



Informationsbrief

Weltwirtschaft & Entwicklung

Hg. v. Elmar Altvater, Dieter Boris, Tatjana Chahoud, Hans-Joachim Döring, Rainer Falk, Bernd Hamm, Gunther Hilliges, Uwe Hoering, Jens Martens, Klaus Milke, Doris Peschke, Christoph Scherrer, Frithjof Schmidt, Herbert Schui, Heffa Schücking, Barbara Unmüßig, Peter Wahl, Christa Wichterich

Nach fünfjähriger Arbeit liegen jetzt die Ergebnisse der "Initiative für eine partizipatorische Überprüfung der Strukturanpassung" (SAPRI: *Structural Adjustment Participatory Review Initiative*) vor. Die von Gruppen der Zivilgesellschaft und der Weltbank gemeinsam ins Leben gerufene Initiative hat die Auswirkungen der Strukturanpassungsprogramme (SAP) der Weltbank an Hand von zehn typischen Länderbeispielen (Ecuador, El Salvador, Mexiko, Bangladesh, Philippinen, Ghana, Mali, Uganda, Zimbabwe und Ungarn) untersucht. Auf zahlreichen Länderforum, durch unabhängige nationale SAPRI-Teams, auf Distrikt-, Provinz- und Regionaltreffen trugen Vertreter zivilgesellschaftlicher Gruppen (insbesondere Gewerkschaften, Assoziationen von Gewerbetreibenden, Bauern, indigene Gruppen, Umwelt-, Menschenrechts-, Frauen- und Jugendorganisationen usw.) Material und Erkenntnisse zusammen, die in die zehn Fallstudien Eingang fanden. Nicht in allen Fällen konnte die angestrebte Durchführung unter Beteiligung der Weltbank, der nationalen Zivilgesellschaft und der jeweiligen Regierung realisiert werden. Vor allem die Weltbank ging in dem Maße auf Distanz, wie deutlich wurde, daß grundlegende Veränderungen in ihrer Politik notwendig wären, würde sie SAPRI Ernst nehmen. Der vorliegende Sonderdienst präsentiert die Ergebnisse, die in ausführlicher Version als Buch erscheinen sollen, in komprimierter Form aus zivilgesellschaftlicher Sicht. Nacheinander werden die Resultate der SAP in den Bereichen Handelspolitik, Finanzsektor, Beschäftigung, Privatisierung, Agrarpolitik, Bergbau, Gesundheits- und Bildungswesen (1.-7.) dargestellt, um danach den von der SAP verschärften Abwärtskreislauf der Verarmung im Zusammenhang zu beschreiben (8.) und Ansätze zu Alternativen zu skizzieren (9.).

Die zerstörerische Bilanz der Strukturanpassung:

Weltweite Armutproduktion statt globale Armutsbekämpfung

1. Die Auswirkungen der handelspolitischen Reformen: Arbeitslosigkeit, Verdrängung und Zerstörung einheimischer Industrien

Die Reform der Handelspolitik, ein Schlüsselement der Strukturanpassungspakete, sollte durch die Reduktion und schrittweise Beseitigung von Handelshemmnissen exportorientiertes Wachstum vorantreiben und Devisen generieren. Neben Maßnahmen zur Unterstützung des Exportsektors beinhalteten die Handelsreformpakete gewöhnlich die Abschaffung von Schutz und Unterstützung für Firmen, die für den Binnenmarkt produzieren. Ineffiziente und nicht wettbewerbsfähige Firmen, die durch ihre Existenz der Exportproduktion Ressourcen entziehen, sollten beseitigt werden. Zu diesem Zweck wurden quantitative Importrestriktionen abgeschafft, Importzölle reduziert und im Regelfall ein System flexibler Wechselkurse installiert.

Seit Mitte der 1980er Jahre wurden handelspolitische Liberalisierungsmaßnahmen

in sieben der von SAPRI untersuchten Ländern implementiert: in Bangladesch, Ecuador, Ghana, Ungarn, Mexiko, den Philippinen und Zimbabwe. Während diese Staaten sich hinsichtlich ihrer Einkommensniveaus und wirtschaftlicher Gegebenheiten unterscheiden, haben sie seit Beginn dieser Periode eines gemeinsam gehabt: der Wert ihrer Warenimporte überstieg den ihrer Exporte. Obwohl die Exporte in den meisten der untersuchten Länder gestiegen sind, sind die Importe noch stärker gestiegen. Folglich wuchsen die Handels- und Zahlungsbilanzdefizite, was zu einem höheren ausländischen Verschuldungsniveau führte. Die Situation ist durch rückläufige *terms of trade* noch verschlimmert worden, was bedeutet, daß mehr Exporte benötigt wurden, um dieselbe Warenmenge importieren zu können. Desweiteren gründete sich der Großteil des Exportwachstums auf wenige Ressourcen und Artikel, die mit gering qualifizierten Arbeitskräften produziert werden. In vielen Ländern sind die Gewinne aus dem Exportwachstum in erster Linie multinationalen

Konzernen zugeflossen – zu Lasten der einheimischen Produzenten.

Das Scheitern vieler lokaler Produktionsbetriebe, insbesondere innovativer, kleiner und mittlerer Unternehmen, die viele Arbeitsplätze schaffen, ist eines der zentralen Ergebnisse dieser Studie. In vielen Fällen haben zentrale Aktivitäten im verarbeitenden Sektor unter der allgemeinen Importliberalisierung gelitten. Dies führte zu einem Rückgang der Produktionsleistung, zum Bankrott zahlreicher Unternehmen und zum Verlust von Arbeitsplätzen. Die Überflutung der lokalen Märkte mit billigen Importen, die einheimische Güter verdrängten, führte zu einem Rückgang inländischer Produktion. Dieser Zustand wurde durch das Fehlen einer geeigneten Industriepolitik, um einheimische Firmen im Umgang mit neuen Bedingungen oder im Fall von Schocks auf internationalen Märkten zu unterstützen, noch verschärft. Zur Verwüstung der einheimischen Industrie hat auch der fehlende Zugang zu günstigen Krediten und Technologietransfers beigetragen. Ebenso wirkte sich der infolge von Arbeitsplatzverlust und sinkenden Löhnen zu verzeichnende Nachfragerückgang aus. Zusätzlich hatte die Abwertung der Währung nicht den erhofften Effekt, zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Produzenten beizutragen. Statt dessen wurden importierte Vorprodukte teurer und die Produktionskosten stiegen, was insbesondere den für den einheimischen Markt produzierenden Unternehmen schadete. Die Zerstörung einheimischer Unternehmen spiegelt sich in der Arbeitsmarktentwicklung wider: es entstehen nicht genügend neue Arbeitsplätze, um die Arbeitslosenquote konstant zu halten. Die wenigen Arbeitsplätze, die neu geschaffen wurden, konzentrieren sich in exportorientierten Industrien, die unqualifizierte Arbeiter einsetzen (häufig Montagewerke in Exportproduktionszonen), und im Dienstleistungsbereich. Alles in allem sind die Reallöhne tendenziell zurückgegangen, Einkommensungleichheiten haben sich verschärft, Arbeitsplatzunsicherheit und "Informalisierung" greifen um sich. Die Konzentration des Exportwachstums auf einige wenige Aktivitäten, die keine Verbindung zur einheimischen Wirtschaft haben und daher die einheimische Produktion nicht stimulieren, hat zu einer Verschärfung der Ungleichheiten geführt. Zusammenfassend zeigen die Untersuchungen, daß die Liberalisierung der Importe einheimische Produktionskapazitäten zer-

stören und die Kaufkraft großer Bevölkerungsanteile verringern kann. Somit setzt sie die von der Markttöfung erwarteten Vorteile für die Konsumenten außer Kraft, bevor sie überhaupt entstehen können. Das Exportwachstum ist in den untersuchten Ländern nicht zur treibenden Kraft geworden. Die Auslandsverschuldung ist hoch geblieben oder sogar gestiegen. Nach Ansicht von SAPRIN sollten Handelsreformen zum Aufbau eines starken industriellen Sektors beitragen, der die Grundlage wirtschaftlicher Entwicklung bilden kann. Gleichzeitig sollte die Ineffizienz einheimischer Unternehmen durch umsichtige staatliche Interventionen sowie institutionelle und organisatorische Veränderungen bekämpft werden.

