension. Für den Erfolg der Programme seien "good governance", Rechtsstaatlichkeit und die Teilhabe aller Bevölkerungsschichten am politischen Prozeß von zentraler Bedeutung, betonte die Studie (World Bank 1989).

Vor allem aber erhielt Sozialpolitik wieder einen eigenen Stellenwert. Implizit erkannte die Bank an, daß die Abkehr vom Grundbedürfnisansatz der 70er Jahre ein Fehler war und jede

19 "Areas of disagreement remained", hieß es in dem zitierten "Joint Statement".

Anstrengung unternommen werden sollte, in Zeiten der Rezession die Ausgaben für Grundbedarfsgüter aufrechtzuerhalten. Die sechs Elemente einer "Anpassung mit menschlichem Gesicht" (s. S. 8 f.) fanden sich nun auch bei der Weltbank. Präsident Conable erklärte im Vorwort der "Long Term Perspective Study", "the report strongly supports the call for a human-centered development strategy made by the ECA and UNICEF" (World Bank 1989, xii).

Die neue Sensibilität für soziale Fragen und Armut hatte sich schon auf einer Sitzung des Entwicklungsausschusses von IWF und Weltbank im April 1989 angekündigt. Über den bloßen Schutz der Armen während der Anpassung hinaus, müßten Anpassungsprogramme - so der Ausschuß - Maßnahmen enthalten, die auf den Abbau von Armut, insbesondere in den einkommensschwachen Ländern Afrikas und Asiens, ausgerichtet seien (Fortin 1989, 15).²⁰

Spätestens mit dem Weltentwicklungsbericht 1990, der wie der Bericht von 1980 Armut als zentrales Thema hatte, wurde, zumindest rhetorisch, Konsens über die Ziele von Strukturanpassung erreicht. Wie der in diesem Jahr erstmals erschienene "Human Development Report" des UNDP knüpften die in dem Bericht entwickelten Ideen weitgehend an den "growth-with-equity"-Ansatz der 70er Jahre an, der arbeitsintensives Wachstum, die Bildung von Humankapital und den selektiven Ausbau von zielgruppenorientierten Transfersystemen (kompensatorische Maßnahmen, soziale Sicherheitsnetze) favorisierte. Nun sollten Strukturanpassung und Armutsbekämpfung integriert werden (Weltbank 1990).

Gleichsam als Verbeugung vor UNICEF ist zu werten, daß der Weltentwicklungsbericht in einer Passage auf den Beitrag des Kinderhilfswerkes zur Veränderung der Strukturanpassungsprogramme hinweist:

"Viele Beobachter forderten, dieser Situation (Einkommensrückgänge und Kürzungen der sozialen Leistungen - d. Verf.) die notwendige Aufmerksamkeit zu schenken, aber erst die UNICEF stellte das Problem in den Mittelpunkt der Debatte über Ausgestaltung und Wirkung von Anpassungsmaßnahmen. Gegen Ende des Jahrzehnts hatte das Problem bei allen Organisationen Beachtung gefunden; es wird nun bei allen von der Weltbank finanzierten Anpassungsprogrammen berücksichtigt. Entsprechend den Forderungen der UNICEF richtet sich das Augenmerk sowohl auf die Wirkungen, die von der Anpassungspolitik auf die Armen ausgehen, als auch spezielle Maßnahmen zur Abfederung der kurzfristigen Kosten." (Weltbank 1990, 125)²¹

20 "Given the time and effort required to turn deeply troubled economies around, it would be morally, politically and economically unacceptable to wait for resumed growth alone to reduce poverty", gab der IMF Survey (3 April 1989) die Ansicht des Entwicklungsausschusses wieder.

21 Die im März 1990 erschienene zweite Weltbank-Evaluierung der Strukturanpassungsprogramme wurde noch genauer: Zwar gebe es keine Beweise, daß unter der Anpassung "the overall misery of the poor" zugenommen habe, dennoch sollten die Programme künftig "include poverty alleviation as an objective and provide measures to reduce the potential short-run burdens on the poor of external shocks or adjustment policies." (World Bank 1990, 4 u. 8)

Es bleibt festzuhalten: Anfang der 90er Jahre waren die Bretton-Woods-Organisationen, vor allem die Weltbank, auf die Forderungen ihrer Kritiker im Hinblick auf die sozialen Dimensionen von Anpassungsmaßnahmen - zumindest rhetorisch - eingegangen. Veröffentlichungen der Weltbank argumentierten, von den UNICEF-Ideen kaum unterschieden, nicht nur für Anpassungsprogramme, die sozial verträglich sind, sondern auch für die Integration des Zieles der Armutsreduzierung in das Maßnahmenpaket. Für die Weltbank der 90er Jahre schafft Strukturanpassungspolitik nicht nur die Voraussetzungen für Entwicklungspolitik, sie *ist* Entwicklungspolitik. In der 1994 veröffentlichten Weltbank-Studie "Adjustment in Africa" heißt es z.B.:

"A development strategy that makes substantial inroads into the poverty problem must restore growth, but it must also achieve broad-based growth with the participation of the poor. Growth in labor demand is key to this, with the expansion of agriculture (the most labor-intensive sector and the one that employs most of the poor) important given the current level of development of most Sub-Saharan African countries. Growth in rural, off-farm income and urban labor demand (especially in the informal sector) can be valuable, but it will be difficult or impossible to reduce poverty much without rapid agricultural growth. Expanding basic social services (especially educating girls) is the most important complementary area - both as an input for high growth and as a means of ensuring broad participation in the growth process." (World Bank 1994, 162)

Angesichts dieses Wandels in der Zielsetzung ist zu fragen, ob sich im Design und vor allem in den sozialen Wirkungen der Anpassungsprogramme tatsächlich etwas verändert hat. Erfüllen die Programme die selbstgesetzten Ansprüche und die Forderungen der Kritiker? Erreichen die Programme der 90er Jahre soziale Verbesserungen, tragen sie zur menschlichen Entwicklung und zur Reduzierung der Armut bei? Bevor eine Antwort auf diese Fragen versucht wird, sollen die Ergebnisse der Strukturanpassung in den 80er Jahren kursorisch bilanziert werden, die makroökonomischen in äußerster Kürze, die sozialen etwas ausführlicher.

2. Ergebnisse der Strukturanpassung in den 80er Jahren

In Anbetracht der zentralen Bedeutung, die IWF- und Weltbank-gestützte Strukturanpassungsprogramme in den vergangenen 15 Jahren für die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung in vielen Entwicklungsländern hatten, kann es nicht verwundern, daß eine nahezu unüberschaubare Fülle an Literatur zum Thema existiert, die auf die eine oder andere Art und Weise Aussagen über die Wirkungen der Programme oder einzelner Maßnahmen macht. Die Bandbreite reicht von theoretisch angeleiteten Untersuchungen, die sich mit dem von IWF und Weltbank unterstellten ökonomischen Modell auseinandersetzen, über Arbeiten, die mit einer anekdotischen Beweisführung Aussagen über die Programme oder einzelne Elemente machen, und über Fallstudien, die die Wirkung eines Programms im spezifischen Kontext eines Landes untersuchen, bis zu Studien, die Erfolg oder Mißerfolg der Strukturanpassung im Vergleich von "Anpassungsländern" und "Nicht-Anpassungsländern" ermitteln.

Die Ergebnisse fallen unterschiedlich, teilweise gegensätzlich aus. Evaluierungen der Weltbank bescheinigen der Strukturanpassung, wenn konsequent umgesetzt, mit einigen Abstrichen Erfolg. Unabhängige Studien kommen zu weit kritischeren Einschätzungen; einige beurteilen die Strukturanpassungspolitik als verheerenden Fehlschlag, andere attestieren ihr nur partielle Defizite. In einem Punkt besteht Konsens: Strukturanpassung ist angesichts der weltwirtschaftlichen Verhältnisse unabdingbar. Die Ausgaben eines Landes müssen auf ein langfristig finanzierbares Niveau gebracht werden.

Die große Varianz in den Ergebnissen ist nicht zuletzt auf die Wahl der Meßmethoden zurückzuführen. Tatsächlich ist es diskussionswürdig, wie der Erfolg oder Mißerfolg des Ansatzes, eines Programms oder einzelner Maßnahmen gemessen werden kann. Einige Punkte werden hier genannt, sie relativieren die in den folgenden Abschnitten referierten Ergebnisse, erlauben aber nicht, eine Meßmethode einer anderen vorzuziehen.

- *Was macht ein Land zu einem "Anpassungsland"?* Der Abschluß eines Strukturanpassungsabkommens kann nicht das alleinige Kriterium sein, denn ein Gutteil der Auflagen wird, im Unterschied zu Stabilisierungsabkommen des IWF, nicht oder nur zum Teil umgesetzt. Nicht selten werden Reformen unter politischem Druck wieder zurückgenommen. Die Weltbank gibt in ihrer Evaluierung von 1988 an, etwa 60 Prozent der Auflagen würden vollständig umgesetzt, in der von 1990 sind es 66, in der von 1992 73 Prozent (World Bank 1988, 60; 1990, 6; 1992, 84). In den Fallstudien von Mosley, Harrigan und Toye (1991) variiert die Umsetzungsquote zwischen 25 und 90 Prozent (Mosley 1991, 230). IWF-Programme wurden 1980-93 in mehr als der Hälfte der Fälle (53 Prozent) vor dem Ende ihrer Laufzeit abgebrochen; 1991-93 stieg die Abbruchquote auf 61 Prozent (Killick 1994, 2).²²
- *Woran soll der Erfolg oder Mißerfolg eines Strukturanpassungsprogramms gemessen werden?* Mehrere Vorgehensweisen sind denkbar und werden in den Studien angewandt:
 1. *Vergleich der Situation während und/oder nach der Strukturanpassung mit der Situation, die sich entwickelt hätte, wenn keine korrigierenden Maßnahmen ergriffen worden wären ("counterfactual methodology").* Dieses vorzugsweise von IWF und Weltbank angewandte Verfahren unterstellt nicht nur, daß 'Was-wäre-wenn-Aussa-

22 Hier wird deutlich, daß die Weltbank weniger Durchsetzungsmöglichkeiten ("leverage") als der IWF mit seinen Kreditabkommen hat. Bei diesen wird die Auszahlung des Kredits gestoppt, sobald ein bestimmtes Leistungskriterium ohne eine für den Fonds befriedigende Erklärung verfehlt wird. Der Unterschied ist darauf zurückzuführen, daß die Leistungskriterien der Bank weniger präzise sind (über Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung läßt sich trefflich streiten, nicht aber über den Prozentsatz des Budgetdefizits) und politische Führungen nicht selten ganze Programmpakete in dem Willen akzeptieren, später nur deren politisch "harmlose" Elemente umzusetzen, und schließlich, daß der interne Druck, zu einem Abkommen zu kommen und Mittelabfluß zu gewährleisten, bei der Weltbank ungleich größer ist (Mosley 1991, 230f.).

gen' sinnvoll und möglich sind,²³ es kommt auch nahezu zwingend zu positiven Ergebnissen, zumindest im makroökonomischen Bereich: Gerade weil der wirtschaftspolitische Kurs nicht mehr durchzuhalten, die bisherige Politik nicht mehr finanzierbar war, haben sich Regierungen ja auf ein Strukturanpassungsprogramm eingelassen. Und dieses bringt zumindest den Strukturanpassungskredit. Kritiker erklären auch, daß diese Methode zur Beurteilung der sozialen Entwicklung unangemessen sei: Hier könne es nicht um den Vergleich mit einer hypothetischen Situation gehen, entscheidend sei, in welche Richtung die tatsächliche Entwicklung gehe (Stewart 1991, 1849).

2. *Vergleich einer Gruppe von "Anpassungsländern" mit einer Kontrollgruppe von "Nicht-Anpassungsländern"*. Dieses ebenfalls von der Weltbank verwandte Verfahren findet seine Grenze in der Vergleichbarkeit von Ländern und Ländergruppen. Ein näherer Blick auf die miteinander verglichenen Länder offenbart häufig große strukturelle Unterschiede und in der Ausgangssituation.
 3. *Vergleich der Situation vor und während bzw. nach der Anpassung*. Bei dieser Methode werden leicht Variablen ausgeblendet, die unabhängig von den Maßnahmen der Strukturanpassung wirksam sind (s. weiter unten).
 4. *Vergleich der Anpassungsziele mit der Zielerreichung*. Ein derartiges Verfahren führt bei wenig ambitionierten Programmen leicht zu positiven Ergebnissen, bei ambitionierten dagegen eher zu einer negativen Bilanz. Auch besteht die Gefahr, daß die Methode den Blick auf Kennzahlen der wirtschaftlichen Entwicklung verengt und Sekundäreffekte der Anpassungsmaßnahmen vernachlässigt, etwa im Bereich der sozialen Entwicklung.
- *Welchen Einfluß haben Variablen, die von der Strukturanpassung unabhängig sind?* Die Schwankungen der Weltpreise für ein Hauptexportgut oder Wetterveränderungen, die zu einer guten oder schlechten Ernte führen, haben auf die wirtschaftliche und vermittelt auf die politische und soziale Entwicklung der Anpassungsländer häufig erheblichen Einfluß, der den Strukturanpassungsprogrammen weder im Guten noch im Schlechten zugeschrieben werden kann. So war etwa der Wiederanstieg der ghanaischen Kakaosexporte Mitte der 80er Jahre zu einem Gutteil auf günstige Wetterbedingungen (und erst in zweiter Linie auf Reformen im Kakaosektor) zurückzuführen.

23 Kritiker bestreiten dies: "... this is clearly an untenable method because it panders to metaphysics and subverts the standard approach of comparative statistics in economic theory. Nobody, including the Fund and the Bank, can tell what any situation would have been without a given programme because of several possible intervening factors." (Onimode 1992, 64)

Detaillierte Fallstudien, die Entstehung, Umsetzung und Ergebnisse von Strukturanpassungsprogrammen im länderspezifischen Kontext analysieren, überwinden die unzähligen Meß- und Bewertungsschwierigkeiten am besten. Sie haben die größte Erklärungskraft, allerdings auch einen entscheidenden Nachteil: verallgemeinernde Schlußfolgerungen lassen sich nicht, oder nur sehr begrenzt ziehen. Bei der Darstellung der Ergebnisse und Wirkungen von Strukturanpassungsmaßnahmen wird im folgenden deshalb vor allem auf Evaluierungen recurriert, die den Anspruch erheben, verallgemeinerbare Aussagen treffen zu können.

Die Weltbank hat die Strukturanpassungspolitik bisher dreimal umfassenden Evaluierungen mit globalem Anspruch unterzogen (World Bank 1988, 1990, 1992). Die erste Studie von 1988 vergleicht die wirtschaftlichen Ergebnisse einer Gruppe von Anpassungsländern mit ihrer Situation vor der Anpassung sowie mit der wirtschaftlichen Entwicklung in Nicht-Anpassungsländern; in der Studie von 1990 werden die Ergebnisse von Ländern, die frühzeitig und intensiv Anpassungsmaßnahmen umgesetzt haben, "anderen Anpassungsländern" und "Nicht-Anpassungsländern" gegenübergestellt. Die dritte Studie von 1992 unterscheidet "intensiv anpassende Länder" (Länder mit mindestens zwei Anpassungsprogrammen), "andere Anpassungsländer" und "Nicht-Anpassungsländer" und argumentiert zugleich häufig mit der hypothetischen Situation, die eingetreten wäre, wenn sich die Anpassungsländer keinen Reformprogrammen unterzogen hätten.

Ebenfalls mit umfassenden Anspruch tritt die Studie von Mosley, Harrigan und Toye (1991) an, die die Ergebnisse in einer Gruppe von Anpassungsländern mit einer ähnlich strukturierten Kontrollgruppe von Nicht-Anpassungsländern vergleicht. Neun Fallstudien komplettieren die Befunde. Die Studie von Woodward (1992) stellt auf der Grundlage einer kritischen Würdigung der ersten beiden Weltbank-Evaluierungen und der Studie von Mosley, Harrigan und Toye eigene Berechnungen an. Daneben liegen Evaluierungen zu den Ergebnissen der Strukturanpassungspolitik in einzelnen Regionen (vor allem in Afrika südlich der Sahara) und zu einzelnen Aspekten der Strukturanpassungspolitik vor (zum Beispiel zu den sozialen Folgen). Die OECD hat versucht, verallgemeinernde Aussagen vor allem im Hinblick auf Arbeit, Einkommen und Lebensstandard anhand von sieben Fallstudien zu gewinnen (Bourgignon/Morrisson 1992).²⁴

2.1 Makroökonomische Wirkungen

Die Weltbank attestiert den Strukturanpassungsprogrammen eine durchweg positive Wirkung auf die volkswirtschaftlichen Aggregate. Die Anpassungspolitik sei "moderately successful" gewesen, heißt es in der ersten Weltbank-Studie; nach den Ergebnissen der zweiten Studie

24 Dabei wurden mit Hilfe von ökonometrischen Modellen auch andere Anpassungsvarianten durchgespielt.

verbuchten vor allem Länder, die frühzeitig Anpassungsmaßnahmen unternahmen, vergleichsweise hohe Wachstumsraten (World Bank 1990, 2ff.). In der dritten Evaluierung heißt es: "Adjustment appears, with time, to be a big success in middle-income countries and a more moderate success in low-income countries." (World Bank 1992, 21)

Die positive Gesamteinschätzung wird von anderen Studien nicht oder nur mit großen Einschränkungen geteilt. Eine Vielzahl Untersuchungen konstatiert ein Absinken der Wachstumsraten unmittelbar nach Programmbeginn (z.B. FAO 1989, 1; Woodward vol. 1 1992, 96) - ein Hinweis darauf, daß die nachfragebeschränkenden Maßnahmen rasch wirksam sind, während die wachstumsfördernden Effekte der Strukturanpassung, wenn sie denn eintreten, auf sich warten lassen. Daß sie überhaupt eintreten, bestreiten viele Studien.²⁵ In Ländern mit Strukturanpassungsprogrammen seien bestenfalls geringfügig höhere Wachstumsraten als in Ländern ohne Programme festzustellen, argumentieren diese Studien, und es sei zumindest fraglich, ob diese Verbesserungen auf die Strukturanpassungsmaßnahmen und nicht auf einen höheren Mittelzufluß und eine Veränderung der externen Bedingungen zurückzuführen ist (z.B. Stewart 1993, 202).

Alle Studien, einschließlich die der Weltbank, ziehen den Schluß, daß kleine, hochverschuldete Länder, vor allem im Afrika südlich der Sahara, durch Strukturanpassungsprogramme kaum oder keine Wachstumsimpulse erhalten haben.²⁶ Positiv ausgedrückt hatten Strukturanpassungsprogramme bestenfalls in Ökonomien Erfolg, die vergleichsweise groß sind, über ein relativ hohes Pro-Kopf-Einkommen verfügen, ein gewisses Industrialisierungsniveau erreicht haben und keine hohe Verschuldung aufweisen (Woodward vol. 1 1992, 97; Mosley 1991, 224f.).

Vergleichsweise erfolgreich waren die Anpassungsprogramme beim Ausgleich der Zahlungsbilanz. Das Leistungsbilanzdefizit konnte fast immer spürbar gesenkt werden, allerdings zunächst meist nur durch rückläufige Importe. Das angestrebte Exportwachstum setzte typischerweise erst zwei Jahre nach Programmbeginn ein. Dennoch gelang es den Anpassungsländern in der Regel nicht, ihre Schuldenlast abzubauen. Vor allem in der ersten Hälfte der 80er Jahre stiegen

25 "Taken as a whole, the sample of SAL countries does not exhibit any significant influence of programme aid on GDP growth rates." (Harrigan/Mosley 1991, 90) "(S)tructural adjustment has little or no positive impact on economic growth for the great majority of developing countries. ... there is no clear and incontrovertible evidence that structural adjustment helps to increase economic growth during the adjustment period." (Woodward 1992 vol. 1, 96) "(T)he objective of macroeconomic stabilization has been achieved only partially." (Cornia 1993, 188) Killick (1994, 2) unterscheidet zwischen IWF- und Weltbank-Programmen: "In the case of the IMF, most tests indicate no significant correlation between programmes and changes in GDP growth. Evidence on Bank programmes is more mixed: some tests show a similar absence of significant association; others indicate more positive results."

26 Der Chef-Ökonom der Weltbank für Afrika spricht von einer "sluggish response to adjustment" der Länder südlich der Sahara (Husain 1994, 156).

die Schuldendienstquoten in Anpassungsländern weiter deutlich an (Harrigan/Mosley 1991, 90; Bourgignon/Morrisson 1992, 27; FAO 1989, 1; World Bank 1988).

Ein gemeinsames Ergebnis aller Untersuchungen ist, daß zwischen der Umsetzung von Strukturanpassungsmaßnahmen und der Entwicklung der Investitionsraten eine stark negative Korrelation besteht, vor allem in Ländern mit niedrigem Einkommen. Während die Weltbank fallende Investitionsraten unter anderem mit größerer ökonomischer Effizienz erklärt (z.B. World Bank 1990, 21), beurteilen nahezu alle anderen Studien diesen Effekt als dramatische Fehlentwicklung. Ein Rückgang der Investitionen sei vor allem im Hinblick auf die langfristigen Entwicklungschancen der Länder verhängnisvoll (Mosley et al. 1991, 301; Woodward vol. 1 1992, 96). Auf keinen Fall würden die Programme die strukturellen Defekte der Entwicklungsökonomien überwinden (Cornia 1993, 165).

Angesichts dieser Befunde ist Killick (1993, 318) zuzustimmen, der zusammenfassend feststellt:

"(W)e cannot provide strong evidence that IFI- [International Financial Institution] supported programs achieve their objectives. The indications are that when implemented, they help in some degree, but that the results are less than dramatic, particularly in SLICs [small, low-income countries]. Indeed, few countries can convincingly claim that adjustment programs have made a decisive difference, particularly in Africa and Latin America, although some have made encouraging progress. Moreover, even fewer countries can say that improvements have become self-sustaining, so that they will achieve consistently better results over a period of years."²⁷

2.2 Soziale Wirkungen

Die sozialen Wirkungen von Strukturanpassungsprogrammen sind außerordentlich komplex und vermittelt; Erfahrungen einzelner Länder und Regionen weisen erhebliche Unterschiede auf. Direkte Wirkungen lassen sich nur in seltenen Fällen nachweisen (wie etwa bei Entlassungen aus dem öffentlichen Dienst). Drei Bereiche, in denen Strukturanpassungsprogramme die Lebensverhältnisse beeinflussen (können), sind zu unterscheiden:

- Einkommen und Beschäftigung,
- Preise, insbesondere der Basisgüter,
- Verfügbarkeit öffentlicher Dienstleistungen, insbesondere bei Bildung und Gesundheit.

27 Ähnlich Stewart (1993, 203): "(T)he overall evaluation of the programmes, from the perspective of macro-economic performance, is not good." Stewart schränkt allerdings ein, daß seit Ende der 80er Jahre die Wachstumsergebnisse besser seien, insbesondere in einigen lateinamerikanischen Ländern (ebd.). Killick (1994, 1) bringt die Ergebnisse der Strukturanpassung auf eine kurze Formel: "... patchy, at best."

Veränderungen in diesen Bereichen schlagen sich - in der Regel mit Verzögerung - in verschiedenen Sozialindikatoren, wie Kindersterblichkeit, Alphabetisierung, Nahrungsmittelverfügbarkeit etc. nieder. Sie haben ebenfalls Einfluß auf die Entwicklung der Armut in einem Land.

Die Auswertung von sieben Fallstudien des Forschungsprojekts der OECD zeigt eine (unterschiedlich ausgeprägte) Abnahme der **Beschäftigung** im formellen Sektor, die zu wachsender Arbeitslosigkeit und einer starken Ausweitung des informellen Sektors führte (Bourguignon/Morrisson 1992, 32). Der Befund wird von anderen Studien bestätigt (World Bank 1988, 30; FAO 1989, 36; Stewart 1991, 1851; Adepaju 1993, 5). Unterdessen blieben die erhofften positiven Wirkungen der Strukturanpassung auf den landwirtschaftlichen Arbeitsmarkt aufgrund seiner Ineffizienzen sehr begrenzt (Smith 1991, 75).

Von Arbeitslosigkeit betroffen waren vor allem die öffentlich Bediensteten, die im Zuge der Reorganisation und Verkleinerung des öffentlichen Dienstes oder der Staatsunternehmen entlassen wurden. Sie mußten zum Teil erhebliche **Einkommenseinbußen** hinnehmen, fielen aber in der Regel nicht unter die Armutsgrenze. Die FAO (1989, 31ff.) konstatiert für die erste Hälfte der 80er Jahre einen teilweise erheblichen Rückgang der realen Mindestlöhne in 16 von 20 afrikanischen Anpassungsländern, in denen Vorgaben zur Lohnpolitik Bestandteil der mit den Bretton-Woods-Institutionen vereinbarten Programme waren. Die Unternehmensgewinne sind je nach Land und Sektor in einigen Fällen gestiegen, in anderen gefallen; häufig mußten Unternehmen schließen (Bourguignon/Morrisson 1992, 35).

Mit dem Anschwellen des informellen Sektors²⁸ in den Städten gingen in jedem Fall die hier verdienten Einkommen während der Anpassung zurück. In der Landwirtschaft konnten die Einkommen nach den Ergebnissen der OECD-Studie gehalten oder gesteigert werden, obschon es in Einzelfällen durch Subventionskürzungen (z.B. für Dünger) rückläufige Einkommen gab (Bourguignon/Morrisson 1992, 37f.). Die Untersuchung der FAO (1989, 31ff.) stützt diesen Befund nicht und stellt - von Ausnahmen abgesehen - rückläufige Realeinkommen auch in ländlichen Gebieten fest. Auch andere Untersuchungen sind skeptisch, daß die im Zuge von Produzentenpreiserhöhungen und Abwertung unterstellten Einkommenszuwächse breiten Schichten der ländlichen Bevölkerung zugute gekommen sind. Produktionssteigerungen, die vermarktbar sind, könnten in den meisten Ländern nur eine kleine Gruppe relativ prosperierender Produzenten erzielen (Woodward 1992 vol. 2, 194; Killick 1993, 341).