2. Die Liberalisierung des Finanzsektors: Wachsende Konzentration, abnehmende Effizienz und zunehmende Instabilität

Die Liberalisierung des Finanzsektors war in vier der untersuchten Staaten – Bangladesch, Ecuador, El Salvador und Zimbabwe – ein integraler Bestandteil des Strukturanpassungspakets. Diese Verschiebung hin zu einem stärker vom Markt gesteuerten System finanziellen Managements war hauptsächlich eine Reaktion auf das Versagen vorheriger Politiken, die den Finanzsektor weitgehend unter staatliche Kontrolle gestellt hatten, um wirtschaftliches Wachstum zu stimulieren. Die von der Weltbank angepriesene Reformstrategie beinhaltete die Liberalisierung der Zinssätze, die Abschaffung von Eintrittsbarrieren in die Finanzmärkte, ein Ende der gesteuerten Kreditvergabe, eine Restrukturierung des Finanzsektors und die Einführung einer verbesserten Kapitalmarktaufsicht.

In der Praxis stellte sich die Reform des Finanzsektors in den untersuchten Staaten als kurzsichtiger Prozeß heraus, der sich primär auf die Liberalisierung der Zinssätze und des Kapitalverkehrs konzentrierte und zugleich existierende Regulierungen und Kontrollen schwächte bzw. demontierte. Von solchen Strukturreformen profitiert lediglich eine kleine private Elite, die in ihrem Streben nach Profitmaximierung im Grunde monopolistisch geworden ist. Folglich hat die Liberalisierung weder die wirtschaftliche Effizienz verbessert noch zu makroökonomischer Stabilität geführt. Statt dessen hat sie die strukturellen Schwächen der nationalen Ökonomien verstärkt. Die Liberalisierung des Finanzsektors hat außerdem die sozialen Exklusionstendenzen verstärkt und zu politischer Destabilisierung geführt. Die Länderstudien belegen die folgenden Konsequenzen:

- Die Finanzvermögen haben sich zunehmend konzentriert. Anstatt Produzenten, die Kapital benötigen, zu helfen, ihre Geschäfte aufrecht zu erhalten oder auszuweiten, haben die Finanzintermediäre die finanziellen Ressourcen den Finanzierung großen, meist städtischen Unternehmen zugeführt und den größten Teil der Kredite an wenige mächtige Wirtschaftsakteure weitergeleitet. Dies hat die Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen und ländlicher Ökonomien im Ganzen behindert und damit bestehende Ungleichheiten verschärft. Indem sie ihre Kreditaktivitäten in geographischen Regionen konzentrierten, in denen

höhere Einkommensgruppen leben, haben die Bankensysteme Produzenten in Regionen mit niedrigerem Durchschnittseinkommen diskriminiert und dadurch Muster ungleicher Entwicklung verstärkt.

- Wichtige Wirtschaftssektoren und Bevölkerungsgruppen haben keinen Zugang zu bezahlbaren Krediten bekommen. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU), ländliche und einheimische Produzenten sowie Frauen haben nur sehr begrenzten Zugang zum formellen Finanzsystem. Wegen der im Gefolge der Liberalisierung gestiegenen Zinssätze und weil sie Schwierigkeiten haben, den üblichen Kriterien der Kreditwürdigkeit zu entsprechen, wurden sie an der Aufnahme von Krediten weitgehend gehindert. Der Zugang zu langfristigen Darlehen ist für kleine und mittlere Unternehmen besonders schwierig geworden, da die Liberalisierungspolitik zu einer Neuorientierung nationaler Produktionssysteme weg von langfristigen, nicht exportorientierten Aktivitäten und hin zu kurzfristigen Investitionen geführt hat. Weiterhin haben die Reformen die Tatsache vernachlässigt, daß die von privaten Finanzinstituten eingeführten Standardprozeduren ungeeignet sind, mit der Vielfalt der ökonomischen Situation und der Bedürfnisse der Kreditnehmer umzugehen. Viele kleinere Unternehmen sind bankrott gegangen oder wurden gezwungen, informelle Kredite z.B. bei Geldverleihern aufzunehmen, um zu überleben.

- In der Praxis haben die Reformen der kurzfristigen Spekulation und der Investition in unproduktive Aktivitäten sowie der Aufnahme von Krediten zu Konsumzwecken Vorschub geleistet. Sie haben das Streben nach schnellem Profit erleichtert und zur Umleitung von Ressourcen weg von produktiven Sektoren beigetragen. Gleichzeitig hat die Liberalisierung der Zinssätze und des Kapitalverkehrs zu ökonomischen Krisen und erhöhter Empfindlichkeit gegenüber externen Schocks beigetragen. Als Folge sind die strukturellen Schwächen der nationalen Wirtschaftssysteme verstärkt worden.

- Die Abschaffung öffentlicher Kontrollmechanismen hat den Staat geschwächt. Die finanzielle Liberalisierung hat kleine, private Interessengruppen gestärkt, die sich für gewöhnlich nicht der Autorität des Staates fügen, und Muster wirtschaftlichen Wachstums, die auf wettbewerbswidrigen Praktiken beruhen, verstärkt. Oligopole wurden aufrechterhalten und in vielen Fällen gestärkt. Der durch den Reformprozeß geschaffene institutionelle Rahmen hat keine effektive Kontrolle privater Finanzintermediäre ermöglicht. Dennoch sind Regierungen ohne die Autorität und Legitimität zurückgelassen worden, die notwendig wären, um komplementäre und korrektive Maßnahmen zur Regulierung der Kontrolle des Privatsektors über finanzielle Ressourcen durchzuführen, oder um spekulatives Verhalten zu zügeln.

- Die wirtschaftliche Effizienz im Finanzsektor ist nicht gestiegen. Die Lücke zwischen Kredit- und Sparzinsen ist in allen vier untersuchten Ländern größer geworden. Dies weist darauf hin, daß liberalisierte Bankensysteme entweder trotz aller Reformen nicht in der Lage sind, ihre operativen Kosten zu senken, oder aber außerordentliche Profite einfahren. Dies hat zu Verlusten für Konsumenten und Produzenten geführt.

3. Arbeitsmarktreform und Beschäftigung: Flexibilisierung, Lohnsenkung und wachsende Unsicherheit

Obwohl Anpassungspolitiken wie die Privatisierung und die Liberalisierung von Handel

und Finanzen weitreichende Auswirkungen auf die Beschäftigung in allen Ländern, inklusive der untersuchten, hatten, wurden Beschäftigungsprobleme innerhalb der Strukturanpassungsprogramme (SAPs) nicht direkt angesprochen. Die SAPs beinhalteten auch keine expliziten Strategien, um die Produktion in beschäftigungsintensiven Sektoren anzukurbeln. Desweiteren hatten spezifische Arbeitsmarktreformpolitiken, die als Teil der Strategien zur Marktliberalisierung implementiert wurden, um die öffentliche Regulierung von Arbeitsbeziehungen zu beenden, negative Beschäftigungseffekte. Die Politik der "Flexibilisierung" hat die Position der Arbeitnehmer generell geschwächt. Die Arbeitsmarktreform hat den Arbeitsmarkt wie einen weiteren Gütermarkt behandelt, der liberalisiert werden müsse, um seine Funktionsweise zu optimieren. Man nahm an, durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage gesunkene Löhne würden ein Land aufgrund der geringeren Lohnkosten wettbewerbsfähiger machen und Investitionen anziehen. Eine Wettbewerbsfähigkeit auf dieser Basis muß jedoch zwangsläufig kurzfristig und recht volatil sein, da Lohnkosten ja auch anderswo gesenkt werden können. Sie ist außerdem nur um den Preis sich verschlechternder Arbeits- und Lebensverhältnisse, des Verlusts kollektiver Kapazitäten zur Verteidigung der Rechte der Arbeiter sowie eines Rückgangs von Haushaltseinkommen, Kaufkraft und Nachfrage nach einheimischen Produkten zu haben. Langfristige Wettbewerbsfähigkeit auf der Grundlage von Produktqualität, stabile Beschäftigung und gute Lebensstandards für Arbeiter rücken hingegen in weite Ferne. Die spezifischen Auswirkungen von Politiken zur Arbeitsmarktreform auf Arbeiter und Beschäftigung wurden in vier Ländern untersucht: Ecuador, El Salvador, Mexiko und Simbabwe. Die politischen Veränderungen beinhalteten u.a. die Modifikation des gesetzlichen Rahmens sowohl in Form von arbeitsrechtlichen Veränderungen, um speziellen Schutz für Arbeiter aufzuheben, als auch Veränderungen der Regulierungen, die das Handeln der Arbeitgeber betreffen. Sowohl diese gesetzlichen Reformen als auch die faktischen Veränderungen in der Arbeitspraxis haben die Verbilligung von Arbeit mit dem Ziel erhöhter Wettbewerbsfähigkeit ermöglicht. Die Reformen haben zu einer Verringerung der Beschäftigungsstabilität und Kündigungspraktiken betreffenden Regulationen geführt. So wurde die verbreitete Verwendung befristeter Verträge gefördert, und die Arbeiter stehen der möglichen Entscheidung ihrer Arbeitgeber, das Personal zu reduzieren, so gut wie schutzlos gegenüber. Beschränkungen des Streikrechts und der Tarifhoheit verhandeln, haben die Arbeitnehmerrechte ebenso beeinträchtigt wie die Schwächung der Organisationsmöglichkeiten für Arbeitnehmer durch die zunehmende Einstellung von Zeitarbeitern und den Gebrauch individueller Verträge. Insgesamt haben die Länderstudien gezeigt:

- Die Beschäftigungsniveaus sind zurückgegangen. Neue Arbeitsplätze sind nicht in dem Maße geschaffen worden, wie sie gesucht werden. Es hat kritische Beschäftigungsrückgänge und Arbeitsplatzverluste in Wirtschaftssektoren gegeben,

auf die niedrige und mittlere Einkommensgruppen angewiesen sind. Die Konzentration des Wachstums im Exportsektor hat zum niedrigen Niveau des Arbeitsplatzwachstums beigetragen, da dieser Sektor tendenziell schwache Verbindungen zur einheimischen Wirtschaft hat.

● Die Reallöhne haben sich verschlechtert und die Einkommensverteilung ist heute ungleicher als vor der Implementierung der Strukturanpassungspolitiken. Die Studien zeigen, daß der Lohnanteil am Brutto sozialprodukt zurückgegangen ist, während der Profitanteil während der Reformen deutlich zugenommen hat. Mehr Arbeitnehmer sind ohne Kündigungsschutz oder soziale Sicherung eingestellt worden. Die Arbeitslosigkeit hat zugenommen. Die niedrigsten Einkommensgruppen haben tendenziell die größten Beschäftigungsverluste und die größten Lohninbußen zu verzeichnen. Die Verringerung der Kaufkraft und die weitere Einkommenskonzentration sind in allen untersuchten Ländern deutlich erkennbar.

● Die Arbeitsverhältnisse sind prekärer geworden. Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes fand auf einer schiefen Ebene statt. Die Arbeitgeber bekamen die Möglichkeit, Arbeitnehmer zu den geringsten möglichen Kosten und mit minimaler sozialer Verantwortung einzustellen und zu entlassen. Es gibt – insbesondere in arbeitsintensiven Sektoren mit niedrigen Qualifikationsanforderungen – ein Überangebot an Arbeitnehmern. Diese Arbeitnehmer sehen sich mit sinkenden Löhnen konfrontiert und befinden sich in Tarifverhandlungen in einer schwachen Position. In keinem der Fälle wurden Schritte zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen unternommen, Arbeitnehmer in Entscheidungsprozesse eingebunden oder ein Zusammenhang zwischen der Kaufkraft der Löhne und Produktivitätssteigerungen hergestellt. Daher sorgen sich Arbeitnehmer zunehmend um den Verlust ihres Arbeitsplatzes und sind folglich eher dazu bereit, auf ihre Arbeitnehmerrechte zu verzichten oder von Gewerkschaftsbeitritten abzusehen.

● Die Reformen haben für die Arbeitgeber zu größerer Flexibilität bei der Gestaltung von Beschäftigungsverhältnissen geführt. Dies spiegelte sich beispielsweise in der erhöhten Nutzung von Teilzeitarbeit und in Verträgen, die vielfältige Einsatzmöglichkeiten bieten. Geringere direkte Lohnkosten sind auch durch reduzierte Löhne und Sozialleistungen erreicht worden.

● Frauen haben unter den Folgen der Arbeitsmarktreform am stärksten gelitten. Frauen stellen tendenziell die Mehrheit der gering qualifizierten Arbeitnehmer. Sie sind überproportional von Arbeitsplatzunsicherheit und der Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse betroffen. In manchen Fällen haben diese Flexibilisierungsmaßnahmen spezielle Schutzmaßnahmen für Frauen außer Kraft gesetzt, wie zum Beispiel den Kündigungsschutz während der Schwangerschaft und den Mutterschutz.

● Mehr Kinder und Senioren arbeiten aufgrund der durch sinkende Löhne rückläufigen Haushaltseinkommen. Zudem hat sich beispielsweise in Ecuador die Wochenarbeitszeit erhöht. Diese Überlebensstrategien von Familien wirken sich negativ auf Bildungs- und Gesundheitsstandards aus und haben zu einer Verschlechterung der Lebensqualität geführt.

● Die Steigerung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit, die man mit der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und verwandten Anpassungspolitiken erreichen wollte, sind alles in allem nicht erreicht worden. Obwohl Exportsektoren durch die Nutzung neuer Technologien oder billigerer Arbeitskräfte Wachstum erfahren haben, blieben

alle derartigen Produktionssteigerungen auf bestimmte Wirtschaftssektoren oder Regionen beschränkt. Alle positiven Auswirkungen solcher Produktivitätssteigerungen sind durch sich verschlechternde Arbeitsbedingungen in Zusammenhang mit einer Ausweitung des informellen Sektors, Arbeitslosigkeit und der Verschiebung der Arbeit in Sektoren mit niedriger Produktivität wieder neutralisiert worden.

4. Ökonomische und soziale Konsequenzen der Privatisierung: Steigende Abhängigkeit und Ungleichheit, kaum Effizienzgewinne

Historisch gesehen gründete sich Staatseigentum auf die Notwendigkeit, strategische Sektoren zu kontrollieren, grundlegende Dienstleistungen sicherzustellen, wirtschaftliches Wachstum zu stärken und Schlüsselinvestitionen zu garantieren, die der Privatsektor nicht tätigen konnte oder wollte. In den vergangenen zwei Jahrzehnten, als die Staaten wachsende Finanzkrisen und Auslandsverschuldung erlebten, wurden staatliche Unternehmen und Dienstleistungen zunehmend als von Natur aus ineffizient, für den freien Wettbewerb hinderlich und als Beschränkung privat gesteuerten Wirtschaftswachstums betrachtet. Privatisierung wird gemeinhin als Allheilmittel betrachtet, das sowohl zur Verbesserung der wirtschaftlichen Leistung eines Landes auf der Makro- wie auf der Mikro- oder Unternehmensebene als auch zur Verbesserung der finanziellen Position einer Regierung taugt.