Während sich IWF-Autoren auf die Position zurückziehen, Anpassungsprogramme seien nicht "schädlicher für die Einkommensverteilung ..., als die realistischen Alternativen" (Bernstein/

28 In Lateinamerika stieg der Anteil nicht-landwirtschaftlicher Beschäftigung im informellen Sektor von 1980 auf 1986 von 29 auf 32 Prozent; während in Afrika südlich der Sahara der Anteil der Arbeitskräfte, die im informellen Sektor der Städte beschäftigt sind, von geschätzten 56 Prozent 1980 auf 60 Prozent 1985 stieg (Stewart 1991, 1851).

Boughton 1994, 43), halten andere Autoren eine Verschärfung der Einkommensungleichheit für wahrscheinlich, sofern die Anpassung nicht mit einem starken Zuwachs arbeitsintensiver Beschäftigung einhergeht (Toye 1993, 33; Stewart 1991, 1850).²⁹ Dies war augenscheinlich nicht der Fall.

Die Liberalisierung der Preise und der Abbau von Subventionen führte zu einer Veränderung der innerstaatlichen Terms of Trade zugunsten der ländlichen Gebiete und der Landwirtschaft (Tapsoba 1990, 282). Einkommenserhöhende Effekte hatten Preissteigerungen in gewissem Umfang für ländliche Haushalte, obschon es auch hier Verlierer gab (FAO 1989, 31). In einer Zusammenschau verschiedener afrikanischer Fallbeispiele kommt Sahn (1992, 12a zit. n. Mosley 1994, 74) zu dem Ergebnis, "that adjustment policies did not have any appreciable impact on incomes of rural smallholders."³⁰ Während Produzenten von cash crops durch die Erzeugerpreissteigerungen in der Regel zu den Netto-Gewinnern gehörten, ist die Bilanz bei den food crop-Produzenten weniger eindeutig. Hier wurden Einkommenszuwächse durch Preissteigerungen bei vermarktbareren Überschüssen häufig durch Preiserhöhungen bei anderen Grundgütern (z.B. Benzin) überkompensiert (Mukherjee 1994, 47).

Eindeutige Verlierer waren die armen Haushalte in den Städten, wo vor allem bei den Arbeitslosen und den im informellen Sektor Beschäftigten die Preissteigerungen für Grundgüter deutlich zu Buche schlugen. Diese entstanden häufig durch den Abbau von Subventionen für Güter, die im Budget der unteren Bevölkerungsschichten einen überproportionalen Anteil ausmachen (FAO 1989, 31).³¹ Der Nahrungsmittelkonsum ging allerdings nicht im gleichen Umfang zurück, vor allem weil relativ teure durch billigere Nahrungsmittel ersetzt wurden (Gaiha 1991, 43).³²

29 Killick/Malik (1991, 16) kommen aufgrund von Fallstudien zu dem Ergebnis, daß die Wirkungen von IWF-Stabilisierungsprogrammen auf die Einkommensverteilung erheblich sind, mögen aber, da die Wirkungen von Land zu Land zu unterschiedlich seien, keine allgemeinen Aussagen machen.

30 "The reasons for this are instructive. In Côte d'Ivoire, adjustment was followed by a decline in real incomes because it is a CFA country where devaluation was precluded and where relative price changes were minimal. In Madagascar, the absence of any large increase in incomes is attributable to the fact that prices for Madagascar's export crops (vanilla, cloves and coffee) did not rise as a consequence of adjustment. In the case of Ghana, the model indicates that incomes of the rural poor did not benefit from early successes of adjustment, [partly because] agricultural incomes are heavily weighted in the form of non-tradables, the relative price of which are expected to fall as a result of expenditure switching policies. And in Malawi, rural incomes did not increase because administered prices in agriculture contributed to a continued high level of taxation." (Ebd.)

31 Nahrungsmittelsubventionen - so der Weltbank-Ökonom Ferroni (1992, 48) - sind "nur dann tragbar, wenn sie streng zielgruppenorientiert angelegt werden." Tatsächlich gibt es bei Subventionen dieser Art erhebliche Streuverluste, die OECD-Studie ergab z.B. für Marokko, daß den ärmsten 30 Prozent der Bevölkerung nur 16 Prozent der Subventionen zugute kamen. Andererseits sind die Subventionen für die unteren Bevölkerungsschichten überlebenswichtig. In Marokko würde der Nahrungsmittelkonsum der Armen um ein Viertel zurückgehen, würden die Subventionen abgeschafft (Bourguignon/Morrisson 1992, 42).

32 "The welfare implications, however, may still not be negligible since certain other desirable food attributes might have to be foregone" (Gaiha 1991, 43).

Die Weltbank konstatiert in ihrer ersten Evaluierung für 1982-85 rückläufige Wachstumsraten des privaten Konsums pro Kopf (World Bank 1988, 30)³³; in der zweiten Studie bescheinigt sie für 1985-88 Ländern, die frühzeitig Anpassungsprogramme vereinbarten und konsequent umsetzten, den privaten Pro-Kopf-Konsum im Unterschied zu anderen Ländergruppen aufrechterhalten zu haben (World Bank 1990, 29f.).³⁴ In der zweiten Hälfte der 80er Jahre verzeichneten die sich intensiv anpassenden Länder sogar eine stärkere Steigerung des Wertes als die "anderen" und die "Nicht-Anpassungsländer" (World Bank 1992, 16f.).

Als ein geeigneterer Indikator für die Veränderung der Lebensverhältnisse vor allem der ärmeren Bevölkerungsschichten kann die Veränderung des Kalorienangebots und der Nahrungsmittelproduktion pro Kopf betrachtet werden. Die zweite Weltbank-Evaluierung zeigt eine Verschlechterung der Kalorienangebots in Anpassungsländern von 1981-1983, danach, 1983-1986 eine Verbesserung. Nicht-Anpassungsländer verbuchten dagegen eine kontinuierliche Verbesserung der Ernährungssituation (World Bank 1990, 30f.). Für Afrika sieht die Weltbank jedoch keinen Zusammenhang zwischen Strukturanpassung und der Ernährungslage. Dieser Befund wird durch eine Untersuchung eines FAO-Ökonomen zur Entwicklung des Kalorienangebots in Afrika bis 1985 gestützt: Danach gab es keinen wesentlichen Unterschied zwischen Anpassungs- und Nicht-Anpassungsländern; in beiden Ländergruppen nahm die Kalorienverfügbarkeit pro Kopf ab (Tapsoba 1990, 283).

Ähnliches gilt für die Nahrungsmittelproduktion, die durch die Verbesserung der Terms of Trade zugunsten der Landwirtschaft angeregt werden sollte: Die Nahrungsmittelproduktion pro Kopf ging sowohl in afrikanischen Anpassungs- und als auch in Nicht-Anpassungsländern 1980-1986 zurück, allerdings in den Anpassungsländern weniger stark als in den Nicht-Anpassungsländern. Auch stieg die Produktion pro Kopf in ersteren, in Jahren mit gutem Wetter (vor allem 1985) stärker als in letzteren (Tapsoba 1990, 283f.).

Zu einer generellen Aussage, ob sich im Zuge der Strukturanpassungsprogramme die landwirtschaftliche Produktion erhöht hat, mag sich die FAO nicht durchringen. Einige Studien, einschließlich der in "The State of Food and Agriculture" von 1990 präsentierten Daten, legten diesen Schluß nahe - so die FAO (1995, 271) -, andere würden eine Verbesserung der Situation der Landwirtschaft bestreiten. Als sicher kann allerdings gelten, daß es den Strukturanpassungsprogrammen nicht gelungen ist, die negativen Wirkungen von nicht-preisbedingten Strukturdefekten (etwa eine unzureichende Transportinfrastruktur) in den Entwicklungsländer-

33 Für Afrika südlich der Sahara ging der Konsum pro Kopf sogar absolut zurück.

34 Die Weltbank unterscheidet in dieser Studie zwischen "Early Intensive Adjustment Lending countries, EIAL", "Other Adjustment Lending countries, OAL" und "Non-Adjustment Lending countries, NAL".

Ökonomien auf Nahrungsmittelsicherheit und Ernährung ausreichend zu vermindern (Tapsoba 1990, 287; Cornia 1993, 192).³⁵

Der Anteil der Sozialausgaben an den öffentlichen Haushalten war in der Mehrzahl der Länder mit Strukturanpassungsprogrammen rückläufig. Zu diesem Ergebnis kommen alle entsprechenden Untersuchungen. Mit diesem Rückgang war vor allem im Afrika südlich der Sahara häufig, aber nicht immer, ein realer Rückgang der Ausgaben pro Kopf verbunden (World Bank 1990, 32f.; World Bank 1994, 171ff.; Stewart 1991, 1851). Strittig ist, ob sich mit der Reduzierung der Ausgaben für **Bildung** und **Gesundheit** die soziale Lage der Bevölkerung verschlechtert hat. Die Weltbank gibt zu bedenken, daß in Anpassungsländern die verfügbaren Ressourcen zielgruppengenaue eingesetzt werden könnten und Bevölkerungsschichten, die dazu in der Lage sind, nun an den Kosten für Bildung und Gesundheit beteiligt würden (World Bank 1990, 32; World Bank 1992, 59f.).

Kritiker konzedieren, daß es in vielen Anpassungsländern Umschichtungen innerhalb des Bildungs- und Gesundheitsbudgets gegeben hat, die eine Versorgung der unteren Bevölkerungsschichten sicherstellen sollen.³⁶ Doch würden die allgemeinen Kürzungen des Sozialbudgets den Effekt dieser Umschichtungen häufig aufwiegen (Woodward vol. 2 1992, 225).³⁷ Die WHO stellt in Anpassungsländern eine erhebliche Verschlechterung der medizinischen Infrastruktur fest. So seien mobile Versorgungseinrichtungen in vielen Ländern verkleinert oder abgeschafft worden und nicht durch den Aufbau lokaler Stationen ersetzt worden; Kontrolluntersuchungen seien eingestellt worden; wegen der schlechten Bezahlung hätten sich viele Mediziner nach anderen Beschäftigungsmöglichkeiten umgesehen; vielerorts habe vor allem die Versorgung der ländlichen Gebiete mit Gesundheitseinrichtungen gelitten (WHO/WFP 1990, 290f.).³⁸ Besonders hier war die Einführung von Gebühren für medizinische Dienste von zweifelhafter Wirkung: Die Leistungen wurden viel seltener in Anspruch genommen und die Einnahmen blieben hinter den Erwartungen zurück (Woodward vol. 2 1992, 248).

Ein Zusammenhang zwischen Strukturanpassung und der Entwicklung des Sozialindicators **Kindersterblichkeit** ist nicht festzustellen. Zu diesem Ergebnis kommen alle Untersuchungen. Die Kindersterblichkeit nahm während der 80er Jahre in den meisten Ländern ab, in einigen zu,

35 "Furthermore, a genuine concern exists that income distribution, food security, and welfare may be adversely affected in the long run." (Tapsoba 1990, 287)

36 Für Afrika konstatiert die Weltbank: "There is no evidence of a systematic trend to shift health and education spending from the secondary and tertiary levels and toward the primary level." (World Bank 1994, 172)

37 "World Bank policies which are intended to refocus social expenditure to the poor are admirable. However, poverty-targeted social spending is undermined by the general inadequacy of state provision." (Oxfam 1994, 15)

38 Für Afrika stellt die Weltbank fest: "Many countries have a strong bias toward secondary and tertiary care (in district and capital hospitals), and there is little discernible movement toward primary health care or basic health services." (World Bank 1994, 173)

unabhängig davon, ob es sich um Anpassungs- oder Nichtanpassungsländer handelte (World Bank 1990, 32).

Obwohl sich in Afrika in 15 von 22 Anpassungsländern eine Verschiebung der Bildungsausgaben in Richtung auf Grundbildungseinrichtungen nachweisen läßt, sanken in 60 Prozent der Anpassungsländer die Einschulungsraten bei Grundschulen (Cornia 1993, 190f.; s.a. Stewart 1991, 1851). Die Weltbank war schon in ihrer zweiten Evaluierung zu ähnlichen Ergebnissen gekommen: In den sich frühzeitig und intensiv anpassenden Ländern fielen die Einschulungsraten für Grundschulen, während sie in den Vergleichsgruppen weiter stiegen (World Bank 1990, 35).³⁹ Vor allem für Länder mit niedrigem Einkommen, zumal in Afrika, kann als gesichert gelten, daß sich das Erziehungswesen und die Gesundheitsversorgung während der Anpassungsperiode verschlechtert, zumindest aber weniger verbessert hat, als in anderen Ländern (Woodward vol. 2 1992, 211).

Eine zentrale Frage in der Diskussion um die Angemessenheit der Strukturanpassungsstrategie ist, ob sich mit ihr die **Armut** verringert oder vergrößert hat. Die Weltbank hatte zumindest 1989 eine klare Antwort: "adjustment helps raise living standards overall and especially for the poor", behauptete die 'Bank der Armen' (World Bank/UNDP 1989, iii). Verneinte die Evaluierung der Bank von 1990 noch einen kurzfristig wirksamen, systematischen Zusammenhang zwischen Veränderungen der Lebensbedingungen und Strukturanpassungsprogrammen (World Bank 1990, 26),⁴⁰ hieß es 1992 differenzierter: "Adjustment policies help most of the poor, but recessions associated with adjustment often cause temporary declines in the welfare for some of them." (World Bank 1992, 3)⁴¹

Kritiker halten die Wohlfahrtseinbußen nicht für vorübergehend. Für die FAO (1995, 272) "it is now well accepted that a new class of poor has been created by adjustment."⁴² Allerdings sei es schwierig, die Wirkungen der Anpassungsmaßnahmen von denen der allgemeinen Wirtschaftsmisere zu unterscheiden. Die OECD-Studie will auf der Grundlage ihrer sieben Fallstudien keine allgemeine Aussage treffen: Während die Armut in zwei Ländern abnahm, wuchs sie in den übrigen zumindest in den Städten. In den ländlichen Gebieten konstatierte die OECD ein uneinheitliches Bild (Bourgignon/Morrisson 1992, 48ff.).

39 Die Autoren eines Hintergrundpapiers zu dieser Studie schlugen deshalb Alarm. "(I)f measures are not taken to protect government expenditures on the social sectors, some developing countries may be faced with an erosion of one of the pillars of economic growth: human capital" (Kakwani et al. 1990, 47)

40 Von rückläufigen Einschulungsraten abgesehen, gebe es zwar keinen Beweis für einen negativen Einfluß der Strukturanpassung auf die Sozialindikatoren, hieß es in dem in Anm. 39 zitierten Hintergrundpapier, allerdings gebe es auch keinen Beleg dafür, daß Anpassungspolitik den sozialen Fortschritt dort fördere, wo er am meisten gebraucht werde (Kakwani et al. 1990, 48).

41 Weltbank-Mitarbeiter Serageldin hatte schon 1990 mit Blick auf Afrika eingeräumt, "that the adjustment process will be difficult for the urban poor." (Serageldin 1990, 257)

Tatsächlich muß bei den Wirkungen der Anpassung auf die Armut zwischen städtischen und ländlichen Gebieten unterschieden werden. Als sicher kann gelten, daß vor allem die städtische Armut im Zuge von Anpassungsmaßnahmen vielerorts zugenommen hat - durch Entlassungen aus dem Staatsdienst bzw. öffentlichen Unternehmen, durch den Abbau von Nahrungsmittelsubventionen und anderen Wohlfahrtseinrichtungen. Verallgemeinernde Aussagen zur Wirkung der Strukturanpassung auf die ländliche Armut - hier lebt das Gros der Armen - sind dagegen kaum möglich. Die Wirkungen hängen hier davon ab, ob die Armen Zugang zu Land haben oder nicht, und ob sie - wenn sie zu Landbesitzern gehören - cash crops oder food crops anbauen, schließlich ob sie zu Netto-Käufern oder -Verkäufern von Nahrungsmitteln zählen. Die Erzeuger von cash crops mögen von Produzentenpreiserhöhungen erheblich profitieren, Erzeuger von food crops können dagegen häufig nicht mit höheren Preisen für ihre Produkte rechnen (Killick 1993, 333; Killick/Malik 1991, 16).

Am härtesten treffen die negativen Effekte von Strukturanpassungsmaßnahmen nicht die absolut Armen, sondern in der Regel jene sozialen Schichten, die knapp über oder unter der Armutsgrenze leben. Während die absolut Armen, zumal wenn sie auf dem Lande leben und kaum in die Marktökonomie eingebunden sind, nur selten Zugang zu künstlich verbilligten Gütern und Dienstleistungen haben - von subventionierten Nahrungsmitteln einmal abgesehen -, werden die an der Armutsgrenze lebenden von Subventionsabbau und Kürzung der öffentlichen Sozialbudgets nachhaltig getroffen, insbesondere wenn sie Bewohner städtischer Gebiete und auf die eine oder andere Weise mit dem formellen Sektor verbunden sind (Woodward vol. 2 1992, 51f.). Hier sind es vor allem von Frauen geführte arme Haushalte, die Gefahr laufen, daß sich unter der Strukturanpassung ihre soziale Situation deutlich verschlechtert: Frauen haben durch eine vergleichsweise schlechtere Ausbildung, kulturelle Barrieren und aktive Diskriminierung geringere Chancen sich auf die veränderte Situation einzustellen und neue Erwerbsmöglichkeiten zu erschließen (Killick 1993, 333; Stewart 1992, 194; Buvinic/Lycette 1988).

Die von der Weltbank provozierend gestellte Frage, ob es den Armen denn ohne Anpassung besser gehen würde (World Bank 1994, 163), ist mit den vorgenannten Befunden nicht bejaht worden. Sicher ist aber, daß die Strukturanpassungsprogramme der 80er Jahre weit davon entfernt waren, Armut nachhaltig abzubauen oder gar zu überwinden. Nicht selten hat die Politik der Strukturanpassung dagegen zu einer Ausbreitung der Armut beigetragen.

42 Ähnlich Ridell (1992, 66): "There can be little doubt that the effects of S.A.P.s in Africa have led to worsened conditions. Poverty has increased, and it no longer sounds radical to describe the process taking place in many countries as 'underdevelopment'."

3. Die Strukturanpassung sozial verträglich machen: Soziale Aktionsprogramme und Sozialfonds

Unter dem Eindruck der Kritik an den sozialen Folgen der Strukturanpassungsprogramme reifte ab Mitte der 80er auch in der Weltbank die Einsicht, daß Schritte unternommen werden müßten, um die als unabdingbar erkannte Anpassung sozial verträglich zu machen. Mit, teilweise auch ohne direkte Beteiligung der Weltbank wurden vor allem in Afrika und Lateinamerika unterschiedliche Maßnahmen ergriffen, um die kurzfristigen sozialen Kosten der Programme, vor allem für die Armen, zu minimieren und die Armen in die Lage zu versetzen, langfristig von den Wirtschaftsreformen zu profitieren. Mehr oder weniger explizit verfolgten die Maßnahmen immer auch das Ziel, die politische Akzeptanz des Anpassungsprogramms zu erhöhen, vor allem dann, wenn Projekte umgesetzt wurden, die konfliktfähigen Anpassungsopfern in den Städten zugute kamen.

Es werden Sozialfonds und Soziale Aktionsprogramme unterschieden, die wiederum häufig unter dem Begriff "soziale Sicherungsnetze" subsumiert werden. Ein "soziales Sicherungsnetz" definiert die Weltbank als "eine Form der Einkommenssicherung, um den Menschen über kurzfristige Belastungen und Schwierigkeiten hinwegzuhelfen" (Weltbank 1990, 109). Allerdings streben Sozialfonds und "Soziale Aktionsprogramme" der zweiten und dritten Generation weiterreichende Ziele an, wie das der Armutsreduzierung und der wirtschaftlichen Integration verarmter Gruppen.

Sozialfonds sind häufig Neugründungen, die vergleichsweise unabhängig außerhalb der bürokratischen Prozeduren der Ministerien agieren. In der Regel fungieren sie als Mittler zwischen Regierung, Gebern und Entwicklungsagenturen auf der einen, und lokalen Akteuren, Nicht-Regierungsorganisationen (NRO), lokaler Verwaltung, Klein- und Kleinstunternehmen auf der anderen Seite. Sie sind nachfragegesteuert, d.h. sie stellen lokalen Agenturen auf Antrag Ressourcen zur Verfügung, die zugunsten von Armen und "verwundbaren Gruppen" eingesetzt werden.

Soziale Aktionsprogramme sind multisektorielle Investitionsprojekte mit sozialer Ausrichtung. Sie werden typischerweise von einer "task force" zusammengestellt und von zentraler Stelle aus, in der Regel einem Ministerium, gesteuert. Jede Projektkomponente ist vor Programmbeginn vollständig ausgearbeitet; die Beteiligung von NRO ist begrenzter als bei Sozialfonds. Bisweilen ist ein Sozialfonds Bestandteil eines Sozialen Aktionsprogramms.⁴³

43 Z.B. in Kamerun, wo das Social Dimensions of Adjustment Project (SDA Project) einen nationalen Beschäftigungsfonds (FNE) und einen Fonds zur Rehabilitierung der sozialen Infrastruktur auf Gemeindeebene (PRODEC) enthält (Marc et al. 1995, 10 u. 86).

Sozialfonds und Soziale Aktionsprogramme enthalten typischerweise ein oder mehrere der folgenden Elemente:

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die die öffentliche Infrastruktur verbessern (gewöhnlich speziell für die aus dem öffentlichen Dienst Entlassenen),
- Kreditprogramme, um Arbeitslosen den Schritt in die Selbständigkeit zu ermöglichen (ebenfalls häufig speziell für Entlassene des öffentlichen Sektors),
- Abfindungen für aus dem öffentlichen Dienst Entlassene und/oder Qualifizierungsangebote,
- einkommenschaffende Maßnahmen, häufig speziell für Frauen,
- Ausgabe von Nahrungsmittelkupons an Bedürftige,
- Verbesserung der medizinischen Grundversorgung und
- Verbesserung der Ausstattung mit Ausbildungsmaterial.

3.1 Erfahrungen in Afrika

Die in Afrika vorherrschende Form, die sozialen Kosten von Strukturanpassung zu minimieren, waren und sind Soziale Aktionsprogramme. Eine Pilotfunktion hatte das 1987 in Ghana ins Leben gerufene "Programme of Actions to Mitigate the Social Costs of Adjustment" (PAMSCAD). Es folgten innerhalb und außerhalb der Initiative "Social Dimensions of Adjustment" (SDA) weitere Soziale Aktionsprogramme und Sozialfonds. Am Beispiel Zimbabwe wird deutlich, wie Anpassungsprogramme der 90er Jahre und Vorkehrungen, negative soziale Effekte zu begrenzen, wirken. Eine Übersicht über "Soziale Aktionsprogramme" und Sozialfonds in Afrika gibt Tabelle 2.

3.1.1 Das PAMSCAD in Ghana - zu spät und zu wenig

Im Rückblick erscheint das PAMSCAD angesichts seiner offensichtlichen Schwächen als ein hastig geschnürtes Projekte-Paket, das dem ghanaischen Rawlings-Regime schwindende Legitimation beschaffen und der internationalen Öffentlichkeit demonstrieren sollte, man kümmere sich um die sozialen Dimensionen der Strukturanpassung. Dabei hatte dieses erste Programm, das ausdrücklich die sozialen Kosten von Strukturanpassung minimieren sollte, einen nicht unerheblichen Vorlauf.