Privatisierungsmaßnahmen stellen eine wichtige Komponente von Strukturanpassungsprogrammen dar. Häufig sind sie, ungeachtet des Ausmaßes oder der Effizienz öffentlichen Eigentums in dem betreffenden Land, eine Vorbedingung für Darlehen von Weltbank und IWF. Vier Staaten – Bangladesch, El Salvador, Ungarn und Uganda – entschieden sich im Rahmen von SAPRI für spezifische Feldstudien über die Auswirkungen der Privatisierung. Mexiko und die Philippinen nahmen derweil eine Auswertung der Ergebnisse der Privatisierung in ihre jeweiligen Studien auf. Obwohl es sich um recht unterschiedliche Länder handelt, machten sie alle sehr ähnliche Erfahrungen mit der Privatisierung.

Die zivilgesellschaftlichen Gruppen, die zu SAPRI gehören, unterscheiden zwischen der Privatisierung von Unternehmen, die in den Produktionsprozeß eingebunden sind, und solchen, die Basisgüter wie Wasser und Elektrizität bereitstellen. Was letztere Kategorie betrifft, so hat sich in den drei Staaten, in denen die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen untersucht wurde, der Zugang zu bezahlbaren und qualitativ hochwertigen Diensten für die Gesellschaft im Ganzen nicht verbessert. In manchen Fällen hat er sich sogar verschlechtert. Die allgemeinen Ergebnisse können wie folgt zusammengefaßt werden:

● Die Privatisierung führte zu Preissteigerungen bei Versorgungsleistungen und erzeugte so weitere Entbehrungen für die Teile der Gesellschaft, die in Armut oder mit niedrigem Einkommen leben. Sowohl in Ungarn als auch in El Salvador stiegen die Strompreise signifikant an. In El Salvador stiegen die Preise nach der Privatisierung

in den 1990er Jahren sieben Mal stärker als ein Jahrzehnt zuvor. Desweiteren führten die Tarifstrukturen der privaten Unternehmen häufig zu einem überdurchschnittlichen Kostenanstieg für diejenigen, die am wenigsten verbrauchten. In El Salvador stiegen die Stromrechnungen dieser Verbraucher etwa doppelt so schnell wie diejenigen der Vielverbraucher.

● Die Privatisierung im Stromsektor hat die Belastung der Frauen vergrößert und zu weiterer ökologischer Degradierung geführt. Durch die dramatisch erhöhten Strompreise infolge der Privatisierung in El Salvador sind vor allem arme Familien darauf angewiesen, entweder zusätzliches Einkommen zu verdienen oder den teuren Strom durch andere Energieträger, wie z.B. Holz, zu substituieren. In vielen Familien bedeutete dies einen 20-30%igen Anstieg der Stunden, die Frauen mit Hausarbeit beschäftigt sind. Gleichzeitig bedeutet der erhöhte Gebrauch von Feuerholz im Kontext einer ohnehin starken Abholzung eine zunehmende Belastung der natürlichen Ressourcen des Landes. Der schädliche Einfluß der Holzverbrennung wirkte sich auch negativ auf die Gesundheit der Bevölkerung aus, was sich in einer höheren Verbreitung von Infektionen der Atemwege widerspiegelt.

● Die fiskalischen Vorteile der Privatisierung resultieren zumindest teilweise aus der Abschaffung von Subventionen, die den Armen den Zugang zu Versorgungsleistungen ermöglicht hatten. In manchen Fällen blieben staatliche Beihilfen bestehen, um die Versorgung der Armen und der Einwohner abgelegener Regionen zu gewährleisten. In diesen Fällen wurden die erwarteten finanziellen Vorteile der Privatisierung weitgehend ausgeschaltet.

● Die erwartete Effizienzsteigerung bei den Versorgungsunternehmen war, wenn überhaupt, nicht einer besseren Funktionsweise zu verdanken. Vielmehr stieg das Verhältnis von Einnahmen zu Ausgaben infolge der Preiserhöhungen, die durch Quasi-Monopolsituationen und schwache staatliche Regulierungsmechanismen leichter durchzusetzen waren.

● Im Gefolge der Privatisierung kamen strategisch bedeutsame Versorgungsdienstleistungen unter ausländische Kontrolle. In den untersuchten Ländern wurde der größte Teil der privatisierten Einrichtungen von ausländischen Firmen, z.T. öffentlichen Unternehmen, aufgekauft. Das Ergebnis: Die Bereitstellung von Versorgungsleistungen wie Strom, Wasser und Telekommunikation in diesen Staaten richtet sich nach ausländischen Kapitalinteressen – und nicht nach den Bedürfnissen vor Ort.

Hinsichtlich der Privatisierung von Produktionsfirmen in den untersuchten Staaten muß zwischen kleinen und großen Firmen unterschieden werden. In einem Transformationsland wie Ungarn waren auch kleine Betriebe Staatseigentum. Die Privatisierung dieser Betriebe wurde grundsätzlich als positiv erfahren. Das zuvor zentralisierte Management wurde den jeweiligen Firmen übertragen, die daraufhin effektiver auf lokale Bedürfnisse reagieren konnten. Andererseits hatten diese Betriebe Schwierigkeiten, mit großen, transnationalen Firmen zu konkurrieren. Die Privatisierung großer Firmen hingegen hatte, abhängig von einer Reihe von Gegebenheiten, zwiespältige Folgen. Manche Firmen konnten die Profite steigern, andere wiederum machten konstante oder zunehmende Verluste, und einige dieser

Firmen gingen bankrott oder wurden infolge der Privatisierung geschlossen.

Die Ergebnisse der Auswertung der Privatisierung öffentlicher Unternehmen können folgendermaßen zusammengefaßt werden:

- Es gibt keine Hinweise darauf, daß die Eigentumsform den Effizienzgrad eines bestimmten Unternehmens determiniert. Alles in allem ist die beobachtete Profitsteigerung bei privatisierten Unternehmen Umständen geschuldet, die sowohl unter staatlichem/öffentlichem als auch privatem Besitz auftreten können. In einigen Fällen hängt die steigende Produktivität auf der mikroökonomischen Ebene mit der Liberalisierung von Kapitalflüssen und mit der Tatsache zusammen, daß die neuen privaten Eigentümer häufig transnationale Firmen sind, die jederzeit auf Kapital zugreifen können.

- Auf der makroökonomischen Ebene ließ die reale Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts keine Tendenz zur Beschleunigung durch Privatisierung erkennen. Obwohl die Erfahrungen in den einzelnen Ländern je nach politischen oder ökonomischen Rahmenbedingungen variierten, schien die Privatisierung an sich nicht zu steigen der makroökonomischer Effizienz beizutragen.

- "Foreign ownership" nahm infolge der Privatisierung zu. Wenngleich damit Vorteile wie fortschrittliche Technologie, Know-how und neue Produkte verbunden sind, tendiert die Dominanz ausländischen Kapitals dazu, die Entwicklung lokaler Industrien zu behindern oder existierende zu verdrängen. Mehr noch: weil ausländische Firmen volatil sind und ständig höheren Profit durch niedrigere Lohnkosten suchen, kam es in manchen Fällen zu plötzlichen Verlagerung und zu Entlassungen, was ernsthafte Probleme vor Ort verursachte. Auf der makroökonomischen Ebene haben die Repatriierung der Profite in die Heimatländer der Konzerne und der Abzug von Kapital Zahlungsbilanz-Probleme erzeugt und, in den schlimmsten Fällen, die einheimische Währung destabilisiert. Die Auswirkungen von Privatisierungsprogrammen auf die Einkommensverteilung gehören zu den zentralen Punkten der Länderstudien. Die Privatisierung hat den sozioökonomischen Wohlstand der Bevölkerungsmehrheit in diesen Gesellschaften nicht erhöht, da der Großteil der Gewinne einer kleinen Gruppe bereits Privilegierter zufließt. Bei der Privatisierung von Versorgungs- wie Produktionsbetrieben wurden auf der nationalen Ebene folgende Probleme beobachtet:

- Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsunsicherheit haben zugenommen. Privatisierungen gingen durch die Bank mit betriebsbedingten Kündigungen einher. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze wog die verlorenen nicht immer auf. Die Privatisierung hat auch die Unzufriedenheit jener Arbeitnehmer erhöht, die ihre Stellen behielten: Die Arbeitsbelastung nahm zu, die Beschäftigungssicherheit nahm ab, die Verhandlungsmacht gegenüber dem Arbeitgeber sowie die Organisationsfähigkeit wurden geschwächt.

- Privatisierung hat zu wachsender Ungleichheit beigetragen. Die Einkommensverteilung ist ungleicher geworden, da viele unqualifizierte Niedriglohnkräfte als erste entlassen wurden. Davon waren insbesondere Frauen und Angehörige von Minderheitengruppen betroffen: ihnen fehlt es häufig an spezifischen Qualifikationen. Aus- und Weiterbildungsprogramme etc. waren, wo sie existierten, entweder ineffektiv oder nicht ausreichend, um mit den Problemen der soeben Entlassenen umzugehen/fertig zu werden. Neu geschaf-

fene Arbeitsplätze in privatisierten Firmen waren meist besser bezahlt, erforderten aber auch höhere Qualifikationen.

- Den Privatisierungsprozessen mangelte es an Transparenz. Die Regierungen haben sie schlecht gemanagt und es versäumt, Arbeitnehmer und Bürgergruppen in diese Prozesse mit einzubeziehen. In den SAPRI-Ländern fühlten sich Steuerzahler ihrer öffentlichen Güter beraubt. Die Regierungen erzielten aus den Firmenverkäufen nicht die erwarteten Erträge; häufig waren die Firmen beim Verkauf unterbewertet worden. Darüber hinaus hat die erwartete Entstehung einer starken, besitzenden Mittelklasse durch die Privatisierung nicht stattgefunden. Alles in allem hat sich der Wohlstand stärker konzentriert.

5. Die Reformen im Agrarsektor: Weniger Ernährungssicherheit, mehr Umweltprobleme und Cashcrop-Produktion

Agrarreformpolitiken wurden als Teil des Strukturanpassungsprozesses in Ländern implementiert, wo die Landwirtschaft besonders in der Exportwirtschaft eine bedeutende Rolle spielt. Die verfolgten Praktiken variierten von Land zu Land, je nachdem, was als Hauptgrund für höhere Produktionsniveaus und Einnahmen im Sektor angesehen wurde. Sie beinhalteten meistens: die Abschaffung von Subventionen für landwirtschaftliche Produktionsmittel und Kredite; die Liberalisierung der Produzentenpreise; die Privatisierung staatlicher Körperschaften, die mit Marketing und der Verteilung von Produktionsmitteln und Produkten zu tun haben; die Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Produktionsmitteln und Gütern; Währungsabwertung. Untersucht wurden die Agrarreformpolitiken in Bangladesch, Uganda, Simbabwe, Mexiko und den Philippinen.

Im Hinblick auf die Folgen dieser Politik für die landwirtschaftliche Produktion konnten die Studien keine klaren Tendenzen identifizieren. In manchen Ländern stieg die Produktivität, in anderen ging sie zurück. Dasselbe gilt innerhalb der jeweiligen Länder für die Cashcrop-Produktion. Zugleich ergaben die Studien jedoch, daß die Reformen sich entlang sozioökonomischer Linien unterschiedlich auswirkten und die ländliche Ungleichheit verschärften. Das Realeinkommen der meisten Bauern, insbesondere der Kleinbauern, blieb meist infolge von Preissteigerungen für Landwirtschaftsbedarf entweder gleich niedrig oder verringerte sich. Nur die Produzenten, die bereits vorher Zugang zu Ressourcen und großen Märkten hatten, profitierten von den Reformen. Ernährungssicherheit – im Sinne von Zugang zu ausreichendem und nahrhaftem Essen für alle Menschen zu jeder Zeit – verschlechterte sich. Auch gab es aufgrund neuer Produktionsmuster mehr Umweltzerstörung. Die Ergebnisse können kurz so zusammengefaßt werden:

- Die Agrarreform hat das Einkommen der Landwirte insgesamt nicht verbessert. Dies hängt vor allem mit den Preissteigerungen für in der landwirtschaftlichen Produktion benötigten Güter (z.B. Saatgut, Dünger, Bewässerung und Ausrüstung) zusammen. Die Produktionskosten blieben tendenziell oberhalb der Verkaufseinnahmen,

obwohl die Produktpreise teilweise ebenfalls stiegen. Kleinbauern waren besonders stark betroffen, weil als ein Ergebnis der Reformen Produktionssubventionen gestrichen wurden, sonstige öffentliche Ausgaben für den Agrarsektor zurückgingen und Kredite teurer wurden. Zusätzlich erhöhte die Liberalisierung die Abhängigkeit dieser Produzenten von Zwischenhändlern, die sowohl mit Landwirtschaftsbedarf als auch mit Agrarprodukten handeln. Dies erhöhte die Kosten und verringerte das Einkommen dieser Bauern, deren Handlungsoptionen aufgrund unangemessener Infrastruktur und mangelnder Ressourcen begrenzt sind.

- Die Ernährungssicherheit nahm in den meisten Ländern ab. Der Einfluß der Reformen auf die Versorgung mit und den Zugang zu Nahrung variierte in Abhängigkeit von den sozioökonomischen Bedingungen. Die arme Landbevölkerung war tendenziell am schwersten betroffen. Die Reformen wurden unter der Annahme durchgeführt, daß das Angebot vor Ort nicht wichtig sei, da der Zugang zu Nahrung über den Markt erworben werden könne. Der Rückgang lokaler Ernährungsversorgung ging jedoch nicht mit einem besseren Marktzugang der ländlichen Armen einher, denen die Mittel zum Kauf von Essen fehlen. Als Konsequenz litten viele Bewohner ländlicher Gebiete unter ungenügender Nahrungsaufnahme und zunehmender Fehlernährung. In manchen Staaten waren niedrige Erträge eine der Hauptursachen für Ernährungsunsicherheit. Sie hingen mit Reformen zusammen, die die staatliche Unterstützung des Agrarsektors und die Produktionskosten verringerten. Landwirtschaftsbedarf wie Hybrid-Saatgut und Dünger wurde für Kleinbauern unerschwinglich. So wurden nicht nachhaltige Anbaupraktiken gefördert, die die Fruchtbarkeit der Böden verringern. In den meisten Ländern wird die Situation durch zunehmende Konzentration von Landbesitz und Landlosigkeit und das Fehlen einer Bodenreform verschärft. In manchen Gemeinden ging die Gesamtfläche des für Nahrungsmittelproduktion genutzten Bodens zurück, obwohl durch das Bevölkerungswachstum und durch Beschäftigungsrückgänge in anderen Sektoren immer mehr Menschen von der Landwirtschaft abhängig wurden.