Tabelle 2: Soziale Aktionsprogramme und Sozialfonds in Afrika

Land/Name	Gründungs- jahr	Laufzeit	Typ	Zielgruppen	Finanz- vo- lumen (in Mio. \$)	Anteil ex- terner Geber (in %)	Anteil der Welt- bank (in Mio.\$)
Ägypten SFD (Social Fund for Development)	1991	6 Jahre	SF	arbeitslose öffentlich Bedienstete, Universitätsabsolventen, Frauen, Kinder, ländliche Arme	613	52	
Äthiopien (Pilot Social Rehabilitation Fund)	1992		SF		12		5
Burkina Faso (Public Works and Employment)	1991				20		2,2
Burundi (Social Action Project)	1993		SF		10,4		15,7
Eritrea (Community Rehabilitation Fund)	1994						1
Gambia (Public Works and Capacity Building)	1993				12,5		11
Ghana PAMSCAD (Programme of Action to Mitigate the Social Costs of Adjustment)	1987	6 Jahre	AP	Vom Strukturanpassungsprogramm betroffene: Arbeitslose des öffentlichen Sektors, städtische Haushalte mit niedrigem Einkommen, ärmste Regionen im Norden, unterernährte Frauen und Kinder	84	94	10,6
Guinea SEDSP (Socio-Economic Development Support Project)	1989		SF	Entlassene des öffentlichen Dienstes, arbeitslose Universitätsabsolventen, unterernährte Frauen und Kinder	13,5	87	9
Guinea-Bissau SIRP (Social and Infrastructure Relief Project)	1989		AP	Unterbeschäftigte, städtische Haushalte mit niedrigem Einkommen, Entlassene des öffentlichen und privaten Sektors, Kleinbauern mit niedriger Produktivität	17	94	8,1
Kamerun SDA (Social Dimensions of Adjustment)	1990			Entlassene aus dem öffentlichen und privaten Sektor, städtische Jugendliche, unterernährte Frauen und Kinder	85	78	21,5
Komoren (Community Development Support Fund)	1994						7
Mali (Public Works and Capacity Building)	1992		SF		28,2		20
Madagascar EMSAP (Economic Management and Social Action Program) (Food Security and Nutrition)	1988 1993		AP SF	Aus dem öffentlichen Dienst entlassene, malariegefährdete Frauen und Kinder im Hochland	31 32,4	88	22 21,3

Mauretanien (Construction Capacity and Employment)	1993		SF		20		12
Niger (Public Works and Employment)	1991				27,8		20
São Tomé und Príncipe SIF (Social Infrastructure Fund)	1990	6 Jahre	SF	ärmste Bevölkerungsgruppen, keine genaue Zielbestimmung	8	87	5
Senegal DIRE (Délégation à l'Insertion, à la Réinsertion et à l'Emploi)	1987		AP	Entlassene des öffentlichen Dienstes, Universitätsabsolventen	11	50	5
AGETIP I (Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public)	1990	2 Jahre	SF	städtische Arbeitslose und Kleinunternehmen	33,3	85	20,1
AGETIP II	1992		SF	wie oben	81		39
Somalia SAF (Social Action Fund)	1989	1990 abgebrochen (Bürgerkrieg)		Arme, für die die Grundversorgung nicht gesichert ist, Arme in abgelegenen Regionen, unzureichend ernährte Frauen und Kinder, im Zuge des Anpassungsprogramms arm gewordene	2,7	100	2,7
Togo (Technical Education and Vocational Training)	1991		SF				9,2
Uganda PAPSCA (Program to Alleviate Poverty and the Social Costs of Adjustment)	1990		AP	Ärmere Gruppen der ländlichen Bevölkerung, städtische Arme des informellen Sektors, Kinder ohne Zugang zu Grundschulbildung und Gesundheitsdiensten, AIDS- und Kriegswaisen	37	99	28
Tschad PADS (Programme d'Appui au Développement Social)	1991		AP	Entlassene des öffentlichen Dienstes und Baumwollarbeiter, andere vom Anpassungsprogramm negativ Betroffene	27		13,4
Zambia (Social Recovery Project)	1989	unbegrenzt	SF	Arme und Ärmste in ländlichen Gegenden	46,4	94	20

Quellen: Marc et al. 1995, 90ff.; UNCTAD 1993, 35ff.; World Bank, NGO Unit, Operations Policy Department, Social Funds, Washington, May 17, 1994

Ghana war (neben Sri Lanka) im Zuge der Diskussionen zwischen IWF und UNICEF über die Auswirkungen von Anpassungspolitik auf die sozial Schwachen als ein Land ausgewählt worden, in dem untersucht werden sollte, wie 'gefährdete Gruppen' und Kinder durch die Politik betroffen sind und wie diese ergänzt oder verändert werden könnte (s. S. 7). Bereits Anfang 1985 erstellte ein aus dem lokalen UNICEF-Repräsentanten, Vertretern der ghanaischen Finanz- und Gesundheitsministerien und drei ausländischen Experten zusammengesetztes Team

eine entsprechende Studie, die später, nach einigen von der ghanaischen Regierung gewünschten Änderungen, als UNICEF-Report veröffentlicht wurde (Jolly 1988, 169f.).⁴⁴

Die Ergebnisse der Studie brachte UNICEF auf dem Treffen der Ghana Konsultativ-Gruppe im November 1985 in Paris ein, vor allem aber auf einem von der ghanaischen Regierung veranstalteten Treffen im Juli 1986 zu den 'menschlichen Dimensionen der Anpassung', das Vertreter der Regierung, der Weltbank und von UNICEF zusammenführte. Es wurde Konsens erzielt, ein Programm aufzulegen, das die 'verwundbaren Gruppen' während des Anpassungsprozesses unterstützt. Auf dem nächsten Treffen der Konsultativ-Gruppe im Mai 1987 mit dem Stempel der ghanaischen Regierung und der bi- und multilateralen Geber versehen, machten sich unter Leitung der Weltbank Experten von UNICEF, des World Food Programme, der ILO, der WHO, des UNDP, des IFAD und der Overseas Development Administration Großbritanniens daran, bis zum Juli einen Programm-Entwurf zu erarbeiten. Nach zahlreichen Änderungen, die auf zwei Treffen in Accra im Oktober und November 1987 diskutiert wurden, stand das 'Programm zur Linderung der sozialen Kosten der Anpassung' (Jolly 1988, 170; Jolly 1991, 1813).

Man hatte sich darauf geeinigt, daß PAMSCAD-Projekte fünf Kriterien erfüllen sollten:

- starke Armutsorientierung,
- hoher wirtschaftlicher oder sozialer Gewinn, oder, wenn dieser nicht quantifizierbar wäre, Nachweis der Kosteneffizienz und Unterstützung der sozialen Dimensionen der Anpassung,
- geringe institutionelle Voraussetzungen (um eine schnelle Umsetzung zu sichern),
- Vermeidung "jeglicher Verzerrungen" bei den Zielen des Strukturanpassungsprogramms,
- gute Sichtbarkeit ("high visibility"), um das Vertrauen in den Anpassungsprozeß zu stärken (Jolly 1988, 171).

Die Planer wählten 23 Bereiche für PAMSCAD-Projekte aus. Auf Gemeindeebene sollten soziale und wirtschaftliche Infrastrukturen (Schulen, Gesundheitseinrichtungen, Sanitäranlagen) wiederhergestellt, mit Brot-für-Arbeit-Programmen die Lebensverhältnisse etwa in den Slums von Accra verbessert, Kleinbauern und Kleinunternehmern Kredite gewährt, Ausbildungsmaßnahmen finanziert, Kinder an Grundschulen mit Speisen und Lehrmaterial versorgt und Wurmkuren durchgeführt werden.⁴⁵ Zur Finanzierung von PAMSCAD wurden im Februar 1988 auf einer eigens dafür einberufenen Konferenz in Genf 84 Mio. \$ eingeworben.

44 UNICEF, Ghana: Adjustment Policies and Programmes to Protect Children and Other Vulnerable Groups, Accra 1986. Eine Zusammenfassung der Studie wurde in Band 2 von "Adjustment with a Human Face" (Cornia et al. 1988) aufgenommen.

45 Eine Übersicht über die Projekt-Bereiche findet sich bei Jolly 1988, 172f.

Zumindest erstaunlich ist, daß das PAMSCAD bereits nach zwei Jahren auslaufen sollte, denn bereits während der Planung mußte klar sein, daß in Zweijahresfrist weder die Strukturanpassung beendet sein würde, noch die vor und während der Anpassung - das entsprechende Programm lief seit 1983 - angestauten sozialen Probleme überwunden sein würden - ganz zu schweigen von einer Überwindung der allgemeinen Armut. Tatsächlich floß die als "schnell auszählbar" deklarierte Hilfe in vielen Fällen erst nach ein bis zwei Jahren, teilweise noch später. Probleme 13 verschiedene Geberorganisationen zu koordinieren,⁴⁶ Schwierigkeiten der Distrikte, 'ihre' Projekte der kommunalen Selbstverwaltung den Behörden in angemessener Frist zu unterbreiten, überforderte Verwaltungen und zeitraubende Genehmigungsprozeduren waren dafür ursächlich (Kingsbury 1992, 28; Siebold 1990, 39). "It is doubtful", schreibt van der Hoeven (1991, 1841), "that the poor were reached quickly and adequately."

Einerseits war der für den Zweijahreszeitraum bewilligte Betrag von 84 Mio. \$ für ein Land von der Größe Ghanas keine *quantité négligeable*, andererseits machte er gerade acht Prozent der in diesem Zeitraum erwarteten Finanzhilfen von bi- und multilateralen Gebern aus. Hinzu kam, daß ein Gutteil der Mittel bereits vorher zugesagt oder in Aussicht gestellt worden war, es sich also nicht um zusätzliche Gelder handelte. Laufende und geplante Projekte, die mit Armutsreduzierung in Zusammenhang gebracht werden konnten, wurden einfach mit dem Etikett PAMSCAD versehen (Siebold 1990, 39; Stewart 1991, 1859).

Offensichtlich um dem Kriterium 'gute Sichtbarkeit' zu genügen und politische Gefolgschaft zu sichern, kamen etwa zwei Drittel der PAMSCAD-Mittel armen oder 'gefährdeten Gruppen' in den Städten zugute, nur drei Prozent sollten in den Norden des Landes fließen, wo Armut am verbreitetsten ist. Der größte Einzelposten (22 Prozent des Budgets) war für Abfindungen, Ausbildung und Existenzgründungshilfen für die im Zuge des Anpassungsprogramms aus dem öffentlichen Dienst Entlassenen vorgesehen - mithin nicht für Projekte zugunsten der chronisch Armen. Während in den Städten 30-40 000 Menschen durch Arbeitbeschaffungsmaßnahmen Beschäftigung finden konnten, blieben einkommenschaffende Projekte in den ländlichen Gebieten vergleichsweise dünn gesät (Stewart 1991, 1859).

In der Rückschau entpuppt sich PAMSCAD als ein Sammelsurium von Projekten, die für sich genommen alle eine gewisse Berechtigung hatten, zusammen aber kein kohärentes Konzept zur Linderung der sozialen Kosten der Anpassung oder gar der Armutsbekämpfung erkennen lassen. Der Anspruch, die sozialen Kosten der Anpassung zu minimieren, wurde noch am besten von Projekten eingelöst, die den aus dem öffentlichen Sektor Entlassenen zugute kamen, doch erfüllten diese Maßnahmen schwerlich das Kriterium der "starken Armutsorientierung." Die übrigen Projekte - etwa Wurmuren für Schulkinder oder Kredite für goldschürfende Kleinun-

46 Die Geber finanzierten einzelne Projekte, nicht PAMSCAD als Ganzes. Dies führte dazu, daß für einige Projekte mehr Mittel als geplant, für andere zu wenig zur Verfügung standen.

ternehmer - nützten irgendwelchen Bedürftigen irgendwie, standen aber bestenfalls mittelbar im Zusammenhang mit der Strukturanpassung und erreichten die chronisch Armen nur selten (Kingsbury 1992, 28ff.; Toye 1991, 195; Manuh 1994, 61 u. 73; Gibbon 1992a, 203). Die Mängel von PAMSCAD mögen nicht zuletzt in einem Geburtsfehler begründet sein. Für PAMSCAD-Projekte galt als Kriterium, sie müßten "jegliche Verzerrungen der größeren Ziele" der Strukturanpassung vermeiden. Die Grundlinien der Strukturanpassungspolitik sollten mithin nicht verändert werden.

3.1.2 Die "Social Dimensions of Adjustment"-Initiative: viele Worte, wenig Taten

Noch während der Planung von PAMSCAD, im Oktober 1987, wurde von UNDP, Weltbank, Afrikanischer Entwicklungsbank und einigen bilateralen Gebern ein Dokument unterzeichnet, das eine "Social Dimensions of Adjustment" (SDA) genannte Initiative startete. Angesichts der von SDA produzierten Papierflut kann im Nachhinein leicht der Eindruck entstehen, bei dem Unternehmen habe es sich vorrangig um eine Forschungsaktivität gehandelt. Im Gegensatz dazu war es das ausdrückliche Ziel von SDA "to assist participating African countries to integrate poverty and social concerns in the design and implementation of their adjustment programs", so die 'Terms of Reference' für die abschließende Evaluierung (SDA Steering Committee 1993, 67).⁴⁷

Die SDA-Initiative bestand aus vier Komponenten:

- Makro- und Sektor-Studien über die sozio-ökonomischen Implikationen von Strukturanpassung sollten einschließlich ihres analytischen Instrumentariums soweit verbessert werden, daß armutsorientierte Maßnahmen *ex ante* in die Programme integriert werden könnten.
- Die statistischen Informationssysteme der afrikanischen Länder sollten verbessert werden, um die Veränderung der Lebensverhältnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen während des Anpassungsprozesses beobachten und auf dieser Grundlage Programme und Projekte zur Armutslinderung entwerfen und ihre Umsetzung überwachen zu können.

47 Im Projektdokument vom 15. Oktober 1987 wurden die Ziele von SDA noch ausführlicher benannt:
"- to strengthen the institutional capacity of participating governments to design, monitor and implement poverty alleviation programs and projects to accompany structural adjustment programs
- assess the impact of structural adjustment programs over time on population groups
- to strengthen the institutional capacity of participating governments to develop and maintain ... adequate statistical data bases on the social dimension of structural adjustment." (zit. n. Ily 1993, 9; Ily 1994a, 449)

- Die institutionellen Kapazitäten sollten durch Maßnahmen des "institution building" vergrößert werden, um die Regierungen in die Lage zu versetzen, Programme der Armutsreduzierung im Zusammenhang mit Strukturanpassung zu entwerfen, umzusetzen und zu überwachen.
- Soziale Aktionsprogramme zur Armutsreduzierung und Verringerung der sozialen Kosten der Anpassung sollten konzipiert und bei ihrer Umsetzung überwacht werden. Dabei sollte zum einen auf das klassische Weltbank-Instrumentarium der Armutsbekämpfung zurückgegriffen werden: Alphabetisierung, Verbesserung der Primarschulbildung, der Basis-Gesundheitsversorgung etc., um Armen Zugang zu einkommenschaffenden Maßnahmen zu ermöglichen. Zum anderen sollten mit Komplementärprogrammen (arbeitsintensive Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Nahrungsmittelverteilungen, Qualifizierungsmaßnahmen für Entlassene etc.) die Übergangskosten der Anpassung vermindert werden (SDA Steering Committee 1993).

Bis April 1992 wurden für Aktivitäten in verschiedenen afrikanischen Ländern 253,2 Mio. \$ eingeworben und ausgegeben. Davon kamen 92,2 Mio. \$ von der Weltbankgruppe, 161,1 Mio. \$ von anderen Gebern. Von der Gesamtsumme flossen 141 Mio. \$ (56 Prozent) in Soziale Aktionsprogramme, 52,8 Mio. \$ in statistische Erhebungen und der Rest in die anderen Aktivitäten der SDA-Initiative. Die rasch wachsende "SDA program unit" wurde im Washingtoner Hauptquartier der Weltbank angesiedelt, die auch die Federführung für SDA übernahm.⁴⁸ Nachdem SDA ausgelaufen war, wurde die "SDA program unit" in die neue "Poverty and Social Policy Division" des Africa Technical Department integriert (SDA Steering Committee 1993, 10ff.; Gibbon 1992a, 203).

Wenn es tatsächlich das Ziel von SDA gewesen ist, durch verbesserte Makro- und Sektorstudien zu Empfehlungen für *ex ante* Interventionen zu kommen, die Maßnahmen der Armutsreduzierung in das Design der in Strukturanpassungsprogramme integrieren, so wurde dieses Ziel bestenfalls teilweise erreicht. Die konzeptionellen Überlegungen beschränkten sich zum einen auf Veränderungen der öffentlichen Finanz-, Kredit- und Wechselkurspolitik und Handelsliberalisierung, die - entscheidende Einschränkung - vorgenommen werden könnten, "without distorting economic mechanisms" (World Bank, Making Adjustment Work for the Poor in Africa, Washington 1990, S.87 zit. n. Gibbon 1994, 47), womit das freie Spiel der Marktkräfte gemeint war. Die Überlegungen mündeten in Vorschlägen zum "sequencing", also der zeitlichen Abfolge der Reformen. Zum anderen wurde sehr allgemein diskutiert, wie mit Subventionen und Dienstleistungen die Armen besser erreicht werden könnten (Gibbon 1993, 47). "The breakthrough was not forthcoming", hieß es in der abschließenden Evaluierung der SDA-In-

48 Das Budget der "SDA program unit" betrug (1988-91) 21,5 Mio. \$. Die Mittel kamen vor allem vom UNDP und bilateralen Gebern, die Weltbank trug nur einen geringen Teil.

itiative, "because the endeavor has proven intractable. (...) (T)he operational results ... were negligible." (SDA Steering Committee 1993, 19)

Die sehr kostenintensive statistische Komponente von SDA - immerhin verbrauchte sie 21 Prozent der Mittel - zeitigte allenfalls dürftige Ergebnisse. Mitunter waren afrikanische Regierungen nicht geneigt, die "Living Standard Measurement Surveys" (LSMS) zu unterstützen. Ihr Argument: Mit der Methode würden Daten erhoben, die sie selber bereits sammelten, außerdem würde zwischen der Erstellung der umfangreichen Surveys und konkreten Maßnahmen zu viel Zeit verstreichen.⁴⁹ Tatsächlich lagen im Mai 1993 von 24 Ländern erst 13 Berichte vor. Überdies gab es erhebliche methodische Kritik an der Datenerhebung nach dem "Priority Survey", einem 83seitigen Fragebogen zur sozialen Situation eines Haushalts (Gibbon 1992a, 207ff.; Gibbon 1993, 47f.).⁵⁰ Die SDA-Evaluierung mußte feststellen, daß Datenerhebung nicht automatisch zu schneller und effektiver Verarbeitung der Daten führt. Es sei nicht sicher, ob die Tendenz afrikanischer Regierungen, bei der Ausarbeitung ihrer Politiken die Ergebnisse statistischer Untersuchungen beiseite zu lassen, überwunden wurde. Immerhin, gaben sich die Autoren der Evaluierung zufrieden, sei innerhalb der internationalen Gebergemeinschaft und der teilnehmenden afrikanischen Länder das Bewußtsein gewachsen, wie wichtig es ist, Maßnahmen der Armutsreduzierung zu entwerfen, zu überwachen und zu analysieren (SDA Steering Committee 1993, 29).

Die SDA-Komponente "institution building" blieb gute Absicht. Die SDA-Koordinatoren hatten hier weder konkrete Maßnahmen anzubieten, noch verfügten sie über entsprechende Fachleute. "Insgesamt", schreibt Illy (1993, 12), einer der Autoren der Abschluß-Evaluierung, "krankte die SDA-Initiative an einem tiefgreifenden Umsetzungsmangel." Dieser offenbarte sich nicht zuletzt bei den Sozialen Aktionsprogrammen, auch außerhalb von SDA.

Im Rahmen von SDA wurden in sieben Ländern Soziale Aktionsprogramme begonnen, in zahlreichen anderen waren SDA-Planer an der Ausarbeitung von Projekten oder Programmen sozialer Entwicklung beteiligt.⁵¹ In acht Ländern wurden Sozialfonds eingerichtet. Stellt man die Zahl der Vorhaben den im Rahmen von SDA für Soziale Aktionsprogramme zur Verfügung stehenden Mitteln (140 Mio. \$) gegenüber, so wird deutlich, daß die einzelnen Programme weit davon entfernt waren, den Umfang von PAMSCAD (84 Mio. \$) zu erreichen - ein nicht gerade verschwenderisch ausgestattetes Programm.

49 Van der Hoeven (1991, 1842) merkt an, daß die Vorgaben der SDA-Planer für angemessene Statistiken "often outstrip the domestic capacity for continued analysis and monitoring."

50 Die methodischen Instrumente sind erklärt in Grootaert/Marchant 1991 und Delaine et al. 1992.

51 Illy (1994a, 448; 1993, 11) moniert, daß bei der Mittelbewilligung nicht zwischen Regierungen mit und ohne "gewisse Bereitschaft zu einer armutsorientierten Politik" unterschieden wurde. Zu letzteren zählt er die von Mauretanien, Zaire, Madagaskar und Tschad.

Zu den unterstützten Aktivitäten gehörten, wie schon im SDA-Dokument vorgesehen, arbeit- und einkommenschaffende Projekte für die soziale und wirtschaftliche Grundversorgung. Hauptinterventionsfelder waren die unteren Stufen des Gesundheits- und Bildungswesens, Klein- und Kleinstunternehmen des informellen Sektors, arbeitsintensive Arbeiten der öffentlichen Hand und Aus- und Weiterbildung für Arbeitslose (Marc et al. 1993, 12ff. u. 79). Zu den bevorzugten Maßnahmen gehörten Projekte zur Wiedereingliederung von Entlassenen des öffentlichen Dienstes: "These components are important for governments because these groups are usually the most vocal" (Marc et al. 1993, 67).⁵²

Vom Design und der äußerst dürftigen Bilanz von DIRE (Délégation à l'Insertion, à la Réinsertion et à l'Emploi) in Senegal muß nicht auf alle anderen Sozialen Aktionsprogramme geschlossen werden, einige Grundprobleme werden jedoch deutlich: 1987, in der Laufzeit des dritten Strukturanpassungsdarlehens der Weltbank geschaffen, wandte sich DIRE an Entlassene der staatlichen Unternehmen, öffentlich Bedienstete und Universitätsabsolventen, die bis dato nach ihrem Examen auf einen Platz im öffentlichen Dienst rechnen konnten. Mit zinslosen Krediten zwischen 10 000 und 50 000 \$ sollte ihnen der Start in die Selbständigkeit ermöglicht werden. Das Programm war mit 11 Mio. \$ ausgestattet, von denen rund 3 Mio. während der Laufzeit spurlos verschwanden. Knapp 500 Kredite wurden eher nach klientelistischen als sachlichen Kriterien bewilligt und ausgezahlt und damit etwa 1 500 Arbeitsplätze geschaffen. 32 Prozent der neuen Unternehmen waren nach zwei Jahren bankrott, nicht zuletzt, weil kaum darauf geachtet wurde, mit der Bewilligung entsprechende Schulungsmaßnahmen zu verbinden. Die Rückzahlungsquote lag bei etwa 10 Prozent (Kingsbury 1992, 33ff.; Graham 1992a, 4ff.).

DIRE wandte sich mitnichten an die Armen, sondern an eine relativ privilegierte Gruppe. Kredite für Buchläden und Reisebüros in Dakar hatten nichts mit Armutsbekämpfung zu tun. Erfolgreicher war die nachfolgende AGETIP (Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Publique), die - auf den positiven Erfahrungen des bolivianischen Sozialfonds FSE fußend (s. S. 41) - ab 1990 halbautonom von hoch motiviertem und gut qualifiziertem Personal geführt wurde. Über 66 000 Arbeitsplätze mit einer Dauer von durchschnittlich 29 Tagen wurden mit 34,6 Mio. \$ in 441 Projekten geschaffen, die die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur in armen städtischen Gebieten verbesserten. Kleinunternehmer wurden geschult, wie die arbeitsintensiven öffentlichen Aufträge auszuführen seien.⁵³ Unzureichende Beteiligung der Betroffenen und

52 Ähnlich die SDA-Abschlußevaluierung: "Most governments are preoccupied with short-term political issues and respond to the needs of the most vocal groups, such as civil service retrenchees." (SDA Steering Committee 1993, 36)

53 AGETIP gilt als ein afrikanisches Modell dafür, wie öffentliche Stellen kostengünstig und effizient grundlegende Infrastruktur (wieder)herstellen können. Die Verwaltungskosten lagen unter fünf Prozent und damit ähnlich günstig wie beim bolivianischen FSE (s. Anm. 67). Projekte in Benin, Burkina Faso, Tschad, Gambia, Niger und Mali versuchen, an die Erfahrungen von AGETIP anzuknüpfen (Marc et al. 1995, 13f. u. 24).

der mit ihnen zusammenarbeiteten NRO (Projektanträge können nur von öffentlichen Stellen gestellt werden) verhinderten jedoch auch hier größere Erfolge bei der Armutslinderung (Marc et al. 1995, 63). "In Senegal," schreibt Kingsbury (1992, 6) "the goal of poverty reduction ... has been subordinate to the interests of the politically vocal groups within or linked to the state sector."

Zweifellos haben Arme von den Sozialen Aktionsprogrammen und Sozialfonds profitiert - ebenso allerdings Schichten, die nicht zu Bedürftigsten zu rechnen sind.⁵⁴ Eine Evaluierung der Weltbank schätzte, daß etwa 35 Prozent der Mittel aus Sozialen Aktionsprogrammen und Sozialfonds ausschließlich städtischen, 15 Prozent ausschließlich ländlichen Gebieten zugute kämen; von den übrigen 50 Prozent würden Stadt und Land gleichermaßen profitieren (Marc et al. 1993, 14).⁵⁵ Die Konzentration der Mittel auf die Städte und hier auf Maßnahmen mit 'guter Sichtbarkeit' folgte politischen Notwendigkeiten und mußte notgedrungen zu Kompromissen mit dem ursprünglichen Ziel führen, die Ärmsten und während der Anpassung Gefährdetsten zu schützen. Die Weltbank spricht dies in ihrer Evaluierung offen aus:

"(P)rograms designed to address the social costs of adjustment were often viewed by governments as 'sweeteners', designed to maintain the support of key interest groups rather than as genuine attempts to protect the poor and vulnerable, who had little stake in the existing system and a correspondingly weak political voice. This context has clearly had effects on the ability - or inability - of SAP/SFs [Social Action Programs/Social Funds] to simultaneously attain the objectives of protecting the needy and enhancing political sustainability ..." (Marc et al. 1993, 31)

Nicht zuletzt aus diesem Grund waren (und sind) die präzise Zielbestimmung und -erreicherung ein wesentlicher Schwachpunkt der Programme. Schon bei SDA war nicht klar, ob der Gegenstand der Initiative die sozialen Kosten der Strukturanpassung bei benachteiligten Gruppen, die Armut allgemein oder die sozialen Dimensionen von Entwicklung war. Viele Aktionsprogramme führten die sozialen Kosten der Anpassung im Namen und/oder wurden mit ihnen begründet, dennoch waren sie häufig ungeeignet, die von der Strukturanpassung am stärksten Betroffenen zu erreichen - von den ärmsten der Armen, die wiederum kaum jemals zu den Hauptbetroffenen der Anpassung gehören, ganz zu schweigen.⁵⁶ Unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten erwies es sich zunehmend als unsinnig, zwischen strukturell und konjunkturell Armen, oder zwischen den Armen allgemein und den durch das Anpassungsprogramm besonders gefährdeten Armen zu unterscheiden. Angesichts knapper Mittel mußten Prioritäten gesetzt werden; sie waren unter politökonomischen Bedingungen der afrikanischen Länder viel-

54 Die SDA-Abschlußevaluierung faßt zusammen: "The immediate goal of reaching the poor and vulnerable groups was reached. The social actions programs have been implemented primarily in social infrastructure and have reached entire communities, touching both the poor and the not-so-poor." (SDA Steering Committee 1993, 39)

55 Die untersuchten zwölf Aktionsprogramme und Fonds sind nicht vollständig mit den im SDA-Rahmen initiierten Projekten identisch.