- Die Reformen haben die Ungleichheit auf dem Lande verschärft und zu weiteren Umweltproblemen geführt. Exportförderung, Importliberalisierung und der Rückzug des Staates aus der Förderung des Agrarsektors haben den ungleichen Zugang zu Produktionsmitteln verschärft. Wo sich der Export ausweitete und die Einkommen trotz der bleibenden Abhängigkeit von Preisfluktuationen auf dem Weltmarkt stiegen, erreichten die meisten Gewinne nur Großproduzenten, da Kleinbauern nicht die gleichen Möglichkeiten haben, in den liberalisierten Markt einzutreten und Gewinne zu machen. Probleme wie die mangelhafte ländliche Infrastruktur, insbesondere in abgelegeneren Regionen mit hoher Armutskonzentration, wurden im Reformprozeß unzureichend beachtet. Desweiteren hat die Konzentration der Landnutzung für die groß angelegte Produktion von Exportgütern den Anbau von Nahrungsmitteln für den lokalen Verbrauch abgelöst. Kleinbauern wurden so zur Übernutzung von Böden begrenzter Qualität getrieben. Diese neuen Muster landwirtschaftlicher Produktion führten zur Verschmutzung von Böden und Wasser mit Chemikalien, zur Senkung des Grundwasserspiegels durch irrationale Bewässerung, zum Verlust von Biodiversität, zu Bodenerosion und zur Erschöpfung lebenswichtiger natürlicher Ressourcen.

● In den Reformwürfen blieben Genderthemen unberücksichtigt. Die Reformen hatten jedoch substantiell unterschiedliche Auswirkungen auf Männer und Frauen. Die bestehende geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, der Zugang von Frauen zu und ihre Kontrolle über Ressourcen wie Land und Kredit und die Stellung der Frau in verschiedenen Kulturen stellten sich als wichtige Faktoren heraus, die die unterschiedlichen Auswirkungen der Reformen auf Frauen und Männer determinierten. In Uganda und Simbabwe beispielsweise spielen Frauen eine bedeutende Rolle in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, insbesondere beim Anbau von Nahrungsmitteln für den lokalen Bedarf. Dabei sehen sie sich mit Diskriminierung beim Zugang zu Krediten und Land konfrontiert. Die Probleme, denen Kleinbauern infolge der Reformen und der Intensivierung der Exportproduktion in diesen Staaten gegenüberstanden, erhöhten die Belastung der Frauen. Sie sind meistens zusätzlich zu ihren Verantwortlichkeiten im Haushalt und in der Kindererziehung auch für die Ernährung des Haushaltes zuständig, während Männer das Familieneinkommen mit Lohnarbeit oder dem Anbau von Cashcrops zu ergänzen suchen.

6. Die Auswirkungen im Bergbausektor: Vormarsch der TNCs, Raubbau an der Umwelt und Verdrängung indigener Gruppen

Im Einklang mit ihrer Betonung von Privatsektor und Exportorientierung als Wachstumsmotoren innerhalb des Strukturangepasstumsparadigmas hat die Weltbank ihre Investitionen in sowie ihre Kredite und Garantien an den extraktiven Rohstoffsektor signifikant erhöht. Sie hat auch Politiken unterstützt, die den Bergbausektor liberalisieren und deregulieren, staatliche Bergbauinteressen privatisieren, private Investitionen anziehen und das Klima für Auslandsinvestitionen verbessern sollten. SAPRIN hat die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen dieser Programme in zwei Staaten untersucht: in Ghana, zusammen mit der Weltbank, und auf den Philippinen. Ghana hat große Gold-, Diamant-, Bauxit- und Manganvorräte, während auf den Philippinen Gold, Kupfer und Nickel vorkommen.

Das Hauptergebnis dieser Untersuchungen und der nationalen Konsultationen besteht darin, daß die Politikreformen zwar zu einer starken Zunahme der Investitionen, der Produktion und der externen Erträge im Bergbausektor führten, aber weder der Volkswirtschaft noch den Kommunen in den Bergbaugebieten genützt haben. Statt dessen flossen die Gewinne größtenteils ausländischen Bergbauunternehmen zu, die attraktive Investitionspolitiken und laxen Umweltbestimmungen ausgenutzt haben. Auf der nationalen Ebene hat die Reform nur einen minimalen Beitrag zum Staatseinkommen geleistet und nur zu geringen Nettodeviseneinkünften geführt. Auf lokaler Ebene kam es zu einer Vertiefung von Gesundheits- und Umweltkrisen, sozialen Unruhen und wirtschaftlichem Niedergang. Die wichtigsten Ergebnisse sind:

● Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung im Minensektor haben es transnationalen Konzernen ermöglicht, Ressourcen und Profite aus Ländern abzuführen, ohne nachhaltiges wirt-

schaftliches Wachstum zu erzeugen, das unter den Strich von Vorteil für die nationale oder lokale Wirtschaft wäre. Diese Reformen und die Gesetzesveränderungen, durch die sie in Kraft getreten sind, haben den Investoren großzügige Anreize und Steuervergünstigungen gewährt und ihnen gestattet, das Gros ihrer Exporteinkünfte auf ausländischen Konten zurückzuhalten. Weil Firmen generell nicht einkommenssteuerpflichtig sind, blieb der Beitrag des Sektors zum Staatseinkommen minimal und das Wachstum im Bergbausektor hatte kaum gesamtwirtschaftliche Bedeutung. Darüber hinaus haben Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung des Bergbausektors aufgrund der geringen Arbeitsintensität des Tagebaus keine neuen Arbeitsplätze geschaffen. Gleichzeitig waren die Privatisierung ehemals staatlicher Minen und der anhaltende Rückgang der Rohstoffpreise mit Kostenreduktionen verbunden, was häufig massenhafte Entlassungen bedeutete. Zusätzlich hat der Bergbau zahlreiche Bauern von ihrem Land verdrängt und nicht genug Arbeitsplätze geschaffen, um die daraus folgende Arbeitslosigkeit zu kompensieren.

● Im Zuge der Reformen konnte sich ein Großbergbau ohne effektive Umweltkontrollen ausbreiten. So kam es zu örtlicher und regionaler Umweltverschmutzung. Sensible, biologisch reiche Zonen wurden degradiert. Mechanismen zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVPs) existieren sowohl in Ghana als auch auf den Philippinen. Aber im Zuge der Anpassungsmaßnahmen wurden die Regierungen mit nur geringen Kapazitäten ausgestattet, die Anforderungen effektiv zu verstärken oder die Einhaltung von Umweltqualitätsstandards sicherzustellen. Deswegen kam es durch Bergbauprojekte häufig zur Senkung des Grundwasserspiegels, zur Umleitung von Wasserläufen und zur Verschmutzung von Wasser durch den Gebrauch von Chemikalien und die Freisetzung von Schwermetallen. Weitreichende Rodungen haben Bodenerosion verursacht und die Fruchtbarkeit der Böden reduziert. Die Böden wurden so für landwirtschaftliche Zwecke unbrauchbar gemacht. Zusätzlich hat der Bergbau traditionelle, ökologisch sinnvolle Fruchtwechsellsysteme zerstört: da weniger Land für die Landwirtschaft verfügbar ist, verkürzen sich die Brachep Perioden. Des Weiteren haben der Bergbau und verwandte Aktivitäten durch den Ausstoß von Schadstoffen und Ruß zur Luftverschmutzung beigetragen.

● Die Reformen haben die Ausbreitung des Großbergbaus ohne angemessene Sicherheitsvorschriften ermöglicht und so die Gesundheit der örtlichen Bevölkerung beeinträchtigt. Krankheiten wie Malaria, Tuberkulose sowie Haut- und Augenkrankheiten sind in Ghana über die Jahre als verbreitete mit dem Bergbau verwandte Probleme dokumentiert worden. Auch Quecksilber- und Blausäurevergiftungen wurden beobachtet. Eine ständige hohe Lärmbelastung sowie Vibrationen und Luftbewegungen haben Hörschäden, Streß und Unwohlsein verursacht. Hinzu kommen häufige Arbeitsunfälle und -verletzungen.