56 Marc et al. (1993, 71) benennen freimütig den Grund: "The poorest are generally the least visible, and therefore targeting to the poorest often represents a political cost for governments."

leicht rational und unter den Bedingungen schwach entwickelter Institutionen vielleicht verständlich - entwicklungspolitisch glücklich waren sie nur selten. (SDA Steering Committee 1993; Marc et al. 1993).

Ziel der Sozialen Aktionsprogramme im Rahmen von SDA war es nicht nur die sozialen Kosten der Anpassung zu minimieren, es sollten zugleich die 'institutionellen Kapazitäten' der teilnehmenden Länder gestärkt werden, Programme der Armutsreduzierung zu erarbeiten, umzusetzen und zu überwachen. Das Ziel wurde nur ungenügend erreicht. Die SDA-Abschlußevaluierung konstatiert in dieser Hinsicht "little real impact". Nur in sehr wenigen Ländern⁵⁷ hätten Aktionsprogramme zu einer Sozialpolitik auf nationalem Niveau beigetragen (SDA Steering Committee 1993, 36).

Ohne die positiven Wirkungen bestimmter Sozialer Aktionsprogramme und Sozialfonds mindern zu wollen, ist zusammenfassend festzustellen, daß die SDA-Initiative unter einem erheblichen Mißverhältnis zwischen Anspruch und Umsetzung litt. Es kreite der Berg - unter dem Druck der internationalen Öffentlichkeit machte sich die Weltbank anheischig, Strukturanpassungsprogrammen ein neues, sozial verträgliches Design zu geben - und gebar eine Maus: heraus kamen wohlfeile Ratschläge zur besseren Abfolge ökonomischer Reformen und Maßnahmen zur nachträglichen Linderung ihrer sozialen Folgen. Die institutionellen und administrativen Voraussetzungen für die Umsetzung wurden, wenn nicht ausgeblendet, dann doch nicht genügend beachtet. Der zentralstaatliche Ansatz der Strukturanpassungspolitik wurde so mit SDA wiederholt. SDA-Gutachter Illy (1994a, 452) kommt zu dem ernüchternden Ergebnis, "daß der erkennbare Nutzen dieses Programms für die Armen in Afrika als sehr gering einzuschätzen ist."

3.1.3 Strukturanpassung in Zimbabwe: Ein "Social Development Fund" mit begrenzter Wirksamkeit

Nach fast zehnjährigen Versuchen, einen unabhängigen Anpassungsweg zu gehen, verfolgt Zimbabwe seit 1991 unter seinem ehemals als marxistisch-leninistisch firmierenden Präsidenten Robert Mugabe ein klassisches Strukturanpassungsprogramm der Bretton-Woods-Institutionen. Zu den Maßnahmen gehören eine straffe Geldpolitik, Privatisierungen öffentlicher Unternehmen, der Abbau des Budgetdefizits, von Subventionen und staatlichen Eingriffen in das Wirtschaftsgeschehen. Auf dem Hintergrund der Erfahrungen mit Anpassungsprogrammen in den 80er Jahren wurden die sozio-ökonomischen Folgen des Programms für verschiedene soziale Gruppen antizipiert. Es sollten Vorkehrungen getroffen werden, negative Auswirkungen

57 Die Studie nennt Zambia, Zimbabwe und, mit Einschränkungen, Guinea. Auf lokaler Ebene sei der Anspruch aber häufig eingelöst worden (SDA Steering Committee 1993, 36 u. 39).

zu vermeiden.⁵⁸ Dazu gehörten Maßnahmen zur Hilfe für die aus dem privaten und öffentlichen Sektor Entlassenen, ein Nahrungsmittelprogramm, das die absehbaren Preiserhöhungen für die Armen abfedern sollte, die Ankündigung, das Niveau der Sozialausgaben aufrechtzuerhalten und die Armen von steigenden Gebühren auszunehmen.

Tatsächlich waren die sozialen Konsequenzen des Programms höchst einschneidend - die Maßnahmen zu ihrer Linderung dagegen wenig wirksam. Etwa 30 000 Arbeitnehmer wurden entlassen, die Arbeitslosigkeit stieg von 26 Prozent (1990) auf geschätzte 35 Prozent vier Jahre später. Die durch den Abbau von Subventionen rasch steigenden Nahrungsmittelpreise⁵⁹ trafen vor allem einkommensschwache städtische Haushalte, aber auch in ländlichen Gebieten nahm die Nahrungsmittelunsicherheit zu, verstärkt durch die schwere Dürre von 1992 (Lennock 1994, 9f.). Die Zahl der Menschen unter der Armutsgrenze stieg von 23 auf 43 Prozent (Seshamani 1994, 114; Balleis 1993, 25ff.; Chisvo/Munro 1994, 5ff.).

Entgegen der Ankündigung fiel der Anteil der Gesundheitsausgaben am öffentlichen Haushalt von 4,8 (1991/92) auf 4,5 Prozent (1992/93); pro Kopf gingen die Ausgaben von 52 Z\$ (1990/91) auf 40 Z\$ (1994) zurück. Unter dem Druck der Weltbank erhöhte die Regierung die Ausgaben ab 1992. Doch der nominale Anstieg um 70 Mio. Z\$ im Budget 1992/93 bedeutete einen realen Rückgang um etwa 20 Prozent; mit dem Budget von 1993/94 wurde eine 20prozentige Erhöhung um 150 Mio. Z\$ beschlossen - die allgemeine Inflation lag bei 28 Prozent. Die Konsequenzen für die medizinische Versorgung waren erheblich: Die Beschaffung unverzichtbarer Medikamente mußte auf einigen Gesundheitsstationen unterbleiben, Impfprogramme konnten nicht mehr im geplanten Umfang durchgeführt werden, die medizinische Ausrüstung verschlechterte sich, Reallohnseinbußen demotivierten die Ärzte und viele Anzeichen deuteten darauf hin, daß sich ein Zweiklassen-Gesundheitssystem entwickelte - eines für das Gros der Bevölkerung, bei dem es vielerorts am nötigsten fehlte und eines für die Wohlhabenden, die zusätzliche medizinische Leistungen aus eigener Tasche bezahlen können (Lennock 1994, 14ff.; Renfrew 1992, 24ff.; Balleis 1993, 27).

Dies war nicht zuletzt auf die Erhöhung der Gebühren für medizinische Leistungen im Juni 1991 und im Januar 1994 zurückzuführen. Zwar sollten Arme von ihnen durch einen "Social Development Fund" befreit werden, wenn sie nachweisen konnten, daß ihr Haushaltseinkommen ein bestimmtes Niveau nicht überschritte. Doch die Prozeduren der Antragstellung waren höchst kompliziert, Bewilligungen letztlich willkürlich, die Bemessungsgrenze mit zunächst

58 Im Vorwort des "Framework for Economic Reform 1991-95" hieß es: "The programme has been designed to protect poor people and it will concurrently assist those temporarily disadvantaged by the structural adjustment process" (GoZ 199, Preface).

59 Der Anstieg der Preise für Maismehl - das Hauptnahrungsmittel der Armen - um 54 und der Brotpreise um 35 Prozent im Jahre 1993 führte zunächst zu einem Kaufboykott und schließlich zu teilweise gewaltvollen Demonstrationen (Afrika Jahrbuch 1993, 401)

150, später 400 Z\$ pro Monat sehr niedrig angesetzt.⁶⁰ Die ersten Erstattungen wurden nicht vor März 1993 ausgezahlt.⁶¹ Die Maßnahme, die die Effizienz des Gesundheitswesens verbessern und die Einnahmen des öffentlichen Haushalts erhöhen sollte, führte vor allem zu einer geringeren Inanspruchnahme medizinischer Dienste und zu einer Verschlechterung der Gesundheitslage. Der Deckungsbeitrag der Gebühren für die laufenden Ausgaben des Gesundheitswesens blieb mit drei Prozent verschwindend gering (Lennock 1994, 20; Renfrew 1992, 14ff.; Chisvo/Munro 1994, 7f.).

Zwischen August 1991 und 1992, ergab eine Untersuchung von 36 Gesundheitsposten, sank die ambulante Betreuung um 18 Prozent, die stationäre Aufnahme von Kranken ging um 27 Prozent zurück - obwohl die Unterernährung infolge der Dürre stark zunahm. Nach der Gebührenerhöhung von 1991 sank die Verweildauer der Wöchnerinnen im "St. Paul's Mission Hospital" nahe Harare um 33 Prozent. Die Säuglingssterblichkeit, die im Distrikt Harare 1989 einen Niedrigststand von 23 (auf 1 000 Lebendgeburten) erreicht hatte, erhöhte sich hier bis 1992 auf 43; die Müttersterblichkeit, 1989 mit 191 (auf 100 000 Lebendgeburten) ebenfalls auf einem Tiefststand, stieg bis 1991 auf 242 (Balleis 1993, 29; Lennock 1994, 18 u. 28; MacGarry 1993, 23).

Im Bildungs- und Erziehungssystem waren die Wirkungen des Anpassungsprogramms gleichermaßen zu spüren. Die Ausgaben des öffentlichen Haushalts für diesen Bereich gingen 1991/92 real um sieben und 1992/93 um elf Prozent zurück; das Budget von 1993/94 kündigte eine nominale Steigerung um 13 Prozent an, weniger als die Hälfte der Inflationsrate. Während die Ausgaben für Hoch- und weiterführende Schulen weitgehend aufrechterhalten wurden, trafen die Kürzungen vor allem die Primarschulen. Gegenüber 1990/91 fielen die Ausgaben hier bis 1994 pro Schüler um 32 Prozent. Die Folge der Einsparungen: die Einschulungsraten fielen, der Ausbildungsstandard verschlechterte sich und qualifizierte Lehrer suchten ihr Auskommen im privaten Sektor oder in Übersee. Zu den Ausgabenkürzungen (und Reallohnverlusten) kam im Januar 1992 die Wiedereinführung des Schulgeldes in den Städten (Balleis 1993, 28; Lennock 1994, 32; Chisvo/Munro 1994, 9f.).⁶²

Auch hier sollte der "Social Development Fund" die Kosten übernehmen, wenn das Haushaltseinkommen unter 400 Z\$ läge, doch die Betroffenen wußten häufig nicht von der Möglichkeit

60 Oxfam bezifferte die Armutsgrenze für eine sechsköpfige Familie auf 593 Z\$ (Lennock 1994, 23). Die offizielle Armutsgrenze für einen Vierpersonen-Haushalt lag 1991 bei 400 Z\$, der Consumer Council of Zimbabwe setzte sie mit 612 Z\$ an (Kadenge et al. 1992, 19).

61 Nach Protesten wurde im Mai 1993 das Verfahren für die Befreiung in städtischen Gebieten vereinfacht. Befreiungen nehmen nicht mehr die Einrichtungen der "Social Welfare", sondern die Gesundheitseinrichtungen vor (Lennock 1994, 26).

62 Lennock (1994, 33) beziffert die Grundschulgebühren in den ländlichen Gebieten auf Z\$ 56 pro Jahr, in den Städten lägen sie deutlich darüber.

der Befreiung, die Genehmigungsprozeduren waren umständlich und wenig praktikabel.⁶³ Da den Schulen im August 1993 noch keine Mittel für die vom Schulgeld Befreiten zur Verfügung standen, wurde vielen Kindern der Schulbesuch verweigert (Lennock 1994, 26).

Ähnliche Einschränkungen galten für die Unterstützung der Armen beim Kauf von Nahrungsmitteln, für die der "Social Development Fund" ebenfalls zuständig war. Um in den Genuß von 4 Z\$ pro Person und Monat zu kommen, durfte das monatliche Haushaltseinkommen 200 Z\$ nicht überschreiten. Bis August 1993 hatten erst sechs Prozent der Berechtigten Anträge gestellt. Mit seiner vergleichsweise niedrigen Finanzausstattung - im Finanzjahr 1994/95 100 Mio. Z\$ - war der Fonds auch gar nicht in der Lage, alle formal Berechtigten zu unterstützen. Hätten alle in Frage kommenden Anträge auf Nahrungsmittelunterstützung gestellt, wäre der Fonds binnen kurzer Zeit erschöpft gewesen (Lennock 1994, 23ff.; Chisvo/Munro 1994, 21).

So beschränkten sich die sozialen Dimensionen der Anpassung in Zimbabwe im wesentlichen auf Wiedereingliederungshilfen für Entlassene. 35 Prozent der eingesparten öffentlichen Mittel und 6,2 Mio. US-\$ der Afrikanischen Entwicklungsbank waren für Abfindungen und für Fortbildungsprojekte vorgesehen (GoZ 1991, 19; Peters-Berries 1993, 14). Die übrigen vom Anpassungsprogramm negativ betroffenen Gruppen, insbesondere die Armen auf dem Lande, wurden durch Kompensationsmaßnahmen bestenfalls ungenügend erreicht. "The experience of Zimbabwe", folgert deshalb Oxfam, "calls into question the seriousness with which the World Bank has attempted to integrate poverty-reductions mechanisms into structural adjustment" (Lennock 1994, 35).⁶⁴

3.2 Erfahrungen in Lateinamerika

Im Gegensatz zu Afrika wurden in Lateinamerika vor allem Sozialfonds geschaffen, um die sozialen Kosten der Strukturanpassung zu mildern und der Verschlechterung der Lebensverhältnisse der unteren Bevölkerungsschichten entgegenzuwirken. Der erste war der "Fondo Social der Emergencia" (FSE) in Bolivien; er stand bei vielen folgenden Fonds Pate, nicht nur in Lateinamerika. In einigen Ländern wurden sie zu Dauereinrichtungen. Tabelle 3 gibt eine Übersicht.

63 Eine Befragung für die Oxfam-Studie ergab, daß 25 Prozent der Eltern, die keinen Befreiungsantrag gestellt hatten, nichts von dem Fonds gehört hatten, acht Prozent wußten nicht, wie ein Antrag zu stellen sei, sechs Prozent erklärten, ihnen sei die Antragstellung zu schwierig (Lennock 1994, 34).

64 Immerhin - darauf weist Oxfam (1995, 10) in einer jüngeren Veröffentlichung hin - hat die Weltbank auf die Kritik reagiert und die Abschaffung der Nutzungsgebühren empfohlen.

3.2.1 Der FSE in Bolivien - erfolgreiche Abfederung sozialer Kosten

Der FSE kann als ein weitgehend gelungener Versuch gelten, die sozialen Kosten von Strukturanpassung zu verringern. Dabei nimmt es sich wie Ironie aus, daß die Bestrebungen, die zur Einrichtung des Fonds führten, zunächst gar nicht auf die Abfederung sozialer Härten der Strukturanpassung zielten. Ursprünglich sollte vor allem den Armen geholfen werden, die unter den Folgen des wirtschaftlichen Niedergangs und der Hyperinflation bis zur Mitte der 80er Jahre besonders litten. Erst als mit der Einführung eines orthodoxen Anpassungsprogramms im August 1985 unter dem neugewählten Präsidenten Victor Paz Estenssoro auch die sozialen Auswirkungen der Strukturanpassung absehbar wurden - u.a. wurden 23 000 Beschäftigte der staatlichen Zinn-Minen COLIMBOL entlassen -, die Weltbank Ende 1986 ihre finanzielle Beteiligung zugesagt hatte und 1987 die UNICEF-Studie "Anpassung mit menschlichem Gesicht" erschienen war, erhielt der FSE das Etikett der Kompensation für die vom Anpassungsprozeß negativ betroffenen (Graham 1992, 1238; Kingsbury 1992, 24; Marshall 1992, 25ff.).

Durch ein präsidientielles Dekret im November 1986 geschaffen, sollte der Fonds zunächst zwei Jahre bestehen. Später wurde seine Laufzeit um 15 Monate, bis März 1991, verlängert.⁶⁵ Aufgabe des FSE war es, Projekte zu finanzieren, die von öffentlichen und privaten Stellen sowie von Hilfsagenturen beantragt und ohne großen Aufwand durchgeführt werden konnten. Mit den Projekten sollte die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur verbessert und gleichzeitig Arbeit und Einkommen für die unteren Bevölkerungsschichten geschaffen werden. Während seiner Laufzeit konnte der Fonds 210 Mio. \$ einwerben, 48 Prozent als weiche Kredite, 41 Prozent als Schenkungen; 11 Prozent kamen vom bolivianischen Schatzamt. Das Gros der Mittel steuerten Weltbank (19,7 Prozent) und Interamerikanische Entwicklungsbank (18,4 Prozent) bei, die übrigen kamen von anderen bi- und multilateralen Gebern (Oxfam 1992, 8; Epstein 1992, 25).

Während der Laufzeit des Fonds wurden 3 000 Projekte mit einem Gesamtwert von 194 Mio. \$ genehmigt. Durch sie hatten während der vier Jahre im Durchschnitt rund 20 000 Menschen Beschäftigung; 550 Schulgebäude und 417 Gesundheitsstationen wurden errichtet, 8 800 km Straßen verbessert, 9 974 einfache Häuser gebaut, 320 km Wasser- und 980 km Abwasserleitungen verlegt und 3 620 Kooperativen und Kleinstfirmen Kredite gewährt. Der Löwenanteil der Mittel floß in Projekte der wirtschaftlichen (44 Prozent) und sozialen (43 Prozent) Infrastruktur; soziale Hilfen (Schulspeisungen etc.) machten einen Anteil von neun, Kredite zur Steigerung der Produktion einen Anteil von vier Prozent aus (Graham 1992, 1234; Oxfam 1992, 9; Schacter et al. 1992, 2f.; Stahl 1995, 96).

65 Seine Aufgaben im Bereich von Gesundheit und Erziehung wurden vom "Fondo de Inversión Social" (FIS) übernommen, dessen Existenz zeitlich nicht begrenzt ist. Im Unterschied zum FSE soll der FIS längerfristige Entwicklungsziele verfolgen. Andere Aufgaben des FSE fielen an staatliche Einrichtungen zurück (Sepeda 1992, 101ff.; Schacter et al. 1992, 23).

Tabelle 3: Sozialfonds in Lateinamerika

Land/Name	Gründungs-jahr	Laufzeit	Zielgruppen	Hauptziele	Finanz-volumen (in Mio. \$)	Anteil ex-terner Geber (in %)
Bolivien FSE (Fondo Social de Emergencia)	1986	4 ½ Jahre	städtische u. ländliche Arme, die unter Einkommenseinbußen und Arbeitslosigkeit während der Wirtschaftskrise leiden	Arbeitsbeschaffung und Rehabilitation der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur	198,1	87
Bolivien FIS (Fondo de Inversión Social)	1990	unbegrenzt	arme Bevölkerung in 33 Distrikten mit niedrigen Indikatoren für Gesundheit, Ernährung und Ausbildung	Armutslinderung durch verbesserte Grundversorgung bei Gesundheit, Ausbildung, Wasser- und Abwasser	96 (1991-93) 137 (1994-97)	69 69
Chile FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social)	1990	unbestimmt	Arme Bauern, indigene Gruppen, marginalisierte Jugendliche, Saisonarbeiter, von Frauen geführte Haushalte, Kleinunternehmen	Überwindung von Armut durch Unterstützung von Selbsthilfeinitiativen, Ergänzung der traditionellen sozialen Dienste	77	43
Costa Rica FISC (Fondo de Inversión Social Costarricense)	1991	n. V.				v. a. interne Mittel
Ecuador FISE (Fondo de Inversión de Emergencia)	1993	4 Jahre (1997 wird über Beendigung oder Verlängerung entschieden)	Arme Bevölkerungen mit besonderem Augenmerk auf gefährdete Gruppen, Frauen, Kinder und indigene Gruppen auf der Grundlage von Armutskarten	Zielgruppen mit sozialen Diensten erreichen, Selbsthilfeinitiativen und Dezentralisierung fördern	120	72
El Salvador FIS (Fondo de Inversión Social)	1990	ursprünglich 4 Jahre (im April 1993 bis November 1997 verlängert)	Bevölkerung in extremer Armut in 12 Regionen: werdende und stillende Mütter, Kinder, Frauen, Jugendliche, vom Krieg betroffene Gemeinden; Kleinunternehmen, Kleinbauern	Linderung extremer Armut durch Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur	67 (190-93) 88 (1993-95)	67 82
Guatemala FIS (Fondo de Inversión Social)	1992 (arbeitsfähig erst seit 1994)	8 Jahre	Arme in allen Gemeinden ausserhalb von Guatemala City, v. a. Kinder, Frauen, ethnische und regionale Minoritäten	Verbesserung der Gesundheits-, Nahrungsmittel und Grundschulversorgung sowie der Einkommensmöglichkeiten während des wirtschaftlichen Reformprogramms	80 (1993-97)	71
Guyana SIMAP (Social Impact Amelioration Program)	1992	unbestimmt (SIMAP soll Auslaufplan erarbeiten)	Bevölkerung in armen Gebieten, v. a. unterernährte schwangere Frauen u. Kinder	Linderung der negativen Folgen der Anpassung bei besonders gefährdeten Gruppen	14,5	92
Haiti FAES (Fonds d'Assistance Economique et Sociale)	1990	durch den Coup von 1991 nicht funktionsfähig geworden	Vorrangig ländliche Arme, v. a. in den nördlichen Departements; Projekte in städtischen Gebieten sind begrenzt	Finanzierung arbeitsintensiver Projekte, die den Lebensstandard und das produktive Potential der Armen verbessern	23,6	91
Honduras FHIS (Fondo Hondureño de Inversión)	1990	ursprünglich 3 Jahre, 1991 auf 4 und 1994 auf 7 Jahre verlängert	ganze Nation, v. a. arme Gemeinden	Armutslinderung und Verbesserung der sozialen Infrastruktur auf lokaler Ebene	68 (1990-92) 67,5 (1992-94)	78 82

Kolumbien FOSEM (Fondo de Solidaridad e Emergencia)	1992	3 Jahre	Marginalisierte Arme, Minoritäten		n.V.	n.V.
Mexico PRONASOL	1989	n.V. (1992 wurde zur Koordination SE-DESOL als Dachorganisation gegründet)	Extrem Arme: Bauern und ethnische Minoritäten in abgelegenen ländlichen Regionen	Nahrungsmittelhilfe, Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur; Finanzierung einkommenschaffender Aktivitäten durch Kredite	680 (1989) 2 300 (1992)	n.V.
Nicaragua FISE (Fondo de Inversión Social de Emergencia)	1990	5 Jahre, soll verlängert werden	Bevölkerung in extremer Armut durch Bürgerkrieg und Strukturanpassung	Aufrechterhaltung des Lebensstandards der marginalisierten Bevölkerung und dessen mittelfristige Verbesserung durch Finanzierung sozialer Infrastruktur und Arbeitsbeschaffung	25,5 (1990-92) 86 (1992-95)	61 86
Panama FES (Fondo de Emergencia Social)	1990	ursprünglich 3 Jahre, 1992 auf 5 und 1993 auf unbestimmte Zeit verlängert	Arme und extreme Arme, sowie indigene Gruppen in ländlichen und städtischen Gebieten: Arbeitslose, Unterbeschäftigte, Marginalisierte, Jugendliche	Schaffung von Beschäftigung und Grundversorgung für die besonders gefährdeten Gruppen	32,2	62
Peru FONCODES (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo)	1991	unbestimmt	Arme Bevölkerung in ländlichen und marginalisierten städtischen Gebieten	Linderung der Effekte der Wirtschaftskrise und der sozialen Kosten der Anpassung durch kleine Projekte auf Gemeindeebene mit sofortiger Wirkung auf Arme und verwundbare Gruppen	302 (1991-93) 495 (1993-95)	0 51
Uruguay FISE (Fondo de Inversión Social de Emergencia)	1990	4 Jahre	Durch Strukturanpassung betroffene Arme und extrem Arme: Arbeitslose, Schwangere, Kinder, ältere Menschen, Versehrte, Unterernährte	Untersützung staatlicher Programme, v.a. in der Hauptstadt Montevideo	n.V.	n.V.
Venezuela FONVIS (Fondo Venezolano de Inversión)	1990	unbefristet	Extrem Arme in städtischen und ländlichen Regionen		1 000	70

Quellen: Glaessner et al. 1994, 39ff.; UNCTAD 1993, 39ff.; Olschewski/Witt 1994, 26; Graham 1992a, 12ff.

Die Ergebnisse des FSE sind vielfach evaluiert worden.⁶⁶ Alle Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, das Ziel des Fonds sei im wesentlichen erreicht worden: Innerhalb kurzer Frist wurde ärmeren Bevölkerungsschichten wirksam geholfen. Die Zahl der direkten und indirekten Nutznießer wird auf 1,2 Millionen geschätzt (UNCTAD 1993, 20). Auch über die Gründe des Erfolgs ist man sich weitgehend einig: Der FSE entstand aufgrund einer bolivianischen Initiative (und nicht der Geber), hatte starken politischen, nicht zuletzt präsidentiellen Rückhalt und war dennoch unabhängig. Sein erster Exekutivdirektor, Fernando Romero, eine dynamische

66 Die Ergebnisse zahlreicher Evaluierungen faßt Grosh (1992) zusammen.

Unternehmerpersönlichkeit, verstand es, Versuchen politischer Einflußnahme und Patronage zu widerstehen und versammelte eine kleine Gruppe gut bezahlter, hochqualifizierter und -motivierter Experten um sich.⁶⁷ Diese entwickelten nicht nur unkonventionelle und effiziente Prozeduren der Projektabwicklung, sie verstanden es auch, die Geber zu zügeln. Jene hatten sich nach den Vorgaben des FSE zu richten, dort wurde entschieden, was unterstützt werden sollte (Kingsbury 1992, 22; Smith 1992, 65ff.; Graham 1992, 1234 u. 1238).