● Die unkontrollierte Expansion des Großbergbaus hatte negative soziale Auswirkungen. Sie zwangen viele Anwohner zur Migration auf der Suche nach neuem Land oder zur Umsiedlung. Beides hat die soziale Einheit Familie geschwächt. Die zunehmende Vertreibung von Bevölkerungsgruppen hat die Jugend in die Städte abgedrängt, wo die Frustration über Arbeitslosigkeit häufig zu Drogenmißbrauch oder Prostitution geführt hat. Wenn männliche Haushaltsvorstände sich für

finanzielle Entschädigung anstelle von Umsiedlung entschieden, haben sie teilweise ihre Familien verlassen, was das Elend der Frauen und Kinder auf dem Land noch verschärfte. Ein weiteres Problem sind die erhöhten Lebenshaltungskosten in den Gemeinden im Umfeld der Bergwerke, die zum Verlust der traditionellen Lebensgrundlagen noch hinzukamen. Durch harte wirtschaftliche Bedingungen wurden Schulkinder zu niedriger Arbeit gezwungen, mit dem Ergebnis von bemerkenswert hoher Kinderarbeit und hohen Schulabbruchquoten. ● Durch die von der Strukturangepasstungspolitik ermöglichte unverminderte Expansion des Großbergbaus wurden die traditionellen Rechte indigener Völker bedroht und die Kontrolle der Kommunen über Land und Ressourcen geschwächt. Der ansässigen Bevölkerung wurde die Teilnahme an den Entscheidungen über Standorte und Funktionsweise von Minen größtenteils verwehrt. Informationen zu den sozialen und ökologischen Auswirkungen wurden ihr vorenthalten. Entscheidend hierfür ist die mangelnde Informationsverbreitung in ländlichen Gebieten, die technische Sprache der UVP-Reports und die Vertraulichkeit der Revisionsberichte, die die Einhaltung geltender Standards durch die Firmen messen. Die Bergbaukonzerne haben häufig, im Gegenzug zum Einverständnis der Kommunen zur Ansiedlung, Sozialleistungen versprochen und so Pro- und Anti-Bergbaugruppen gegeneinander aufgehetzt. Die Firmen Befürworter wurden tendenziell begünstigt und die generellen Versprechungen selten erfüllt.

7. Die Folgen der Haushaltsreformen für das Gesundheits- und Bildungswesen

Haushaltsreformen waren zentraler Bestandteil der Strukturangepasstungspakete. Dazu gehörte zum einen die Kontrolle öffentlicher Ausgaben. Noch häufiger gehörten dazu jedoch Kürzungen von Sozialausgaben mit dem Ziel, Budgetdefizite und Inflation im Zaum zu halten. Die Reformen gingen jedoch teilweise über Einschnitte in Sozialausgaben hinaus und wurden genutzt, um den sozialen Sektor, in dem bis dato der Staat eine wichtige umverteilende Rolle gespielt hatte, den Kräften des freien Marktes auszusetzen. Der daraus folgende Rückgang der Fähigkeit des Staates zur Allokation von Ressourcen im sozialen Bereich führte, gekoppelt mit der generellen Verschlechterung des Zugangs wichtiger Teile der Bevölkerung zu erschwinglichen und qualitativen Leistungen, zu einer Verschlimmerung von Armut und Ungleichheit.

Das Bildungs- und Gesundheitswesen sind die zentralen sozialen Dienste, die von den Reformen getroffen wurden und in mehreren der untersuchten Länder von besonderem Interesse waren: Die Untersuchungen in Ghana, Simbabwe, Mexiko und Ungarn konzentrierten sich in erster Linie auf die Auswirkung der Reformen auf den Zugang zu den und die Qualität der Leistungen, während die Studien in Uganda und auf den Philippinen die Auswirkungen auf die Ausgaben für Bildung und Gesundheit betrachteten. In Ecuador konzentrierte sich die Auswertung auf soziale Beihilfen und Subventionen und beschäftigte sich mit der übergreifenden Rolle des Staates im sozialen Bereich sowie mit der Frage, ob staatliche Unterstützung universell oder gezielt sein sollte.

Die Untersuchungen kamen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß die Reformen die Rolle des Staates im Sozialbereich geschwächt haben. Im Rahmen der Reformen wurden Staatsfunktionen häufig begrenzt und Staatsausgaben für Bildung und Gesundheit reduziert; zumindest verbesserten sich in keinem Fall ihre Effektivität und Verteilung. Infolgedessen werden die Zugangsmöglichkeiten weiter Teile der Bevölkerung zu Bildungs- und Gesundheitsversorgung von Marktkräften bestimmt, deren einziges Erfolgskriterium die Profitmaximierung ist. SAPRIN stellte fest, daß die Einführung von Nutzungsgebühren und steigende Tarife angesichts niedriger Löhne und hoher Arbeitslosigkeit das Elend der armen Bevölkerung vergrößerten. Die Strategie der zielgerichteten Vergabe von Beihilfen nur an die in extremer Armut Lebenden konnte weder die umfassenderen Probleme der Armen bewältigen noch das Wachstum von Armut und Ungleichheit stoppen. Die spezifischen Schlußfolgerungen lauten:

- Die Strukturanpassungsprogramme haben schlimmstenfalls zu einer deutlichen Verringerung der öffentlichen Ausgaben für Gesundheit und Bildung geführt und bestenfalls zu einer unzureichenden Erhöhung der Ausgaben. In Ungarn und Zimbabwe, wo der Staat extensiv an der allgemeinen Bereitstellung von Sozialleistungen beteiligt war, gingen die öffentlichen Ausgaben für Bildung und Gesundheit dramatisch zurück. Dies führte zu einer Verschlechterung sowohl des Zugangs zu den Sozialleistungen als auch deren Qualität. In Ungarn fiel das reale Niveau der Bildungsausgaben in den 1990er Jahren um ein Drittel, das der Gesundheitsausgaben um 20%. In Ghana stagnierten die realen Ausgaben für Gesundheit und Bildung nach den Reformen, während das rapide Bevölkerungswachstum und die sich verändernde demographische Struktur des Landes zeigen, daß mehr Ausgaben notwendig sind, um das gegenwärtige Leistungsniveau zu erhalten oder gar die Qualität der Leistungen zu erhöhen. In Uganda, dem einzigen untersuchten Land, in dem die Ausgaben für Bildung und Gesundheit stiegen, zeigte die Auswertung keine Verbesserung bei der Verteilung oder dem effizienten Gebrauch von Ressourcen in den jeweiligen Bereichen, während die relativen Preise für Bildung und Gesundheit stiegen.

- Dem Schuldendienst gegenüber dem Ausland wurde der Vorrang vor den Sozialausgaben eingeräumt. Ein großer und in manchen Fällen zunehmender Teil der nationalen Budgets wird auf Kosten der Sozialprogramme dem Schuldendienst gewidmet. Wo Sozialausgaben wie im Falle Ugandas beibehalten oder sogar erhöht wurden, finanzierten sie sich größtenteils durch ausländische Entwicklungshilfe, was möglicherweise keine stabile, verlässliche Grundlage für die Zukunft ist. Der Wert, den Bildung und Gesundheit als soziale Güter – über den individuellen Nutzen hinaus – für die Gesellschaft und zukünftige Generationen haben, wurde zugunsten der Bedienung der Gläubiger vernachlässigt. Statt dessen haben die Reformen die Rolle des Staates im sozialen Bereich neu definiert: er soll das Funktionieren des Marktes ermöglichen und den marginalisierten Menschen, die der Markt nicht erreicht, Überlebenshilfe bieten.

- Die Beteiligung der Nutzer an den Kosten oder von Prinzipien der Einkommenserwirtschaftung im Bildungs- und Gesundheitssektor hat den

Zugang der Armen zu Qualitätsleistungen zusätzlich eingeschränkt. In der Folge von Gebührenerhöhungen sind die Abbruchquoten in den Schulen der meisten Länder gestiegen. Dies gilt besonders für Mädchen, was die ohnehin beunruhigende Ungleichheit unter den Geschlechtern, die mit höherem Bildungsniveau zunimmt, noch verschärft. Gebühren für Gesundheitsleistungen begrenzten besonders in ländlichen Gebieten den Zugang der Armen zu notwendigen Behandlungen.