Nicht nur der Umstand, daß der Fonds außerhalb der als langsam und unflexibel bekannten Regierungsbürokratie gemanaget werden konnte, trug zu seinem Erfolg bei, auch die Beschränkung auf die Rolle eines finanziellen Mittlers, war eine wesentliche Erfolgsbedingung. Lokale Verwaltungen, private Unternehmen oder Hilfsagenturen vor Ort beantragten die Projekte, teilweise mit Hilfestellung des Fonds, und führten sie durch. Diese nachfrage- und marktgesteuerte Identifizierung und Umsetzung von Entwicklungsprojekten verbesserte die traditionell schlechten Beziehungen zwischen Staat und NRO und revitalisierte lokale demokratische Strukturen (Graham 1992, 1243; Oxfam 1992, 19 u.24; Domelen 1992, 71ff.).

Ob ursprünglich intendiert oder nicht, der FSE trug wesentlich zur politischen Akzeptanz des Strukturanpassungsprogramms bei. Für die unteren Bevölkerungsschichten wurde augenfällig, auch wenn sie nicht immer zu den unmittelbaren Nutznießern der Projekte gehörten, daß 'von oben' etwas für sie getan wurde, um ihre extrem schwierige wirtschaftliche Lage zu verbessern. Bemerkenswert ist, daß die für die Regierung politisch heikelste Gruppe der Strukturanpassungsopfer, die der entlassenen COLIMBOL-Arbeiter, sich nur zu einem geringen Teil (10 Prozent) unter den FSE-Begünstigten fand. Mit vergleichsweise hohen Abfindungen von bis zu 3 000 \$ versorgt, waren für sie die niedrigen Löhne in den vom Fonds finanzierten Projekten nicht attraktiv (Kingsbury 1992, 25; World Bank 1990, 38; Graham 1992, 1234).

Nutznießer der mit dem Fonds geschaffenen Arbeitsplätze waren vor allem die ärmeren Segmente der städtischen Bevölkerung, typischerweise arbeitslose Bauarbeiter. Sie stellten etwas über 30 Prozent der FSE-Beschäftigten. Nicht erreicht wurden dagegen die ärmsten der Armen, die im bolivianischen Fall zu den Verlierern der Anpassung gehörten. Unter ihnen sind vor allem von Frauen geführte Haushalte zu nennen; nur ein Prozent der FSE-Beschäftigten waren Frauen. Auch in abgelegenen ländlichen Gebieten war von den Wohltaten des Fonds wenig zu spüren. Hier wie dort versagte die Nachfrage-Steuerung des FSE; die ganz Armen waren nicht in der Lage, Projektanträge zu stellen, noch hatten sie entsprechende Fürsprecher. Das Fonds-Management war sich dieses Mangels bewußt und versuchte gegenzusteuern, allerdings ohne großen Erfolg. Die ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung erhielten nur fünf

67 Die Verwaltungskosten des Fonds machten 5,5 Prozent der Gesamtkosten aus (Glaessner et al. 1994, 26). Die Zahl der Mitarbeiter überstieg nie 150 (Oxfam 1992, 7f.).

Prozent der Gesamtausgaben⁶⁸ (UNCTAD 1993, 20; Kingsbury 1992, 26; Oxfam 1992, 11; Graham 1992, 1235; Newman et al. 1992, 55ff.).

Auch wenn der FSE die Bedürftigsten kaum erreichte, das durch das Anpassungsprogramm verschärfte Arbeitslosenproblem nicht wesentlich verminderte, die Projektauswahl und -überwachung bisweilen zu Wünschen übrig ließ, politische Patronage ab 1988 die Arbeit zunehmend behinderte, einige Projekte unzureichend in die nationale und regionale Planung integriert waren und ihre materielle Qualität bisweilen dürftig blieb, war der Fonds, gemessen an seinen Zielen, weitgehend erfolgreich. Eine relativ große Zahl von Bedürftigen profitierte, entweder direkt durch Sozialprogramme oder zeitweise Beschäftigung oder indirekt durch eine verbesserte soziale und wirtschaftliche Infrastruktur. Während seiner Existenz wurden 16 Prozent der gesamten öffentlichen Investitionen vom FSE vorgenommen; in den Bereichen Gesundheit, Erziehung und Wohnungsbau erreichte sein Anteil 50 Prozent (Oxfam 1992, 9; Grosh/Jorgensen 1992, 118f.).

Ohne den Fonds für Ziele in Anspruch nehmen zu wollen, für die er nicht geschaffen wurde, bleibt festzuhalten: Weder die strukturellen Probleme der Armut noch der langfristigen Entwicklung wurden vom FSE gelöst. Der Fonds bot zeitweilige Kompensation für die Härten der Anpassung und der allgemeinen wirtschaftlichen Misere, nicht mehr, aber auch nicht weniger.

3.2.2 Andere Sozialfonds in Lateinamerika - eine gemischte Bilanz

Vor dem Hintergrund der bolivianischen Erfahrungen entstanden in Lateinamerika vor allem in den Jahren 1990 und 1991 zahlreiche weitere Sozialfonds, die die sozialen Kosten von Anpassungsprogrammen minimieren und zur Bekämpfung der Armut beitragen sollten. In der Annahme, daß die Anpassungsprogramme in spätestens drei bis vier Jahren Wachstum wiederherstellen und damit Einkommen und Beschäftigung deutlich steigern würden, war die Laufzeit der Fonds zunächst entsprechend begrenzt. Als sich diese Annahme als ebenso unrealistisch erwies wie die Erwartung, die Aufgaben der Fonds könnten nach dieser Frist von den Regierungsbürokratien wirkungsvoll wahrgenommen werden, wurde die Laufzeit der Fonds verlängert. Einige - wie der dem bolivianischen FSE nachfolgenden FIS - sind inzwischen nicht mehr befristet und sollen sich auch der langfristigen Armutsbekämpfung widmen (Glaessner et al. 1994, 4 u. 30.).

68 An die nächsten zehn Prozent der Bevölkerung gelangten immerhin 48 Prozent der Gesamtausgaben (UNCTAD 1993, 20).

Die Sozialfonds, die nach bolivianischem Vorbild in der Regel ein hohes Maß an Autonomie besitzen, mit gut bezahltem und qualifiziertem Management ausgestattet sind und deshalb im Vergleich zu öffentlichen Verwaltungen schnell arbeiten, konnten aus bi- und multilateralen Quellen erhebliche Unterstützung einwerben. Ihre Verwaltungskosten lagen bislang mit 8 bis 13 Prozent über denen des FSE (s. Anm. 67). Die Fonds setzen auf Nachfragesteuerung, d.h. sie überlassen es privaten Unternehmen, Kommunen, Genossenschaften, Nachbarschaftsvereinigungen, nationalen und internationalen NRO, Projektvorschläge zu machen und beschränken ihre Rolle auf Auswahl, Finanzierung und Überwachung der Projekte, machen aber durchaus Rahmenvorgaben, z.B. im Hinblick auf die Arbeitsintensität eines Projektes. Mit diesem Ansatz haben die Fonds nicht unerheblich zum Aufbau und zur Stärkung der Selbsthilfefähigkeiten auf Gemeindeebene beigetragen (Glaessner et al. 1994, 5 u. 26; Wurgaft 1992).

Ein implizites Ziel aller Fonds ist es, den Regierungen Legitimation während des Anpassungsprozesses zu beschaffen und den negativ betroffenen Armen wenigstens zu signalisieren, es werde etwas für sie getan. Explizit steht deshalb die Schaffung von Arbeitsplätzen im Vordergrund, zumindest in der ersten Phase. Dauerhafte Arbeitsplätze werden allerdings nur selten geschaffen, die typische Beschäftigungsdauer liegt zwischen fünf und sechs Monaten.⁶⁹ Das Gros der Mittel (75 bis 90 Prozent) floß bislang in Kleinprojekte der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur: Es wurden Trinkwasserleitungen verlegt, Schulgebäude und Gesundheitsstationen wiederhergestellt und erweitert oder Straßen ausgebessert, Wälder wiederaufgeforstet und Bewässerungsanlagen für die Landwirtschaft gebaut. Die Aktivitäten wurden vielfach bedeutende Teile der öffentlichen Investitionsprogramme. Daneben gab und gibt es gewöhnlich Maßnahmen der Sozialhilfe (Schulspeisungen, Ernährungsprogramme für stillende Mütter und Kleinkinder, Impfungen); ein Teil der Mittel steht häufig Kleinunternehmen des informellen Sektors und Kleinbauern als Kredite zur Verfügung (Glaessner et al. 1994, 10ff.).

Alle Sozialfonds sollen vorrangig die armen und ärmsten Bevölkerungsteile erreichen. Obschon die Steuerung der Fonds über die Nachfrage die Erreichung dieses Ziel zumindest behindert - in den ärmsten Regionen fehlt es in der Regel an Institutionen die Projektanträge stellen könnten -, konnte die Armutsorientierung der Projekte nach Ergebnissen einer Weltbank-Evaluierung vor allem in der jüngsten Vergangenheit verbessert werden. Flossen 1990 nur 26 Prozent der Mittel des honduranischen FHIS in Gemeinden mit 'hoher oder extrem hoher Armut', so

69 Der FHIS in Honduras schuf zwischen 1990 und 1993 140 000 Arbeitsplätze und beschäftigte damit fast fünf Prozent aller Arbeitskräfte. El Salvadors FIS konnte zwischen 1992 und 1993 38 600 Monate direkter Beschäftigung schaffen, 16 800 Beschäftigungsmonate entstanden indirekt. In Peru schuf der FONCODES im ersten Jahr seines Bestehens (1992) 24 000 Beschäftigungsmonate; in Panama wurden 1991-93 28 000 Monate Beschäftigung finanziert und 3 000 Dauerarbeitsplätze geschaffen. Unter dem nicaraguanischen FISE wurden in den ersten 18 Monaten 73 000 Beschäftigungsmonate finanziert, vor allem in kurzfristigen Arbeitsverhältnissen (Glaessner et al. 1994, 9f.).

waren es 1993 45 Prozent (Glaessner et al. 1994, 15f.).⁷⁰ Daß die mit den Mitteln geschaffenen oder wiederhergestellten Einrichtungen dauerhaft funktionieren, ist allerdings nur selten gesichert: "Sustainability remains a potentially serious problem." (Glaessner et al. 1994, 22)

Mit informierter Willkür ausgewählt, werden im folgenden die Fonds von Honduras, El Salvador und Guyana näher betrachtet.

Nach einer Dekade wirtschaftlichen und sozialen Niedergangs im Zuge eines Strukturanpassungsprogramms 1990 gegründet, sollte das "Social Impact Amelioration Program" (SIMAP) in **Guyana** die Armen und 'gefährdeten Gruppen' schützen und zugleich die produktiven Fähigkeiten von NRO, lokalen Verwaltungen und des privaten Sektors verbessern. Bis das SIMAP eine einigermaßen arbeitsfähige institutionelle Struktur hatte, dauerte es bis März 1993. Die externen Geber, zunächst vor allem die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB), hatten sich mit der Regierung nicht über die Unabhängigkeit und Besetzung der Leitungsgremien einigen können. Im Gegensatz zum bolivianischen FSE ist das SIMAP alles andere als unabhängig; der sechsköpfige Rat der Direktoren wird vom Kultur- und Sozialminister ernannt und vereinigt überwiegend Regierungsvertreter. Mit der Person des ersten Geschäftsführenden Direktors, Philip Chan, konnten zwar für die Akzeptanz des SIMAP wichtige ethnisch-kulturelle Brücken geschlagen werden, doch fehlte es ihm an Management-Erfahrung. Zu den dürftigen Management-Ergebnissen trug überdies wesentlich bei, daß die Regierung für das SIMAP auf den Gehaltsstrukturen des öffentlichen Dienstes beharrte. Kompetente und motivierte Experten waren so nicht zu gewinnen. Das Finanzvolumen von SIMAP beträgt 14,5 Mio. \$, davon hat die Weltbank 10,3 Mio. \$ zugesagt. Ende 1993 waren allerdings erst 1,78 Mio. \$ ausgezahlt (Glaessner et al. 1994, 5, 8, u. 50f.; Graham 1992a, 19f.).

Angesichts des nahezu völligen Fehlens von NRO - 30 Jahre eines repressiven Einpartei-Systems, in denen NRO rechtlich nicht abgesichert waren, haben Selbsthilfeinitiativen nahezu zum Erliegen gebracht -, wird das Ernährungsprogramm, das stillenden Müttern, Kleinkindern und unterernährten Kinder zu gute kommen und Ausgleich für die abgeschafften Nahrungsmittelsubventionen bringen soll, von den staatlichen Gesundheitszentren durchgeführt. Tiefgreifende organisatorische und technische Schwächen dieser Institutionen verhindern aber, daß die Be-

70 In den ersten drei Jahren seines Bestehens erreichten danach zwei Drittel der Projekte des FIS in El Salvador die ländlichen Armen. Der peruanische FONCODES finanzierte in den ersten 15 Monaten mit der Hälfte seiner Mittel Projekte in den 50 ärmsten Provinzen und erreichte 35 Prozent seiner gesamten Zielgruppe. Mit der Vergabe von über 80 Prozent seiner Mittel an 'extrem arme' Gemeinden war der FISE in Nicaragua besonders effizient. Beim FES in Panama kommen 73 Prozent der Mittel Armen und extrem Armen zugute (die allerdings 49 Prozent der Bevölkerung ausmachen). Ihre Zielgruppen angemessen zu erreichen, attestiert die Evaluierung auch dem SIMAP in Guayana und dem FOSIS in Chile (Glaessner et al. 1994, 16f.).

dürftigen wirksam erreicht werden. Das Programm, stellt die Weltbank in ihrer Evaluierung fest, "is having a much more limited impact than planned." (Glaessner et al. 1994, 13)

Auch die im wesentlichen von der IDB finanzierten Infrastrukturprojekte leiden unter dem weitgehenden Fehlen funktionsfähiger NRO und eines privaten Sektors, so daß das SIMAP, notgedrungen und tendenziell überfordert, die Projekte identifiziert, umsetzt und überwacht - ganz im Gegensatz zum bolivianischen FSE. Die Projekte unterscheiden sich damit kaum noch von herkömmlichen Investitionsprogrammen, die etwa mit einem Sektorkredit der Weltbank finanziert werden. Während die Projekte der sozialen Dienstleistungen, wenn sie denn umgesetzt werden können, ihre Zielgruppen weitgehend erreichen, nützen die Abwasser- und Straßenbauprojekte, so die Weltbank-Evaluierung, vor allem den Bessergestellten (Glaessner et al. 1994, 17 u. 50).

Eine günstigere Zwischenbilanz kann der "Fondo Hondureño de Inversion Social" (FHIS) vorweisen. Im März 1990 durch einen Parlamentsbeschluß geschaffen, sollte der honduranische Sozialfonds zunächst eine dreijährige Laufzeit haben. Unter dem neuen Präsident Carlos Reina wurde sie um weitere drei Jahre, bis März 1997, verlängert. Wie in Bolivien untersteht der Fonds direkt dem Präsidenten, der auch den Geschäftsführer ernennt. Hier wie dort entstand durch diese Konstruktion und den Umstand, daß eine kompetente Persönlichkeit zum Geschäftsführer bestellt wurde, eine vergleichsweise effektive, unbürokratische Institution. Bis Mitte 1994 wurden mit 113 Mio. \$⁷¹ über 5 500 Projekte genehmigt und über 4 500 umgesetzt - erhebliche Zahlen für ein Land von der Größe **Honduras**!. Das Finanzvolumen des FHIS entspricht rund einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Mit dem Ziel die negativen sozialen Folgen des Strukturanpassungsprogramms zu lindern und Armut kurz- und mittelfristig zu bekämpfen finanzierte der Fonds bislang vor allem Projekte der sozialen Infrastruktur (Schulen und Gesundheitszentren) und der Grundbedürfnisbefriedigung. Darüberhinaus wurde der informelle Sektor durch spezielle Kreditprogramme unterstützt (Morazán 1994, 2ff.; World Bank 1995, 6).

Angesichts der Tatsache, daß 72 Prozent der honduranischen Bevölkerung als "arm" und 55 Prozent als "absolut arm" eingestuft werden, kann es kaum verwundern, daß diese Zielgruppe mit Projekten der sozialen Infrastruktur erreicht wurde. Doch trotz der Verwendung von "Armutskarten", die die Mittel in die bedürftigsten Regionen lenken sollten, wurden vor allem in den ersten Jahren reichere Gemeinden weit großzügiger bedacht als arme - letztere waren nur eingeschränkt in der Lage, in kurzer Frist akzeptable Projektvorschläge zu unterbreiten (World Bank 1995, 4 u. 15). Obwohl der FHIS gegenüber staatlichen Institutionen kostengünstiger und effektiver arbeitet, ist seine "Effizienz in der Zielerreichung 'Armutsminderung'", so

71 Nach der Interamerikanischen Entwicklungsbank (26 Prozent) und der Weltbank (24 Prozent) war Deutschland mit einem Anteil von 17 Prozent der wichtigste Geber (World Bank 1995, 7).

ein Positionspapier der GTZ⁷² (zit. n. Morazán 1994, 14), "nicht eindeutig nachweisbar." Der Grund dafür liegt nicht zuletzt in der Politisierung des Fonds. "Nicht dort, wo die Not am größten ist wurde gebaut, sondern dort, wo es die meisten Wählerstimmern zu holen gibt", zitiert die EZE⁷³ den (zurückgetretenen) Vertreter der NRO im Verwaltungsrat des Fonds (n. Morazán 1994, 15; s.a. World Bank 1995, 20).

Die Beschäftigungswirkung der FHIS-Projekte war erheblich⁷⁴, 1990 bis 1993 wurden über 140 000 Arbeitsplätze mit einer durchschnittlichen Dauer von fünf Monaten geschaffen, so daß die Arbeitslosigkeit um zwölf Prozent verringert werden konnte (KfW 1994, 17). Allerdings fanden nur etwa die Hälfte der in den Projekten Arbeitenden Anschlußbeschäftigungen (Morazán 1994, 11). An einer nachhaltigen Lösung der sozialen Probleme mangelte es auch in anderer Hinsicht: Vielerorts wurden, weil gut vorzeigbar, Schulen instandgesetzt, Trinkwasserleitungen gebaut oder Gesundheitsposten errichtet, ohne daß der langfristige Unterhalt der Projekte gesichert gewesen wäre. Die Gemeinden, zumal solche in armen Regionen, waren und sind finanziell kaum in der Lage, die neu geschaffenen oder instandgesetzten Einrichtungen dauerhaft zu unterhalten (Morazán 1994,15; World Bank 1995, ix; KfW 1994, 5 u. 12). Nicht von der Hand zu weisen ist schließlich die Gefahr, daß die Regierungsinstitutionen ihre Verantwortung für eine nachhaltige Sozialpolitik vernachlässigen: Der zu 89 Prozent von externen Gebern finanzierte FHIS arbeitet vergleichsweise effektiv und hatte 1993 bereits etwa 15 Prozent aller Ausgaben im Sozialsektor übernommen (Morazán 1994, 13).

Überwiegend positiv ist auch die vorläufige Bilanz des "Fondo Social de Inversión" (FIS) in El Salvador. Im Oktober 1990 bald nach Einführung eines Strukturanpassungsprogramms per Dekret geschaffen, versuchte der Fonds an den Erfahrungen des bolivianischen FES (und des honduranischen FHIS) anzuknüpfen. Wie in Bolivien und Honduras wurde ein landesweit respektierter Unternehmer mit der Geschäftsführung betraut. Der FIS ist direkt dem Staatspräsidenten unterstellt und hat durch seine Unabhängigkeit in allen gesellschaftlichen Bereichen Vertrauen erworben. Die Zielsetzung ist eher vage, er soll Projekte der Grundversorgung für die Armen und extrem Armen finanzieren und so zu sozialer Entwicklung beitragen. Ursprünglich auf vier Jahre befristet, wurde seine Laufzeit bis zum November 1997 verlängert. Mit einem Finanzvolumen von 67 Mio. \$ für 1990-93 und 88 Mio. \$ für 1993-95 steht für ein Land von der Größe El Salvadors eine erkleckliche Summe zur Verfügung (Glaessner et al. 1994, 40 u 52f.).⁷⁵

72 GTZ, Positionspapier: Sozialfonds Honduras, Dr. Jörg Freiberg-Strauß, 25.4.1994, Eschborn

73 EZE, Die Erfahrungen honduranischer NRO mit dem "Fondo Hondureño de Inversión Social" (FHIS), 1994

74 Nach Einschätzung der Weltbank hätte der Beschäftigungseffekt noch höher sein können, wenn in stärkerem Maße arbeitsintensive Technologien eingesetzt worden wären (World Bank 1995, viii).

75 Der Finanzbeitrag externer Geber lag 1990-93 bei 67, 1993-95 liegt er bei 88 Prozent (Glaessner et al. 1994, 40).

In der ersten Phase auftretende Schwierigkeiten, die ärmsten Gemeinden zu erreichen,⁷⁶ konnten offensichtlich verringert werden. Die Projekte des FIS führten zu einer deutlichen Linderung des Arbeitslosenproblems, vor allem in den vom Bürgerkrieg betroffenen, armen Regionen (s.a. Anm. 69 u. 70). Vergleichsweise erfolgreich sind auch Projekte für soziale Dienstleistungen, die sich vorrangig an schwangere und stillende Frauen, Kinder und Jugendliche wenden. Durch mangelhafte Kooperation mit dem Gesundheitsministerium fehlt es jedoch an Projekten in diesem Bereich. Es profitieren etwa 1,4 Mio. Menschen (27 Prozent der Bevölkerung) von den FIS-Projekten, die zu über 70 Prozent von Gemeindeeinrichtungen vorbereitet und ausgeführt werden. Der Sozialfonds hat so zu einer Stärkung der Selbsthilfefähigkeiten in den Kommunen beigetragen (Glaessner et al. 1994, 17; Graham 1992a, 18; UNCTAD 1993, 41).

3.3 Resümee: Möglichkeiten und Grenzen von Sozialen Aktionsprogrammen und Sozialfonds

Anfang der 90er Jahre sind Sozialfonds und "Soziale Aktionsprogramme", die die negativen sozialen Folgen von Strukturanpassungsprogrammen abfedern sollen, zu einem typischen Komplement derartiger Programme geworden. Unabhängig davon drängt die Weltbank kreditnehmende Regierungen, das Niveau der Ausgaben für Gesundheit und Bildung wenn nicht aufrechtzuerhalten, so doch zielgerichteter für die unteren Bevölkerungsschichten einzusetzen und andere Vorkehrungen zu treffen, die die Armen gegen die Folgen von Wirtschaftskrise und Anpassungsprogramm schützen. Der Erfolg dieser Maßnahmen ist begrenzt.

Nur im Ausnahmefall waren und sind die expliziten Ziele, die Maßnahmen (Projekte) und das institutionelle Design der Fonds und Aktionsprogramme einigermaßen kompatibel. Das formulierte Ziel ist fast immer Hilfe für die Armen und Ärmsten der Bevölkerung, doch das Gros der Maßnahmen und vor allem der finanziellen Mittel kommt zuvörderst vergleichsweise privilegierten Gruppen zugute, namentlich den aus dem öffentlichen Dienst Entlassenen in den Städten. Und besonders in Afrika mangelte und mangelt es den Fonds und Aktionsprogrammen an Unabhängigkeit, um jenseits der vermachteten bürokratischen Strukturen die Zielgruppen schnell und wirksam zu erreichen.

Dabei ist die Schnelligkeit der Umsetzung eine der wichtigsten Voraussetzungen für den Erfolg der auch "Nothilfefonds" und "Nothilfeprogramme" genannten Einrichtungen.⁷⁷ Während der

76 So erhielt die ärmste Region, Morazan, nach dem Stand von Ende 1992 nur 13 Prozent der Mittel, die sie nach den Planungen hätte erhalten müssen (Graham 1992a, 17).

77 Die Schnelligkeit der Umsetzung ist gleichsam die Legitimation für Aktionsprogramme, deren Elemente sonst als 'normale' Entwicklungsprojekte umgesetzt werden könnten.

ersten Generation der Fonds und Aktionsprogramme hatten die sozial problematischen Maßnahmen der Strukturanpassung allerdings ihre Wirkung häufig längst entfaltet, als immer noch über Nothilfe nachgedacht wurde. Vom Staatsapparat weitgehend unabhängige und professionell gemanagte Sozialfonds können Notmaßnahmen offensichtlich schneller umsetzen; dies ist sicher ein Grund, warum auch in Afrika in der jüngeren Vergangenheit vermehrt Sozialfonds entstanden sind.

Die Unterscheidung zwischen 'chronisch Armen' und den im Zuge des Anpassungsprogramms entstehenden 'neuen Armen' wurde wegen der mangelnden Praktikabilität bald aufgegeben. Dies bedeutete jedoch nicht, daß die Armen von den Projekten auch profitierten. Vor allem die ärmsten Bevölkerungsteile auf dem Lande wurden von der Nothilfe nur schlecht erreicht. Die Gründe liegen in der Nachfragesteuerung der Sozialfonds, die die Artikulationsfähigkeit der potentiellen Nutznießer voraussetzt und bei den Ärmsten der Armen weitgehend versagt, in administrativen und technischen Schwierigkeiten, abgelegene Landesteile zu erreichen, und nicht zuletzt in der Neigung der Regierungen, die Fonds und Programme als "sweeteners" einzusetzen, als Instrumente also, die, wenn nicht politische Unterstützung, so doch ein Stillhalten wichtiger sozialer Gruppen während des Anpassungsprozesses sichern. Diese finden sich allemal in den Städten und zählen nicht notwendigerweise zu den Armen.

Mit Projekten und Programmen der Arbeitsbeschaffung konnten viele Menschen, darunter viele Arme, erreicht werden. Angesichts der Befristung der meisten Arbeitsverhältnisse und der Höhe der Arbeitslosigkeit können die Maßnahmen jedoch kaum als Antwort auf das Arbeitslosenproblem gelten. Der extreme Mangel an Arbeit, Einkommen, Nahrung und sozialer Grundversorgung in vielen Ländern führt nahezu zwangsläufig dazu, daß mit den Maßnahmen irgendwelche Bedürftigen irgendwie erreicht werden. So positiv die Projekte für die Begünstigten sein mögen, mit ihnen ist weder sichergestellt, daß sie der definierten Zielgruppe zugute kommen, noch daß sie nachhaltig wirken und sich in ein langfristiges Konzept der Armutsbekämpfung einfügen. Die ungenügende Zielbestimmung und Zielgruppenerreichung ist deshalb ein wesentliches Manko der Sozialfonds und Aktionsprogramme.⁷⁸

Von Nothilfemaßnahmen zu erwarten, sie könnten bis zu dem Zeitpunkt, an dem ein (vom Anpassungsprogramm initiiertes) selbsttragendes Wachstum auch den Armen zugute kommt, die Überwindung von Armut gleichsam zwischenfinanzieren, ist angesichts der Größe der sozialen

78 Ein Beispiel: Die "Priority Works Projects" in Ghana finanzierten (im Rahmen von PAMSCAD) u.a. die Ausbesserung von Straßen. Doch von den Bauarbeitern abgesehen, profitierten vor allem Autofahrer von den Arbeiten (in Form von geringeren Kosten für Wartung, flüssigerem Verkehr und weniger Unfällen) - eine soziale Gruppe also, die kaum zu den Armen zu zählen ist.

In den ärmsten Gegenden von Accra und Tema wurden im Zuge der Ausbesserung der Straßen zugleich Straßenbeleuchtung, Wasser- und Abwasserleitungen installiert und eine Abfallentsorgung eingeführt. Die Folge: Der Wert der Grundstücke stieg um das dreifache, sie wurden an die öffentliche Wohnungsbaugesellschaft verkauft, die darauf Wohnungen für die mittleren Einkommensschichten errichten sollte (Marc et al. 1995, 65).

Probleme und der eingesetzten Finanzvolumina völlig verfehlt - auch wenn in einigen Ländern im Verhältnis zur Bevölkerung beachtliche Beträge zur Verfügung stehen.⁷⁹ Skepsis ist überdies gegenüber der Behauptung angebracht, die Mittel für die Armutslinderung stünden zusätzlich zur Verfügung. Angesichts knapper Geberkassen liegt die Vermutung nahe, daß vorhandene Mittel nur neu etikettiert und bestenfalls umgewidmet werden. Für die im Anpassungsland selbst aufgebrauchten Mittel gilt dies allemal (Kingsbury 1992, 42).

Sozialfonds und Aktionsprogramme sind geeignet, negative soziale Folgen von Anpassungsprogrammen und Armut hier und da kurzfristig zu lindern - wenn die Planung für die Zielgruppen präzise, die Mittelausstattung ausreichend und das institutionelle Design adäquat ist. Über die Nachfragesteuerung können sie die Betroffenen an Planung und Umsetzung von Initiativen auf Gemeindeebene beteiligen und so einen wichtigen entwicklungspolitischen Beitrag in Richtung auf eine Demokratisierung von Politik leisten. Und vor allem können sie der Regierung politischen Rückhalt verschaffen, indem sie konfliktfähige Gruppen in prekärer Lage pazifizieren.

Die Rolle der Fonds und Programme bei der langfristigen Überwindung von Armut und der Herstellung von Bedingungen für Entwicklung ist dagegen begrenzt. Sie können weder eine soziale Grundversorgung bereitstellen, noch gerechte Eigentumsverhältnisse herbeiführen, noch etwa einer Verschlechterung der Reallöhne im Zuge des Anpassungsprogramms entgegenwirken - sie können mithin staatliches Handeln zugunsten dieser Ziele nicht ersetzen.⁸⁰ Sozialfonds und Aktionsprogramme können *ein* Element einer "Anpassung mit menschlichem Gesicht" sein, nicht mehr.

4. Die sozialen Dimensionen von Strukturanpassungsprogrammen - eine vorläufige Bilanz

15 Jahre nach Einführung der Strukturanpassungsprogramme gibt es einen verbalen Konsens über deren Ziele - soweit diese darin bestehen,

- die Ausgaben eines Landes auf ein langfristig finanzierbares Niveau zu bringen,

79 So beliefen sich die Ausgaben des bolivianischen FSE auf mehr als ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts. In einigen mittelamerikanischen Ländern kommen die Fonds auf ähnlich hohe Werte (Wurgaft 1992, 38).

80 Es besteht die Gefahr, daß die Sozialfonds, wenn sie nicht zum weiteren Abbau staatlicher Sozialpolitik beitragen (wie Stahl 1995, 37 befürchtet), so doch staatlichen Institutionen Vorwände geben könnten, sich aus der Verantwortung zu stehlen: "In fact, there is a risk that they [social funds and social action programs] divert attention away from strengthening the institutions and basic programs in sectoral ministries and thus cause essential sector or policy reform to be postponed." (World Bank 1993, 21)

- Bedingungen zu schaffen, die ein effizientes, volkswirtschaftlich sinnvolles und sozial verträgliches Funktionieren marktwirtschaftlicher Mechanismen ermöglichen,
- soziale Kosten der Anpassung vor allem bei den ärmeren Bevölkerungsschichten aufzufangen,
- Produktion und Angebot auszuweiten,
- die Leistungsfähigkeit öffentlicher Einrichtungen durch Reformen zu erhöhen,
- öffentliche Investitionen nur aufrechtzuerhalten bzw. vorzunehmen, wenn die sozialen und/oder wirtschaftlichen Erträge in einem angemessenen Verhältnis zum Aufwand stehen
- und vor allem Bedingungen herzustellen, die eine langfristige Entwicklung und die Überwindung von Armut ermöglichen.

Ob die Programme von IWF und Weltbank die richtigen Mittel einsetzen, um diese Ziele zu erreichen, ist nach 15 Jahren weiterhin heftig umstritten; daß sie die Ziele befriedigend erreichen, behaupten nicht einmal die Bretton-Woods-Institutionen.

Die bei Fonds und Weltbank in den vergangenen Jahren nach und nach platzgreifende Einsicht, daß Strukturanpassung nicht, wie ursprünglich angenommen, die Grundprobleme der Entwicklungsländerökonomien in drei bis maximal fünf Jahren löst, haben die Institutionen immer wieder zu Veränderungen der Programme veranlaßt. Der Fonds schuf neue Fazilitäten mit günstigeren Finanzierungsmodalitäten und längeren Laufzeiten, die Bank vergab zunehmend Sektoranpassungskredite mit detaillierteren Vorgaben für die verschiedenen Bereiche der Ökonomie. Angesichts der hohen Abbruchquote stellten beide Institutionen Überlegungen zur politischen Umsetzbarkeit der Programme an, die vor allem in einem sanfteren "sequencing", der zeitlichen Abfolge von Reformmaßnahmen, und der Beteiligung von Betroffenen bei der Formulierung der Reformvorhaben mündeten. Soziale Ziele, die zunächst ausdrücklich ausgeschlossen waren, wurden angesichts der Folgen der Maßnahmenpakete und der Kritik daran, Bestandteil der Programme. Die Weltbank erhöhte bei ihren Krediten den Anteil von Auflagen mit sozialen Zielen.⁸¹ Ende der 80er Jahre wurden "Soziale Aktionsprogramme" und Sozialfonds, die soziale Härten abfedern sollen, zu einem typischen Komplement von Strukturanpassungsprogrammen.

Vor allem die Weltbank hat in ihren programmatischen Aussagen einen bemerkenswerten Anpassungsprozeß durchlaufen, der ihre Position von der der meisten Strukturanpassungskritiker kaum noch unterscheidet: Strukturanpassung muß Bedingungen von Wachstum herstellen und dabei die Armen und 'gefährdeten Gruppen' schützen, muß die kleinen Produzenten des infor-

81 Gegenüber 1980-88 hatte sich bei den Krediten der Periode 1989-90 der Anteil von Auflagen, die den sozialen Sektor betrafen, verdreifacht. Ihr Anteil an den gesamten Auflagen hatte sich verdoppelt (World Bank 1992, 81).

mellen Sektors, Kleinbauern, Frauen und Landlose besonders fördern, muß die 'menschlichen Ressourcen' entwickeln und deshalb befriedigende Grundversorgung bei Ernährung, Gesundheit und Ausbildung sicherstellen. Die Bank selbst hat immer wieder, nicht zuletzt in ihrer Studie zu den Erfolgsbedingungen der südostasiatischen "Tiger", auf den Zusammenhang zwischen Investitionen in das Gesundheits- und Bildungssystem auf der einen und Wirtschaftswachstum und Armutsreduzierung auf der anderen Seite hingewiesen (World Bank 1993a). Die Forderungen, die die UNICEF-Autoren von "Anpassung mit menschlichem Gesicht" 1987 an Strukturanpassung stellten, hat die Weltbank weitgehend übernommen.

Evaluierungen, die den Anspruch erheben könnten, verallgemeinerbare Aussagen über die Wirkungen von jüngeren Strukturanpassungsprogrammen (etwa ab 1990) zu machen, liegen nicht vor. Die verfügbaren Informationen über einzelne Programme deuten jedoch darauf hin, daß sich an den Wirkungen, allen Modifikationen und programmatischen Neuorientierungen zum Trotz, nichts geändert hat - weil sich ihr Design im Grunde nicht verändert hat. Im Mittelpunkt aller Strukturanpassungsprogramme steht wie und je die Inflationsbekämpfung und die Reduzierung des Budgetdefizits, die vorrangig über die Manipulation einiger monetärer Variablen erreicht werden soll.

Dieser Ansatz gibt dem IWF, dessen Anteil an den Strukturanpassungsprogrammen in der Diskussion der vergangenen Jahre in den Hintergrund getreten ist, weiterhin entscheidenden Einfluß auf die Gestalt der Programme. Mit der Steuerung des inländischen Kreditvolumens, der Zinsraten und der Begrenzung des Budgetdefizits (Auflagen-Domänen des Fonds) wird gleichsam der Rahmen bestimmt, in dem die anderen Reformen wirken. Die Förderung von Wachstum, die Aufrechterhaltung eines für unverzichtbar erachteten Niveaus bei den Sozialausgaben, die Bekämpfung der Armut und die Entwicklung der "menschlichen Ressourcen" - alle diese Ziele sind *de facto* der makroökonomischen Stabilisierung mit den traditionellen IWF-Instrumenten nachgeordnet.⁸²

So stellt sich die Strukturanpassungspolitik der Weltbank als höchst widersprüchlich dar: Einerseits weist die Bank in ihren Veröffentlichungen und im "policy dialogue" mit den kreditnehmenden Regierungen u.a. darauf hin, daß eine Verschlechterung des Bildungssystems und vor allem der Grundbildung zu einer Beeinträchtigung der Arbeitskräftequalifikation führt, daß ungenügende Bildungschancen für Frauen in einem Zusammenhang mit hohen Geburtenraten stehen, daß eine Verschlechterung der medizinischen Grundversorgung und der hygienischen Verhältnisse die Ausbreitung ansteckender Krankheiten begünstigt, künftige Gesundheitsko-

82 Dies wird schon deutlich, wenn man Ausführungen von IWF-Autoren zur Berücksichtigung sozialer Belange in den Anpassungsprogrammen genau liest, z.B. Bernstein/Boughton (1994, 45): "... die Institution (der IWF) (hat) damit begonnen, Maßnahmen, die negative Auswirkungen auf die am meisten Gefährdeten haben können, mit größerer Vorsicht zu handhaben. Dieses Vorgehen ist jedoch begrenzt, weil in vielen Fällen die Korrektur der Verzerrungen der relativen Preise entscheidend für das Programm ist und weil eine schnelle Anpassung in wichtigen Bereichen unerlässlich ist."

sten erhöht und das "Humankapital" entwertet und daß sich langfristige Entwicklungschancen nur eröffnen, wenn auch die unteren Bevölkerungsschichten am Wachstum teilhaben. Andererseits hat diese Rückbesinnung auf den "growth-with-equity"-Ansatz der 70er Jahre keine Konsequenzen für die Grundlinien der Strukturanpassung; die allerorten vorgenommenen Kürzungen im öffentlichen Haushalt verhindern häufig Investitionen in "menschliche Ressourcen" und verschlechtern die langfristigen Entwicklungsaussichten.

Dabei darf und soll nicht verkannt werden, daß einem Gutteil der von der Weltbank favorisierten Reformen die entwicklungspolitische Sinnhaftigkeit nicht bestritten werden kann. Gegenüber den Programmen der frühen Jahre unternimmt die Bank überdies erhebliche Anstrengungen, um politische und soziale Restriktionen bei der Umsetzung zu überwinden: Relevante gesellschaftliche Gruppen werden frühzeitig in die Diskussion um die Maßnahmen eingebunden; soziale Härten sollen durch spezielle Vorkehrungen abgefedert werden. Die positiven Wirkungen der Reformen bleiben jedoch weiterhin entweder durch den vor allem vom IWF gesetzten, deflationären makroökonomischen Rahmen begrenzt oder, weil die Vorhaben ungenügend oder gar nicht umgesetzt werden, ganz aus.

Die Weltbank mag die Aufrechterhaltung oder Erhöhung eines bestimmten Ausgabenniveaus für Grundbildung zum Bestandteil der Konditionalität eines Sektoranpassungskredits machen; ob die Auflage umgesetzt wird, hängt zum einen von der Kräfteverhältnissen innerhalb des Landes im Streit um knappe Ressourcen ab und zum anderen von den für das öffentliche Budget einzuhaltenden Vorgaben. Daß in diesem Streit entwicklungspolitische Erfordernisse häufig zu kurz kommen, zeigt das Beispiel Zimbabwe (s. S. 38f.) und sieht auch die Bank: "(T)here is little evidence that the composition of spending has improved substantially in favor of the poor in any adjusting countries", stellt sie in ihrer Studie zur Strukturanpassung in Afrika fest (World Bank 1994, 169).

Das Beispiel Zimbabwe zeigt mit der Einführung von Nutzungsgebühren für die soziale Grundversorgung im Bereich von Gesundheit und Ausbildung zugleich, daß die Washingtoner Entwicklungsexperten auch am zweiten Grundpfeiler der Strukturanpassung, der Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien wo immer möglich (s. S. 2), weiterhin kompromißlos festhalten - selbst wenn der Markt die gewünschte Allokation der Ressourcen nicht bewerkstelligt und sich Korrekturmechanismen (wie im Fall Zimbabwe) als wenig praktikabel erweisen.

Auch der dritte Eckpfeiler der Anpassungsstrategie (s. S. 2) ist geblieben: Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen - obwohl die Erfahrungen der 80er Jahre eindringlich gezeigt haben, daß es in vielen Entwicklungsländern (bei allen Defiziten staatlichen Handelns) zumindest kurz- und mittelfristig kaum oder keine Alternativen zu staatlichem Engagement gibt. Die lange Liste der (vor allem in Afrika) weitgehend erfolglosen Versuche, Staatsunternehmen zu privatisieren, legt davon ein beredtes Zeugnis ab. So hat der Rückzug des Staates in sozialer

Hinsicht vor allem eine Verringerung oder Verschlechterung von Dienstleistungen und eine Zunahme der Arbeitslosigkeit zur Folge.

Wenn Strukturanpassung den Anspruch einer "Anpassung mit menschlichem Gesicht" verwirklichen, also Wirtschaftswachstum (wieder)herstellen, Arbeitsplätze schaffen und die Lebensbedingungen für das Gros der Bevölkerung verbessern soll, muß die kurzfristige monetäre Stabilisierung mit den Erfordernissen einer langfristige Entwicklungschancen eröffnenden Strategie in Einklang gebracht werden. Dies bedeutete, daß die Voraussetzungen für ein "growth with equity" schon im Design der Anpassungsprogramme berücksichtigt werden. So müßte das Ziel der Entwicklung der menschlichen Ressourcen *gleichrangig* mit dem der Inflationsbekämpfung verfolgt werden.

Eine Verschlechterung der Lebensverhältnisse der unteren Bevölkerungsschichten in der, wie sich herausgestellt hat, trügerischen Hoffnung hinzunehmen, daß die Wachstumserfolge (wenn sie denn eintreten) in fernerer Zukunft auch zu diesen "durchsickern" werden, ist weder unter sozialen Gesichtspunkten akzeptabel noch unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten sinnvoll. Sozialfonds und Soziale Aktionsprogramme können nützlich sein, kurzfristige Kompensation zu schaffen und lokale Initiative zu stärken, reichen aber als "add-ons", Zusatzvorkehrungen, nicht aus, um den Anspruch auf "Anpassung mit menschlichem Gesicht" einzulösen.

Bei der Gestaltung der Strukturanpassung gilt es überdies Markt und Staat pragmatisch und ohne ideologische Fixierung die jeweilige Rolle zuzuweisen, die sie unter den spezifischen Landesbedingungen am besten übernehmen können. Das vielfache Versagen des Staates bei Bereitstellung einer ausreichenden wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur gibt, wie Anpassungserfahrungen der 80er Jahre gezeigt haben, keine Gewähr, daß die Marktkräfte zu einer befriedigenderen Allokation der Ressourcen führen.

Selbst wenn Anpassungspolitik mit großem internen Konsens umgesetzt wird, werde sie nicht ausreichen, die afrikanischen Länder aus der Armut zu befreien, schreibt der für Afrika zuständige Weltbank-Chefökonom Husain (1994a, 22). Dafür bedürfe es einer umfassenderen, langfristig angelegten Strategie. Dies mag zutreffen. Einiges wäre allerdings schon gewonnen, wenn Strukturanpassung nicht mehr Armut schaffen oder verschärfen kann, sondern Möglichkeiten eröffnet, sie zu überwinden.

Literaturverzeichnis

- Adepoju, Aderanti* (ed.) (1993) *The Impact of Structural Adjustment on the Population of Africa. The Implications for Education, Health & Employment*, London
- Balleis, Peter* (1993) *A critical guide to ESAP. Seven questions about the Economic Structural Adjustment Programme in Zimbabwe*, Harare
- Bello, Walden* (1995) *Structural adjustment. A grand opportunity to subordinate the South*, in: *The World. A Third World Guide 1995/96* (ed.) Instituto del Tercer Mundo, Montevideo, S.50-51
- Bernstein, Boris; James Boughton* (1994) *Anpassung an die Entwicklung: Der IWF und die Armen*, in: *Finanzierung & Entwicklung*, 31. Jg, September 1994, S. 42-45
- Betz, Joachim* (Hrsg.) (1995) *Politische Restriktionen der Strukturanpassung in Entwicklungsländern*, Hamburg
- Bourgignon, François; Christian Morrisson* (1992) *Adjustment and Equity in Developing Countries. A New Approach*, Paris
- Buvinic, Mayra; Margaret A. Lycette* (1988) *Women, Poverty, and Development in the Third World*, in: *John P. Lewis* (ed.), *Strengthening the Poor: What Have We Learned?*, New Brunswick, Oxford, S.149-162
- Chisvo, Munhamo; Lauchlan Munro* (1994) *A review of the Social Dimensions of Adjustment in Zimbabwe 1990-94*, UNICEF, Harare (revised edition September)
- Cornia, Giovanni Andrea* (1993) *Is Adjustment Conducive to Long-term Development? The Case of Africa in the 1980s*, in: *Gianni Vaggi* (ed.), *From the Debt Crisis to Sustainable Development. Changing Perspectives on North-South-Relations*, New York, S.165-205
- Cornia, Giovanni Andrea; Richard Jolly; Frances Stewart* (1987) *Adjustment with a Human Face, Vol. I: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford
- Cornia, Giovanni Andrea; Richard Jolly; Frances Stewart* (1988) *Adjustment with a Human Face, Vol. II: Ten Country Studies*, Oxford
- Cornia, Giovanni Andrea; Richard Jolly; Frances Stewart* (1989), *Anpassung mit menschlichem Gesicht. Wege aus der Schuldenkrise*, Bielefeld
- Delaine, Ghislaine; Lionel Demery; Jean-Luc Dubois; Branko Grdjic; Christiaan Grootaert; Christopher Hill; Timothy Marchant; Andrew McKay; Jeffrey Round; Christopher Scott* (1992) *The Social Dimensions of Adjustment Integrated Survey. A Survey to Measure Poverty and Understand the Effects of Policy Change on Households*, Washington D.C. (SDA Working Paper No. 14)
- Domelen, Julie van* (1992) *Working with Non-governmental Organizations*, in: *Steen Jorgensen; Margaret Grosh; Mark Schacter* (eds.) (1992) *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment: The Emergency Social Fund, Regional and Sectoral Studies*, World Bank, Washington D.C., S.71-84

- Epstein*, Jose D. (1993) Structural Adjustment with Social Concern: The Bolivian Case, in: *Journal of Development Finance*, June, S. 17-27
- FAO* (1989) Effects of Stabilisation and Structural Adjustment Programmes on Food Security (Commodities and Trade Division), Economic and Social Development Paper, No. 89, Rome
- FAO* (1995) World Agriculture: Towards 2010. An FAO Study (ed. Nikos Alexandratos), Chichester etc.
- Ferroni*, Marco (1992) Strukturanpassung und Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern: Planung, Durchführung und vorläufige Auswertung, in: Michael Hauff; Heinecke Werner (Hrsg.) Strukturanpassungspolitik der Weltbank, Ludwigsburg, Berlin, S.27-51
- Fortin*, Yves (1989) Ohne Schuldenerlaß kein Anpassungserfolg. Erfahrungen mit Strukturanpassungsprogrammen - eine Nachbetrachtung zur Frühjahrstagung des Entwicklungsausschusses von IWF und Weltbank - Vorschau auf die Jahrestagung 1989 im September, in: *epd-Entwicklungspolitik* 13 (Juni), S.14-17
- Gaiha*, Raghav (1991) Structural adjustment and household welfare in rural areas: a micro economic perspective (FAO Economic and Social Development Paper No. 100), Rome
- Gibbon*, Peter (1992) Structural Adjustment and Pressures toward Multipartyism in Sub-Saharan Africa, in: Peter Gibbon; Yusuf Bangura; Arve Ofstad, *Authoritarianism, Democracy and Adjustment. The Politics of Economic Reform in Africa*, Uppsala, S.127-169
- Gibbon*, Peter (1992a) The World Bank and African Poverty, 1973-91, in: *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 30, No. 2, S.193-220
- Gibbon*, Peter (1993) The World Bank and the New Politics of Aid, in: *The European Journal of Development Research*, Vol. 5, No. 1, June, S.35-62
- Glaessner*, Philip J.; Kye Woo Lee; Anna Maria Sant'Anna; Jean-Jacques de St. Antoine (1994) Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Experience (World Bank Discussion Paper No. 261), September
- GoZ = Government of Zimbabwe* (1991) Zimbabwe: A Framework for Economic Reform (1991-95), Harare, 18 January
- Graham*, Carol (1992) The Politics of Protecting the Poor During Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund, in: *World Development*, Vol. 20, No. 9, S.1233-1251
- Graham*, Carol (1992a) The Politics of Protecting the Poor During Adjustment: Social Funds in Latin America, Africa, and Eastern Europe (Paper presented to the Inter-American Development Bank Project Analysis Department), December
- Grootaert*, Christiaan; Timothy Marchant (eds.) (1991) The Social Dimensions Priority Survey. An Instrument for the Rapid Identification and Monitoring of Policy Target Groups, Washington D.C.
- Grosh*, Margaret; Steen Jorgensen (1992) In Brief: Successes and Shortcomings, in: Steen Jorgensen; Margaret Grosh; Mark Schacter (eds.) (1992) *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment: The Emergency Social Fund, Regional and Sectoral Studies*, World Bank, Washington D.C., S.117-120

- Harrigan, Jane; Paul Mosley (1991) Evaluating the Impact of World Bank Structural Adjustment Lending: 1980-1987, in: The Journal for Development Studies, Vol. 27, No.3, April, S.63-93*
- Helleiner, Gerald K.; Giovanni Andrea Cornia; Richard Jolly (1991) IMF Adjustment Policies and Approaches and the Needs of Children, in: World Development, Vol.19, No. 12, December, S. 1823-1834*
- Hoeven, Rolph van der (1991) Adjustment with a Human Face: Still Relevant or Overtaken by Events?, in: World Development, Vol. 19, No. 12, December, S.1835-1845*
- Husain, Ishrat (1994) Structural Adjustment and the Long-Term Development of Sub-Saharan Africa, in: Rolph van der Hoeven; Fred van der Kraaij (eds.): Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa, London, S.150-171*
- Husain, Ishrat (1994a) Why Do Some Economies Adjust More Successfully Than Others? Lessons from Seven African Countries, Washington D.C., October (World Bank Policy Research Working Paper 1364)*
- Illy, Hans F. (1993) Die Weltbank und Armutsbekämpfung in der Dritten Welt. Ein Plädoyer für kompetenten Dialog und effiziente Kontrolle, Bonn (Germanwatch Arbeitspapier Nr. 3)*
- Illy, Hans F. (1994a) Soziale und politische Dimensionen der Strukturanpassung in Afrika. Die Weltbank und ihr Implementationsdefizit, in: Journal für Entwicklungspolitik, X. Jg., Heft 4, S.441-458 (ders. mit gleichem Titel und weitgehend identischer Fassung in: Arnold Bergstraesser Institut, Aktuelle Informationspapiere zu Entwicklung und Politik Nr. 18, Freiburg i. Br., November 1994)*
- IMF (1987) Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs, Washington D.C.*
- IWF (1994) Der Internationale Währungsfonds. Übersetzung der überarbeiteten Beilage zum IMF Survey vom August 1994*
- Jolly, Richard; Giovanni Andrea Cornia (1984), The Impact of World Recession on Children, in: World Development, Vol. 12, No. 3 (March), special issue*
- Jolly, Richard (1988) Poverty and Adjustment in the 1990s, in: John P. Lewis (ed.), Strengthening the poor: what have we learned?, New Brunswick, Oxford, S.163-175*
- Jolly, Richard (1991) Adjustment with a Human Face: A UNICEF Record and Perspective on the 1980s, in: World Development, Vol. 19, No. 12, December, S. 1807-1821*
- Kasch, Volker (1994) Das Weltbank-Konzept des Krisenmanagements der kompensatorischen sozialen Abfederung der Strukturanpassungspolitik, in: eze (Hrsg.), Sozialfonds in Lateinamerika. Kein Ersatz für staatliche Sozialpolitik, Bonn, S.5-17*
- Kahler, Miles (1990) Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment, in: Joan M. Nelson, Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World, Princeton, New Jersey, S.33-61*
- Kadenge, P.G.; H. Ndoro; B.M. Zwizwai (1992) Zimbabwe's Structural Adjustment Programme: The First Year Experience, Harare*

- Kakwani*, Nanak; Elene Makonnen; Jacques van der Gaag (1990) Structural Adjustment and Living Conditions in Developing Countries, Washington D.C., August
- KfW* (1994) Honduras. Sozialfonds I (FHIS I). Abschlußprotokoll- und Schlußprüfungsbericht, Frankfurt, 31. Oktober
- Killick*, Tony (1993) The Adaptive Economy. Adjustment in Small Low-Income Countries, Washington (EDI Development Studies)
- Killick*, Tony (1994) Conditionality and the adjustment-development connection, unveröffentl. Ms., London (ODI)
- Killick*, Tony; Malik (1991) Country Experiences with IMF Programmes, London (ODI Working Paper No.48)
- Kingsbury*, David S. (1992) Compensatory Social Programs and Structural Adjustment: A Review of Experience, Ms., USAID, Washington D.C.
- Körner*, Peter; Gero Maaß; Thomas Siebold; Rainer Tetzlaff (1984) Im Teufelskreis der Verschuldung. Der Internationale Währungsfonds und die Dritte Welt, Hamburg
- Lennox*, Jean (1994) Paying for Health. Poverty and Structural Adjustment in Zimbabwe, Oxford (Oxfam)
- MacGarry*, Brian (1993) Growth? Without equity? The Zimbabwe economy and the Economic Structural Adjustment Programme, Harare
- Manuh*, Takyiwaa (1994) Ghana: Women in the Public and Informal Sectors under the Economic Recovery Programme, in: Pamela Sparr (ed.), Mortgaging Women's Lives. Feminist Critiques of Structural Adjustment, London and New Jersey, S.61-77
- Marc*, Alexandre; Carol Graham; Mark Schacter (1993) Social Action Programs and Social Funds. A Review of Design and Implementation in Sub-Saharan Africa, The World Bank, Washington D.C.
- Marc*, Alexandre; Carol Graham; Mark Schacter; Mary Schmidt (1995) Social Action Programs and Social Funds. A Review of Design and Implementation in Sub-Saharan Africa, The World Bank, Washington D.C., January
- Marshall*, Katherine (1992) The Genesis and Early Debates, in: Steen Jorgensen; Margaret Grosh; Mark Schacter (eds.) (1992) Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment: The Emergency Social Fund, Regional and Sectoral Studies, World Bank, Washington D.C., S.25-32
- Morazán*, Pedro (1994) Der Sozialfonds in Honduras. Zusammenfassung von vier Positionspapieren. Im Auftrag des Arbeitskreises "Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe/Unterarbeitsgruppe Weltbankpolitik", Siegburg, November
- Mosley*, Paul (1991) Structural adjustment: A general overview, in: V.N. Balasubramanyam; Sanjaya Lall (eds.) Current Issues in Development Economics, London, S.223-242
- Mosley*, Paul (1994) Decomposing the Effects of Structural Adjustment: The Case of Sub-Saharan Africa, in: Rolph van der Hoeven; Fred van der Kraaij (eds.), Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa, The Hague, S.70-94

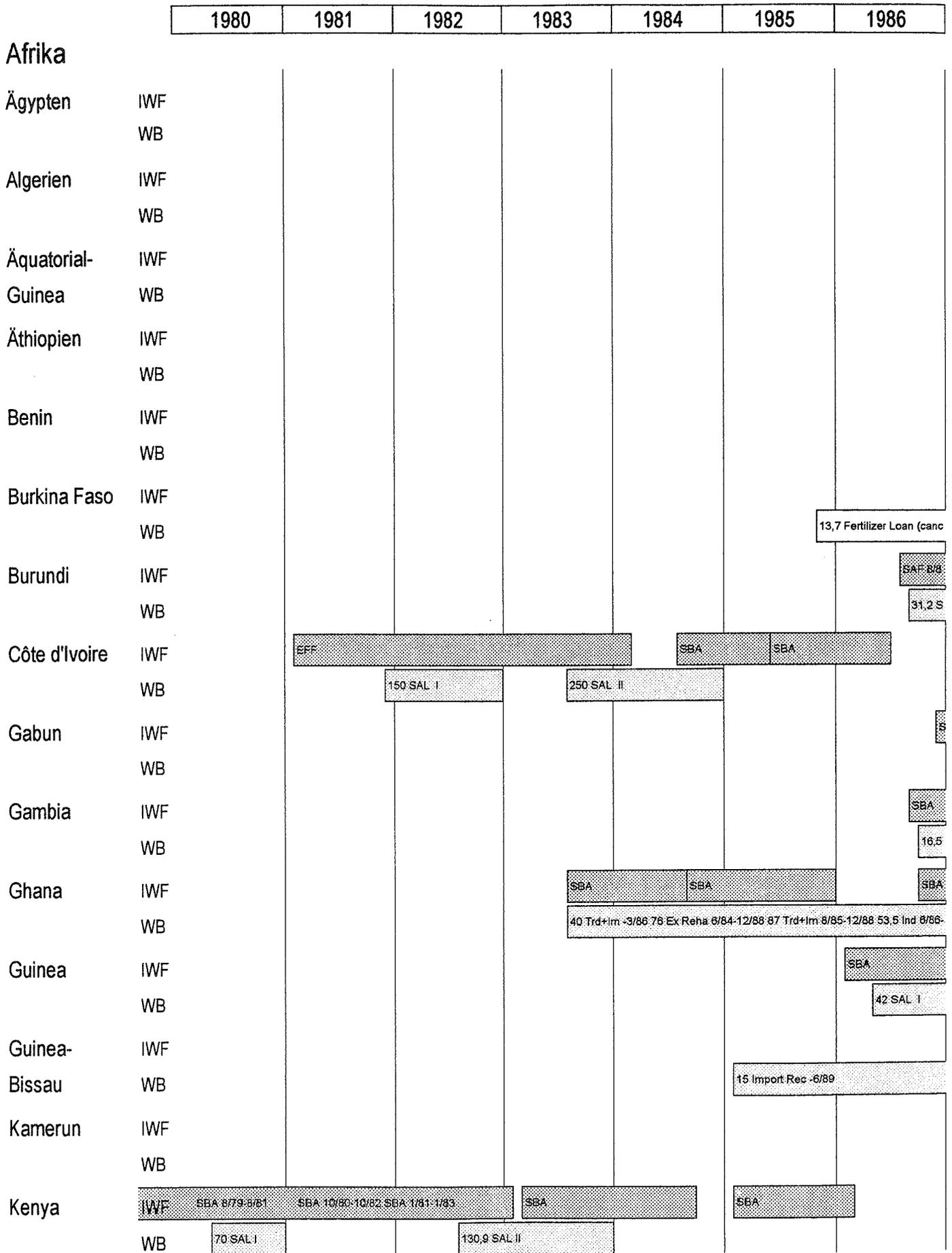
- Mosley, Paul; Jane Harrigan; John Toye (1991) Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending, 2 vols., London*
- Mosely, Paul; John Weeks (1993) Has recovery begun? Africa's adjustment in the 1980s' revisited, in: World Development Vol.21, No.10, S.1583-1606*
- Mukherjee, Amitava (1994) Structural Adjustment Programme and Food Security in India. Hunger and poverty in India, Aldershot u.a.*
- Nelson; Joan M. (ed.) (1989) Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment, New Brunswick/Oxford*
- Nelson, Joan M.; Stephanie J. Eglinton (1993) Global Goals, Contentious Means: Issues of multiple aid conditionality, Overseas Development Council, Washington D.C.*
- Newman, John; Steen Jorgensen; Menno Pradhan (1992) How did Workers Benefit? in: Steen Jorgensen; Margaret Grosh; Mark Schacter (eds.), Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment: The Emergency Social Fund, Regional and Sectoral Studies, World Bank, Washington D.C., S.55-63*
- Nicholas, P. (1988) The World Bank's Lending for Adjustment, Washington D.C.*
- Olschewski, Roland; Matthias Witt (1994) Sozialfonds in Lateinamerika - Konzeption und Kooperationsmöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen, in: eze (Hrsg.), Sozialfonds in Lateinamerika. Kein Ersatz für staatliche Sozialpolitik, Bonn, S.18-47*
- Onimode, Bade (1992) A future for Africa, London*
- Oxfam (1992) The experience of the Bolivian Social Fund, Oxford, September*
- Oxfam (1995) The Oxfam poverty report. A Summary, Oxford, June*
- Peters-Berries, Christian (1993) The urban informal sector in Zimbabwe: From insignificance to the employer of the last resort, World Employment Programme Research Working Paper (WEP 2-19/WP 61), Geneva, February*
- Pfeffermann, Guy (1988) Buchbesprechung, in: Finanzierung und Entwicklung, 25. Jg., Nr.4, S.56*
- Pio, Alessandro (1992) The Social Dimension of Economic Adjustment Programmes: Economic Feedbacks and Implications for Medium and Long-Term Growth, in: Paul Mosley (ed.) Development Finance and Policy Reform, Basingstoke, S.232-255*
- Qureshi, Moeen Ahmad (1992) Policy-Based Lending by the World Bank, in: Paul Mosley (ed.) Development Finance and Policy Reform, Basingstoke, S.9-24*
- Reed, David (1992) Structural adjustment and the environment, London*
- Renfrew, Anne (1992) ESAP & Health. The Effects of the Economic Structural Adjustment Programme on the Health of the People of Zimbabwe, Harare*
- Riddell, J. Barry (1992) Things Fall Apart Again: Structural Adjustment Programmes in Sub-Saharan Africa, in: The Journal of Modern African Studies, Vol. 30, No. 1, S.53-68*

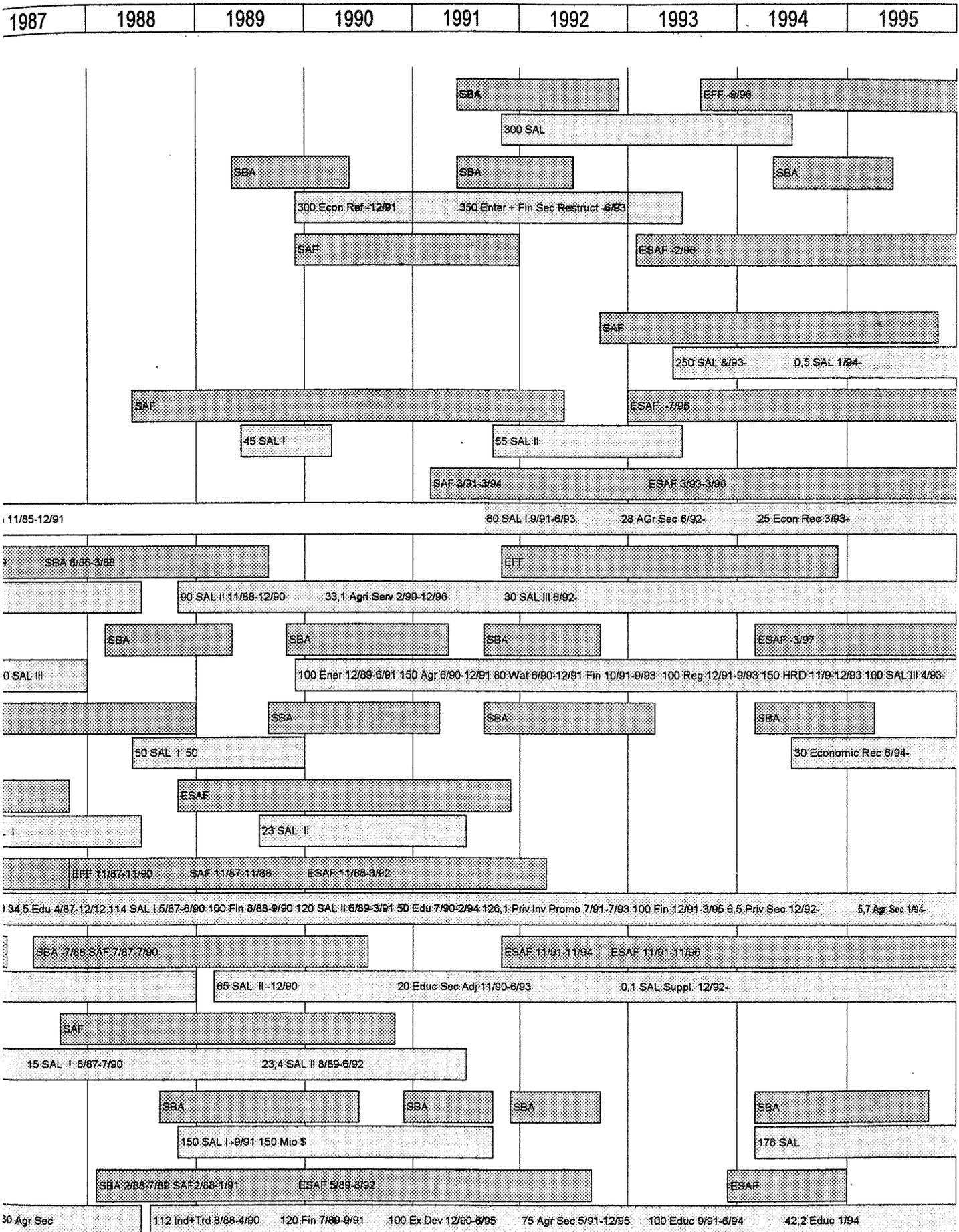
- Sahn, David* (1992) The Impact of Macroeconomic Adjustment on the Welfare on Income, Health and Nutrition, Paper presented to Conference on Adjustment and Development in Sub-Saharan Africa, Florence, November
- Schacter, Mark; Margaret Grosh; Steen Jorgensen* (1992) What? Why? How? A Primer on the ESF, in: Steen Jorgensen; Margaret Grosh; Mark Schacter (eds.), *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment: The Emergency Social Fund, Regional and Sectoral Studies*, World Bank, Washington D.C., S.1-23
- SDA Steering Committee* (1993) *The Social Dimensions of Adjustment Program: A General Assessment*, Washington D.C., August
- Sepeda, Constance* (1992) After the ESF: The Social Investment Fund as Successor, in: Steen Jorgensen; Margaret Grosh; Mark Schacter (eds.), *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment: The Emergency Social Fund, Regional and Sectoral Studies*, World Bank, Washington D.C., S.101-105
- Serageldin, Ismail* (1990) The Human Dimension of Structural Adjustment Programmes: The World Bank's Perspective, in: Adebayo Adedeji; Sadig Rasheed; Melody Morrison (eds.), *The Human Dimension of Africa's Persistent Crisis*, London u.a., S. 237-260
- Serageldin, Ismail; Michel Noël* (1990) Die soziale Abfederung der Strukturanpassung in Afrika, in: *Finanzierung & Entwicklung*, September, S.18-20
- Seshamani, Venkatesh* (1994) Structural Adjustment and Poverty Alleviation: Some Issues on the Use of Social Safety Nets and Targeted Public Expenditures, in: Rolph van der Hoeven; Fred van der Kraaj (eds.): *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa*, London, S.114-125
- Siebold, Thomas* (1990) Verträgliche Roßkur? Soziale Abfederung eines IWF-Programms in Ghana, in: *der überblick*, 26.Jg., März, S.38-39
- Smith, Lawrence D.* (1991) *Agricultural labour markets and structural adjustment in sub-Saharan Africa* (FAO Economic and Social Development Paper No. 99), Rome
- Smith, Graham* (1992) Procurement Heresy at the ESF, in: Jorgensen, Steen; Margaret Grosh; Mark Schacter (eds.), *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment: The Emergency Social Fund, Regional and Sectoral Studies*, World Bank, Washington D.C., S. 65-70
- Stahl, Karin* (1995) Soziale Kompensationsmechanismen der Strukturanpassung in Lateinamerika: Die Einrichtung von Sozialfonds, in: Joachim Betz (Hrsg.), *Politische Restriktionen der Strukturanpassung in Entwicklungsländern*, Hamburg, S.85-105
- Stewart, Frances* (1991) The Many Faces of Adjustment, in: *World Development*, Vol. 19, No. 12, December, S.1847-1864 (erweiterte Fassung mit gleichem Titel in: Paul Mosley (ed.) (1992), *Development Finance and Policy Reform*, Basingstoke, S.176-231)
- Stewart, Frances* (1992) Short-Term Policies for Long-Term Development, in: Giovanni Andrea Cornia; Rolph van der Hoeven; Thandika Mkandawire (eds.), *Africa's Recovery in the 1990s: From Stagnation and Adjustment to Human Development*, Basingstoke, S. 312-333

- Stewart, Frances* (1993) How well did the World Bank meet the needs of the 1980s?, in: Machiko Nissanke; Adrian Hewitt (eds.): *Economic Crisis in Developing Countries. New perspectives on commodities, trade and finance*, London, S.191-216
- Tapsoba, E.K.* (1990) Structural Adjustment, Food Production and Rural Poverty, in: Adedebayo Adedeji; Sadig Rasheed; Melody Morrison (eds.), *The Human Dimension of Africa's Persistent Crisis*, London u.a., S.279-295
- Toye, John* (1991) Ghana, in: Paul Mosley, Jane Harrigan, John Toye (eds.), *Aid and Power. The World Bank and Policy-based Lending, Vol. 2, Case Studies*, London, New York, S.151-200
- Toye, John* (1994) Structural Adjustment: Context, Assumptions, Origin and Diversity, in: Rolph van der Hoeven; Fred van der Kraaij (eds.), *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa*, S.18-35
- UNCTAD* (1993) Standing Committee on Poverty Alleviation: Recent Developments in Social Funds and Safety Nets: Background Note by the UNCTAD Secretariat, Geneva, 22 November (UNCTAD/PA/2)
- UN/ECA* (1989) African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation (AAF-SAP), Addis Ababa
- UNICEF* (1983) *The State of the World's Children*, Oxford
- Vivian, Jessica* (1994) Social Safety nets and adjustment in developing countries, Geneva, July (Occasional paper No.1, World Summit for Social Development, UNRISD/OP/94/1)
- Weltbank* (1982) *Jahresbericht 1982*, Washington D. C.
- Weltbank* (1990) *Weltentwicklungsbericht 1990: Die Armut*, Washington D.C.
- WHO/WFP* (1990) Structural Adjustment, Health, Nutrition and Food Aid in Africa, in: Adedebayo Adedeji; Sadig Rasheed; Melody Morrison (eds.), *The Human Dimension of Africa's Persistent Crisis*, London u.a., S.290-295
- Wolff, Peter* (1993) Strukturanpassung und Sozialverträglichkeit, in: gtz (Hrsg.) *Sozialpolitische Beratung in der Technischen Entwicklungszusammenarbeit. Positionen, Erfahrungen, Konzepte*, Eschborn, S.53-63
- Woodward, David* (1992) Debt, adjustment and poverty in developing countries. Vol. 1: National and International Dimensions of Debt and Adjustment in Developing Countries, Vol. 2: The Impact of Debt and Adjustment at the Household Level in Developing Countries, London/New York
- World Bank* (1986) *Structural Adjustment Lending: A First Review of Experience*, Washington D.C.
- World Bank* (1987) *Protecting the Poor during the Process of Adjustment*, Washington D.C., April
- World Bank* (1988) *Adjustment Lending. An Evaluation of Ten Years of Experience*, Washington D.C.

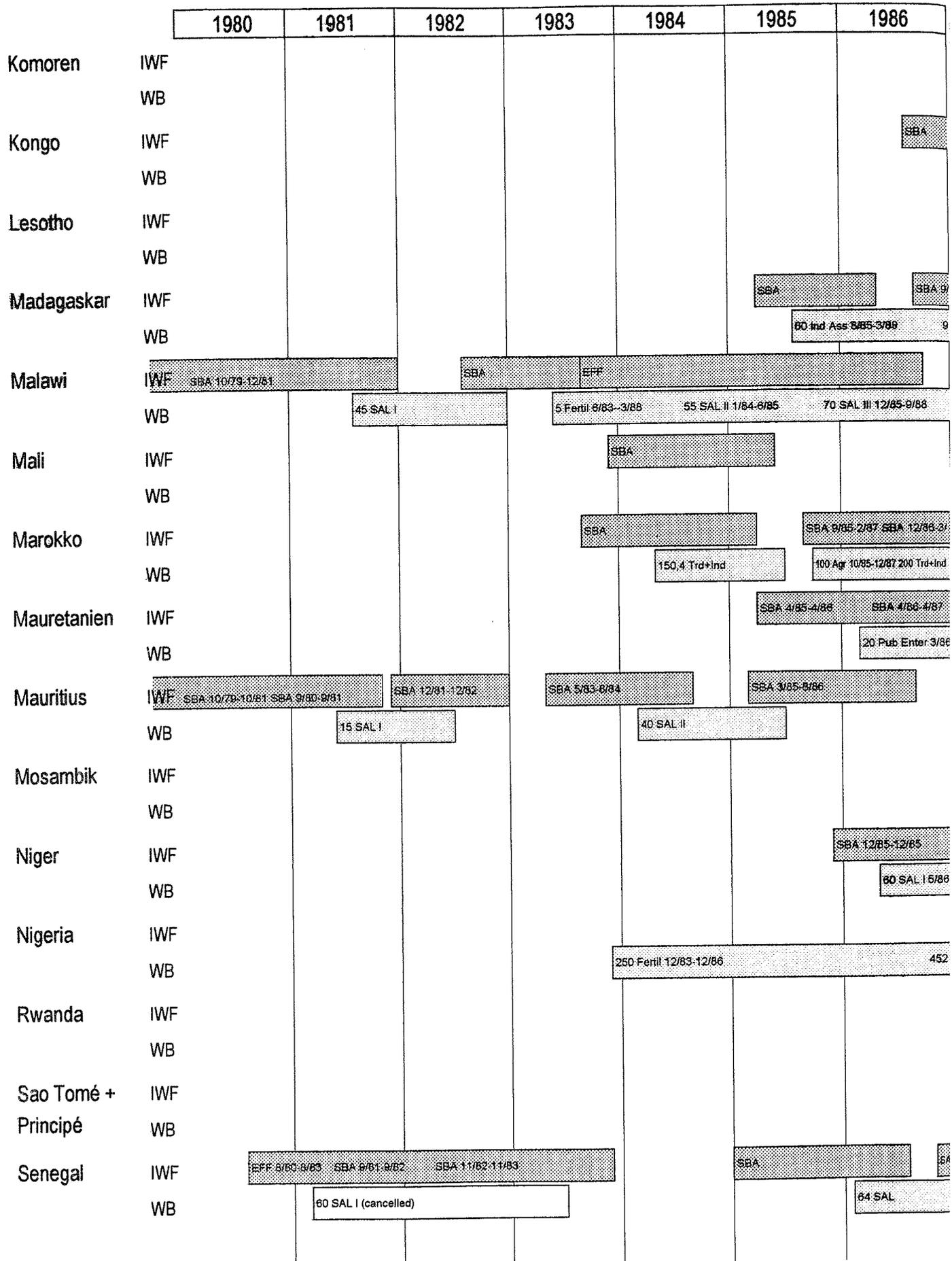
- World Bank* (1989) *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long Term Perspective Study*, Washington D.C.
- World Bank* (1990) *Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth*, Washington D.C.
- World Bank* (1992) *Adjustment Lending and Mobilization of Private and Public Resources for Growth*, Washington D.C.
- World Bank* (1993) *Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty. Progress and Challenges*, Washington D.C., April
- World Bank* (1993a) *The East-Asian Miracle*, Washington D.C.
- World Bank* (1994) *Adjustment in Africa. Reforms, Results and the Road Ahead*, Washington D.C.
- World Bank* (1995) *Performance Audit Report Honduras. Social Investment Fund Projects I and II*, Washington D.C., January 26, (SecM95-82)
- World Bank, NGO Unit, Operations Policy Department* (1994) *Social Funds*, 17 May
- World Bank/UNDP* (1989) *Africa's Adjustment and Growth in the 1980s*, Washington D.C.
- Wurgaft, José* (1992) *Social Investment Funds and economic restructuring in Latin America*, in: *International Labour Review*, Vol. 131, No.1, S.35-44
- Zuckerman, Elaine* (1989) *Adjustment programs and the poor. World Bank discussion papers Nr. 44*, Washington D.C.

Tabelle A: IWF- und Weltbank-Kredite im Zusammenhang mit Strukturanpassung 1980 - 1994



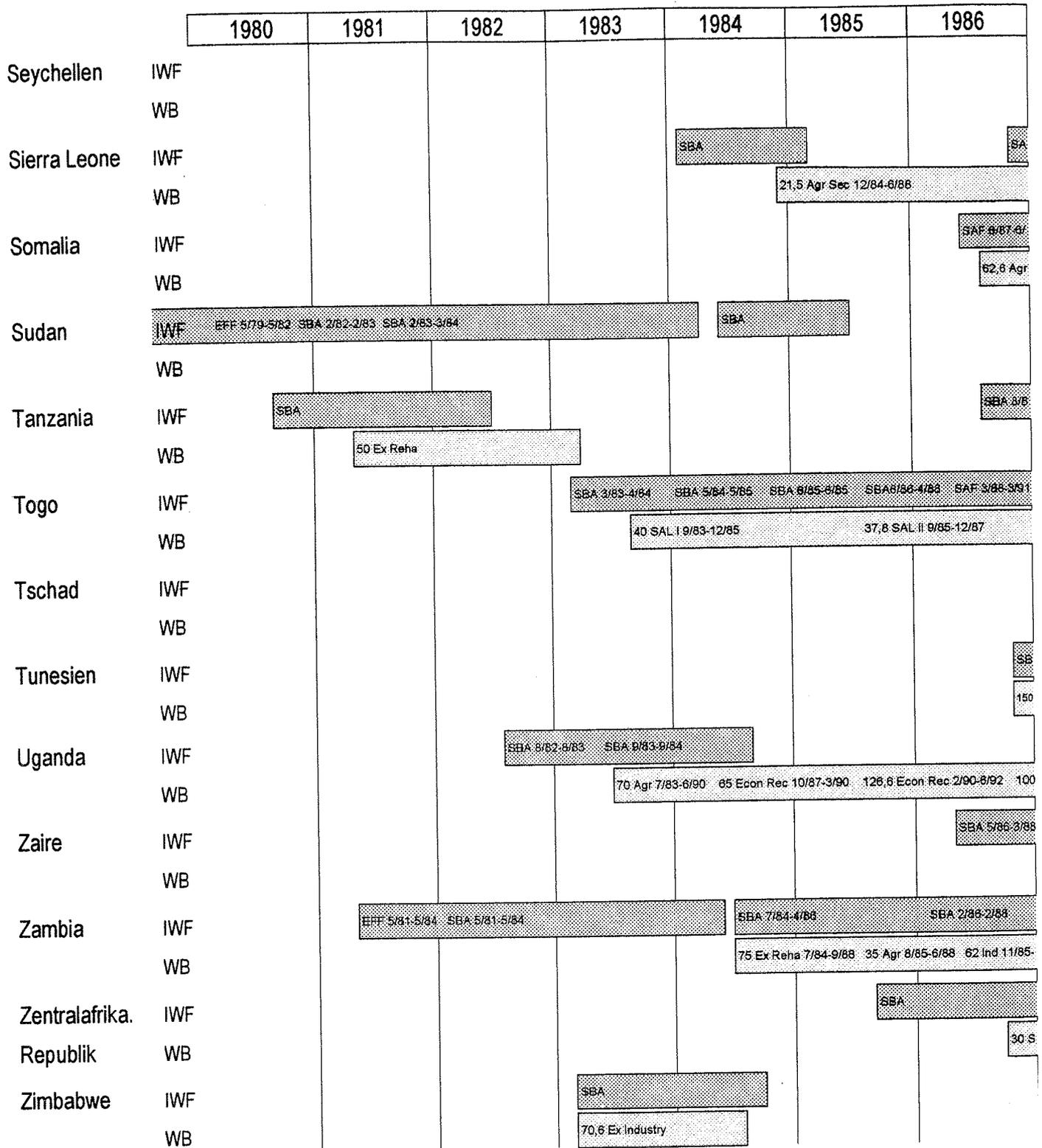


IWF- und Weltbank-Kredite im Zusammenhang mit Struktur Anpassung 1980 - 1994



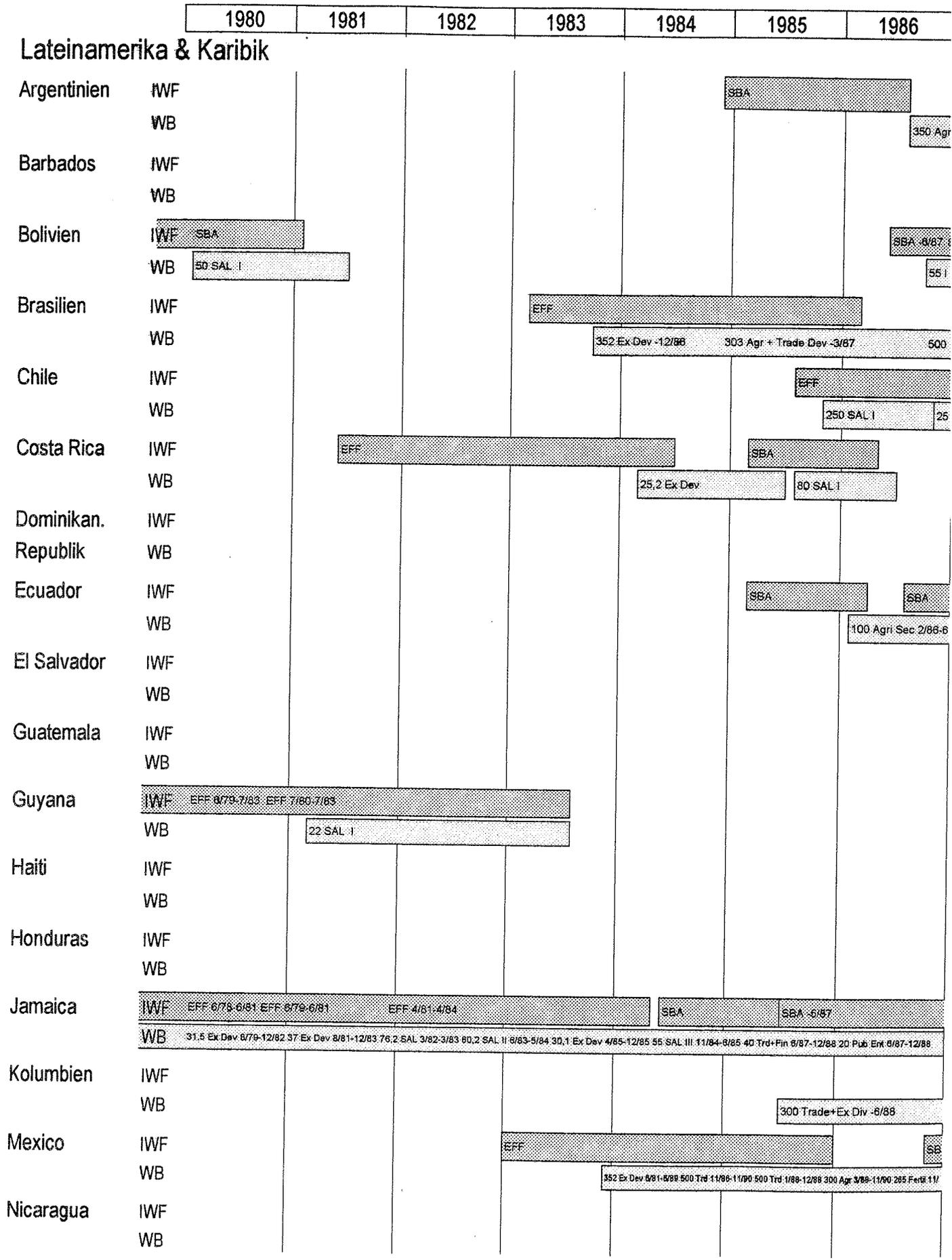
1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
				SAF				
				8 Macro Reform and Cap. Bldg (SAL)				
							SBA	
	70 SAL I						100 Economic Recovery	
		SAF 6/88-9/91		ESAF 5/91-8/94			SBA	
9-2/88	SAF 8/87-3/90	SBA 9/84-7/89	ESAF 5/89-5/92					
Agr. Sec 11/86-12/89	83 Ind+Trd 9/87-12/89	126.3 Pub. Sec 12/88-12/90	1,4 Pub Sec 12/92-					
	SBA 3/88-5/89	ESAF 7/88-7/91						
	70 Indu+Trd 9/88-12/90	75.2 Agr. Sec 4/90-12/91				120 Econ. Reha 6/92- 6 Priv. Sec 12/92- 4.3 Priv. Enter -1/94		
	SBA 8/88-8/90	SAF 5/88-8/91			ESAF			
	40 Pub. Sec 9/88-12/90	26 Human Res 1/90-12/94	53 Agr. SECAL 9/90-12/96	70 SAL 3/91-6/93	25 SAL I 3/94-			
	SBA 3/88-12/89	SBA 7/89-3/91		SBA 1/92-3/95				
1/85-12/87 150 9/86-12/86 240 Pub. Ent 12/87-6/90 225 Agr. 7/88-3/90 200 SAL I-12/88-12/89				235 Fin. Sec 11/91-12/97	275 SAL II 4/92-			
SAF 9/86-9/89	SBA 5/87-5/84	ESAF 5/89-5/92			ESAF			
12/88 16,4 Pub. Sec 3/86-12/90 42,4 SAL I 8/87-12/88 42,5 Priv. Sec 8/90-12/92 25 Agr. SECAL 4/90-12/95 2,2 Pub. Enter 12/92- 1,3 Pub. Sec 1/94								
	25 Ind. Sec (cancelled)							
	SAF 6/87-8/90		ESAF 6/90-5/93	ESAF 6/90-8/95				
	88,6 Econo. Rec 10/87-12/90	90 Econo. Rec 8/90-4/91				180 Econo. Rec 6/92-	200 Econo. Rec 6/94-	
SAF 11/86-12/88		ESAF 12/88-12/91					SBA	
2/87	80 Pub. Enter. Ref 1/88-9/90						25 Econ. Rec 3/94-	
SBA		SBA		SBA				
rd+Inv 11/86-12/89	500 Trd+Inv 12/88-3/90			120 Educ. Univ. Dev 10/90-6/94				
				SAF				
				90 SAL I				
		SAF						
	7 SAL I 1/88-3/90	9,8 SAC II -12/93						
11/88-11/89 SBA 11/86-11/87 SBA 10/87-10/88							SBA 3/94-3/95	ESAF 8/94-8/97
				85 SAL III 5/89-2/90	45 Bank Sec 12/89-6/91	80 SAL IV 2/90-4/92	4,7 SAL IV Suppl 4/92-	25 Econo. Rec 3/94-

IWF- und Weltbank-Kredite im Zusammenhang mit Strukturanpassung 1980 - 1994



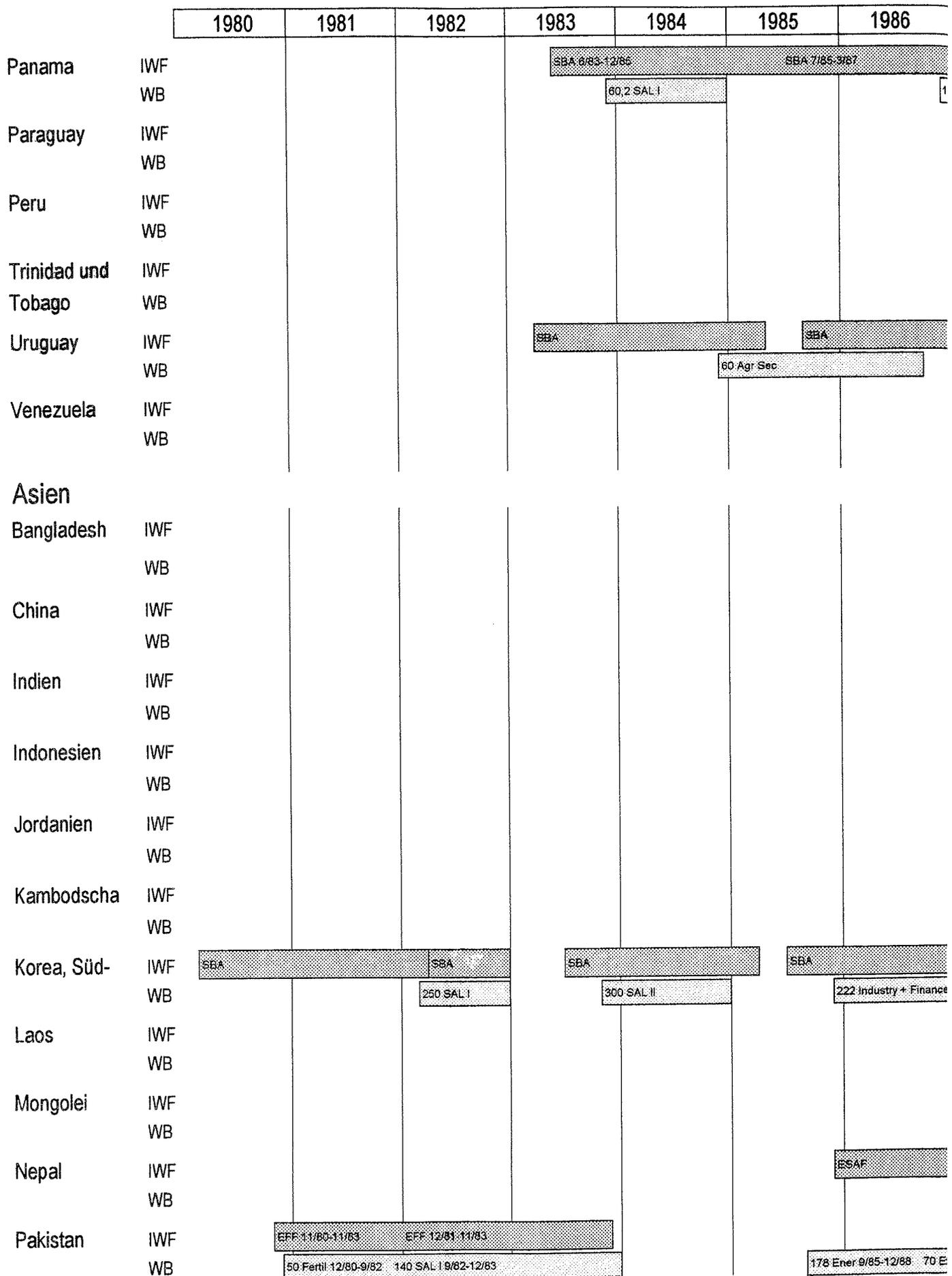
1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
11/86-11/88 SBA 11/86-11/87						SAF 3/94-3/95 ESAF 3/94-3/97		
				43,4 Imp Rec 4/92- 0,3 Imp Reh 12/92- 50,2 SAL 10/93-				
SBA 9/87-2/89								
ec 8/86-12/89		70 Agr Sec 8/89-1/92						
2/88 SAF 10/87-10/90				ESAF 7/91-7/94				
				98,2 Multisec Reha 2/88-12/89 135 Ind Rehab+ Trd 10/89-4/90 211,3 Agr 4/90-6/92 200 Fin Sec 11/91-6/94 11,3 Fin Sec Suppl 12/92-				
SBA 3/88-4/88 ESAF 5/89-5/93						ESAF 9/97		
		45 SAL III 6/88-5/90		55 SAL 12/90-3/93 14,2 Pop/Health 3/91-6/95				
SAF						SBA		
		37,5 Fin -6/90 60 Transport 6/89-6/94				20 Economic Recovery 3/94-		
11/86-5/88 EFF 7/86-7/92								
gr 11/86-8/89 150 Ind+Trd 8/97-12/89 150 SAL I 3/89-4/90				84 Agr Sec 6/90-12/94 130 Priv Enter 2/90-12/91 250 Econ+Fin Ref 12/91-12/94				
SAF 6/87-4/89		ESAF 4/89-11/92 ESAF 4/89-6/94				ESAF 9/97		
Vgr 1/91-6/95 125 SAC I (SAL) 1/92-1/94 1,4 SAL Suppl 1/92-1/94 100 Fin 6/93- 80 SAL II 5/94- 1,1 Fin 1/94-								
SAF 5/87-5/90 SBA 5/87-5/88 SBA 5/89-6/90								
80 Ind Sec 1/87-6/88 -149,3 SAL I 9/87-12/89								
V/88 50 Econ Rec 12/86-6/91 237,2 SAL 3/91-6/92 10 SAL Suppl 5/92- 200 2nd Ref 6/92- 120,9 Ind 6/93- 150 Econ+Sec Adj 3/94- 26,8 Privat II 8/93-								
SBA 5/88 SAF 8/87-5/90						SBA		
I-12/87 15 Agr -12/89 40 SAL II -5/90		45 SAL III						
						ESAF		
						125 SAL II 6/93-		

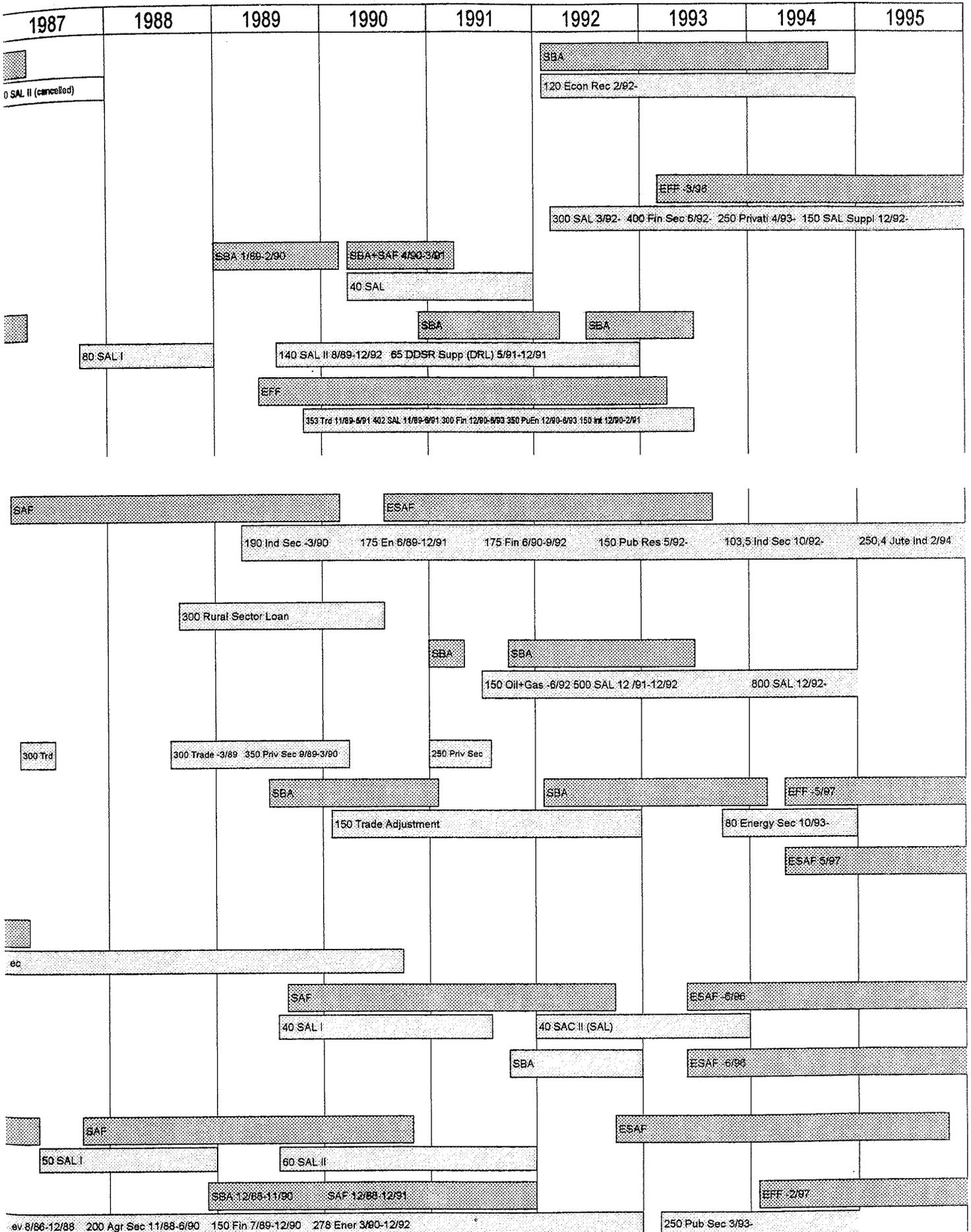
IWF- und Weltbank-Kredite im Zusammenhang mit Strukturanpassung 1980 - 1994



1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
SBA	SBA	SBA 3/91-5/92	EFF 3/92-3/95					
500 Trade Pol -6/90	300 2nd Trade Policy -6/90			300 Pub Ent -12/93	325 Pu Se -12/93	300 Pub Se 1/93-	400 Fin 2/93-	
				SBA				
6,7/84	ESAF 7/85-8/93							
ort Rec Loan -6/90	47,1 2nd Import Rec -6/70 Fin Sec -7/90			50,4 SAC (SAL) -7/94	11,1 SAL Suppl 12/92-	9,4 SAL 1/94-		
	SBA			SBA				
r Mkt Ref -8/90								
		SBA						
SAL II	250 SAL III							
SBA	SBA		SBA		SBA			
		100 SAL II				100 SAL 4/93-		
				SBA		SBA		
		SBA					SBA 3/96	
9	100 Fin Sec 12/87-12/89			SBA	SBA	SBA		
					75 SAL I -6/93	50 SAL II 3/93-		
	SBA					SBA		
						120 Econ Modern		
			SBA 7/90-12/91 ESAF 7/90-12/93				ESAF -7/97	
			74,6 SAC					
		SBA						
			SBA		ESAF			
	50 SAL I			90 SAL II 11/90-6/92 20 SAC 4/91-6/01 83,8 Energy Sec 10/91-12/93 33,1 Energy Sec 12/92-87,9 Agr Sec 8/93-				
SBA 3/87-5/88	SBA -3/90	SBA 3/90-5/91	SBA 5/91-9/92	EFF				
		25 Agr Sec Adj -3/93	30 Trd+Fin 3/91-12/91		75 Priv Sec 3/93-			
250 Trad+Ex 6/86-12/89	300 Energy 6/88-1/90		304 Public Sector Reform					
		EFF						
12/93 500 Fin 6/89-6/93 500 Pub Ent 7/89-6/92 500 Ind Sec 8/89-8/91 250 Ind Rest 2/90-12/94				380 Rd Trans 6/90-5/91 1260 Int Supp 2/90-5/90 400 Agr 12/91-2/93 300 Exp 5/91-12/93				
				SBA			ESAF -6/97	
								120,3 Econ Rec 11/91-12/92 8,6 Econ Rec 12/92- 67,8 Econ Rec 8/94

IWF- und Weltbank-Kredite im Zusammenhang mit Strukturanpassung 1980 - 1994





IWF- und Weltbank-Kredite im Zusammenhang mit Strukturanpassung 1980 - 1994

		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Papua Neu-Guinea	IWF							
	WB							
Philippinen	IWF	SBA			SBA		SBA	SBA
	WB	200 SAL I 11/80-6/85 302,3 4/83-12/84 150 Agr Sec 10/84-12/86						
Sri Lanka	IWF							
	WB							
Thailand	IWF		SBA 9/82-3/83	SBA 11/82-12/83			SBA 6/85-3/87	
	WB			150 SAL I	175 SAL II			
Vietnam	IWF							
	WB							
Europa und Transformationsländer								
Albanien	IWF							
	WB							
Bulgarien	IWF							
	WB							
CSSR	IWF							
	WB							
Estland	IWF							
	WB							
Jugoslawien	IWF	SBA				SBA 4/84-5/85 SBA 5/85-5/86		
	WB				275 SAL I 8/83-6/85		90 Fertilizer 5/84-7/88 (cancelled)	
Kasachstan	IWF							
	WB							
Kirgisien	IWF							
	WB							
Kroatien	IWF							
	WB							
Lettland	IWF							
	WB							
Litauen	IWF							
	WB							
Makedonien	IWF							
	WB							
Moldawien	IWF							
	WB							

IWF- und Weltbank-Kredite im Zusammenhang mit Strukturanpassung 1980 - 1994

		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	
Polen	IWF								
	WB								
Rumänien	IWF								
	WB								
Rußland	IWF								
	WB								
Slowakei	IWF								
	WB								
Slowenien	IWF								
	WB								
Tschechien	IWF								
	WB								
Türkei	IWF	SBA 7/79-7/80 SBA 6/80-6/83 SBA 8/83-6/84 SBA 4/84-4/85							
	WB	200 SAL I 4/80-9/81 75 SAL I Suppl 1/81-8/81 300 SAL II 7/81-11/82 304,5 SAL III 7/82-12/83 SAL IV 300,8 SAL IV 9/83-3/85 376 SAL V 7/84-3/86							
Ungarn	IWF								
	WB								

100 ind

Legende:

SBA = Stand-by Arrangement (Bereitschaftskreditabkommen)

EFF = Extended Fund Facility (Erweiterte Fondsfazilität)

SAF = Structural Adjustment Facility (Strukturanpassungsfazilität)

ESAF = Enhanced Structural Adjustment Facility (Erweiterte Strukturanpassungsfazilität)

SAL = Structural Adjustment Loan (Strukturanpassungskredit)

Die Zahl vor der Bezeichnung der Weltbankkredite gibt deren Höhe in Mio.\$ an.

Quellen:

IWF-Kredite 1980-1990: World Bank 1992, 72-80 (die Quelle vernachlässigt offensichtlich IWF-Kredite, die nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit Weltbankkrediten standen)

IWF-Kredite ab 1990: IMF Survey, verschiedene Ausg.

Weltbank-Kredite: Betz 1995, 339-346 u. World Bank 1992, 72-80

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
			SBA 2/80-3/83	SAP 4/91-4/94		SBA 3/83-4/94		SBA 3/96
			300 SAL I 10/80-12/91 200 Fin Inst Dev 1/92-6/95 250 Rest+Priv 11/91-6/98 300 Agr 5/93- 450 Enter+Fin Sec 5/93-					
			SBA	SBA			SBA	
					400 SAL 6/92-			
					SBA			
							SBA 3/96	
							80 Econo Rec 11/93-	
							60 Enter + Fin Sec Adj 7/93-	
						SBA		
Agr 8/85-6/89 300 Fin 6/86-6/90 325 Ener 7/87-9/90 400 Fin 6/88-12/90								
	SBA		SBA 3/91	EFF 2/91-2/94		SBA 90/93-12/94 SBA 7/94-9/95		
c -6/82	200 Ind Sec 7/88-6/90	200 SAL I 7/90-6/91		250 SAL II 7/91-12/92		200 Priv Enter Ref 8/93-		