- Die Qualität der Bildung ist aufgrund der Budgetrestriktionen gesunken. Allgemein wurde die Qualität der angebotenen Bildung, insbesondere in ländlichen Gegenden und ärmeren Regionen der untersuchten Länder, für erschreckend unzureichend befunden. Vielerorts hat sich die Schulinfrastruktur verschlechtert oder fehlt komplett, weil es an Investitionen mangelt. Die Knappheit von Unterrichtsmaterialien, Büchern u.ä. ist derweil weit verbreitet. Obwohl die Ausgaben für Gehälter den Großteil der Bildungshaushalte ausmachen, sind die Reallöhne der Lehrer gesunken, während die Relation Schüler : Lehrer gestiegen ist. Die Aus- und Weiterbildung von Lehrern, die für die Verbesserung der Bildungsqualität und die Bindung erfahrener Lehrer an die Schule von großer Bedeutung ist, war unzureichend und unterfinanziert. Auf den Philippinen beispielsweise hat sich die Zahl der Lehrer drastisch erhöht, die im Ausland eine Anstellung als Hausangestellte suchen, weil dort die Löhne höher sind. In Uganda, wo ein Programm für allgemeine Grundschulbildung geschaffen wurde, hat sich die Zahl der Grundschüler erhöht. Die Qualität der Grundschulbildung hat sich jedoch verschlechtert, da die Zunahme von Lehrern und Materialien nicht mit der dramatischen Erhöhung der Schülerzahlen Schritt halten konnte.

- Die Qualität der medizinischen Versorgung hat sich nicht verbessert und in manchen Regionen sogar verschlechtert. Ein großes Stadt-Land-Gefälle ist geblieben. In Zimbabwe führten der Rückgang der öffentlichen Gesundheitsausgaben und die Einführung von Nutzungsgebühren vor allem in ländlichen Gebieten zur Verschlechterung medizinischer Einrichtungen, zur Verknappung wichtiger Medikamente und zu ungenügender personeller Ausstattung. In Ghana hat über ein Drittel der Bevölkerung keinen Zugang zum öffentlichen Gesundheitssystem; auch hier wurden große Unterschiede zwischen Stadt und Land beobachtet. Ähnlich stellt sich die Situation auf den Philippinen dar, wo die medizinische Grundversorgung in ländlichen Gebieten an der Knappheit von Medikamenten, Ausrüstung und kompetentem Personal krankt. Die steigenden Kosten der Gesundheitsfürsorge und der Medikamente für die Patienten trug häufig dazu bei, daß sich die Menschen selbst behandelten. In diesen Fällen wurde die Inanspruchnahme professioneller Hilfe hinausgezögert; die gesundheitlichen Probleme verschärften sich, was dann letztlich eine kostspieligere Behandlung notwendig machte. In Uganda, wo steigende öffentliche Ausgaben zur Zunahme der Gesundheitseinrichtungen führten, wurde eine Verbesserung der Leistungen durch knappe Medikamente, knappes Personal und das Fehlen kontinuierlicher Finanzierung für die Instandhaltung verhindert. Des weiteren zeigte sich eine Verknappung der medizinischen Versorgung Schwangerer und bei Geburten in ländlichen Gebieten.

- Die Abschaffung allgemeiner Grundbeihilfen hat die Lebensqualität der Ärmsten negativ beeinflusst. Die Untersuchung in Ecuador zeigte, daß die Abschaffung oder Reduktion von Subventionen und Beihilfen für grundlegende Versorgungs-

leistungen wie Elektrizität am härtesten die Menschen mit dem niedrigsten Einkommen trifft. Infolge der Kombination dieser Praxis mit dem Rückgang der öffentlichen Ausgaben für Erziehung und Gesundheit nahm die Anzahl der Armen sowie die Tiefe der Armut stark zu. Diese Auswirkungen waren in ländlichen Gebieten und bei Haushalten ohne männlichen Vorstand besonders ausgeprägt. Mit den folgenden zielgerichteten Beihilfen durch direkte Transfers gelang es nicht, die Bedürftigsten zu erreichen. Denjenigen, die Zugang zu den Beihilfen bekamen, wurde jedoch bei der Sicherung ihrer Grundernährung geholfen. Die Studie aus Ecuador schloß daraus, daß die Politik zielgerichteter Beihilfen undurchführbar wird, wenn die Bevölkerungsmehrheit arm ist und weiter verarmt. Sie kompensiert nicht das Versagen makroökonomischer Politiken bei der Reaktivierung der nationalen Produktion, der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Erhöhung der Einkommen.

8. Ein destruktiver Kreislauf: Armutsproduktion durch Strukturanpassung

Die Strukturanpassungsprogramme wurden entwickelt, um durch die Restrukturierung und beschleunigte Öffnung der Volkswirtschaften deren Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und Investitionen anzukurbeln. Vordergründig betrachtet hatten sie darüber hinaus die Aufgabe, Armut durch die Erzeugung von Wachstum und Entwicklung zu verringern. Durch die Liberalisierung des Handels und des Finanzsektors, durch Privatisierung sowie durch die Reform des Arbeitsmarktes, des Agrarsektors, des Bergbausektors und der öffentlichen Ausgaben sollten Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden. In den meisten Fällen sind Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit nicht verwirklicht worden. In den von SAPRIN untersuchten Ländern haben die Reformen beispielsweise schlicht die Gewinnspanne der Kreditinstitutionen erhöht. Die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Dienstleistungen hat häufig nicht zu mehr Wettbewerb geführt, dafür aber allgemein zu Preissteigerungen. Reformen zur Begrenzung von Löhnen und Gehältern haben nicht im erwarteten Maße zur Schaffung von Arbeitsplätzen beigetragen.

Einzelne und zusammengekommen hatten diese Anpassungsmaßnahmen hohe soziale Kosten. Sektorreformen in Bereichen wie Landwirtschaft und Bergbau hatten ebenso wie die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zu schlechteren Arbeitsbedingungen und weniger Beschäftigung zur Folge und verursachten gesellschaftliche Verwerfungen, die zu extensiver Migration führten. Reformen im Finanzsektor und die schlagartige Abschaffung von Importrestriktionen haben kleinen und mittleren Produzenten den Boden unter den Füßen weggezogen und so Wirtschaft und Gesellschaft ins Mark getroffen. Die Privatisierung und die Reform des Agrar- und anderer Sektoren haben zur Konzentration von Produktionsmitteln und Wohlstand beigetragen, während die steigenden Kosten für Gesundheit, Bildung und andere Schlüsseldienste den schnellen Niedergang des Wohlstandes bei den ohnehin Benachteiligten noch beschleunigte. Die Profite und die Einkommenskonzentration sind deutlich angestiegen, wohingegen

die Löhne und die Beschäftigung in den niedrigsten Einkommensgruppen signifikant zurückgingen.

Das Reformergebnis mit den vielleicht weitreichendsten sozialen Konsequenzen ist die Zerstörung der nationalen Produktionskapazitäten. Die finanzielle Deregulierung führte zu einer Umleitung von Kapital in Spekulation, Konsum und andere unproduktive Aktivitäten. Ein Großteil der Investitionen in Produktion wurde im Exportsektor getätigt, häufig in sog. Freien Produktionszonen (EPZs) oder in Montageenklaven, die keine signifikante Verbindung zur einheimischen Wirtschaft haben. Die Folgen waren Deindustrialisierung (im Sinne der Reduktion der industriellen Kapazitäten eines Landes), volkswirtschaftliche Heterogenisierung und Ernährungsunsicherheit. Die Kombination aus der Überschwemmung der Märkte mit billigen Gütern infolge allzu früher Handelsliberalisierung, dem fehlenden Zugang zu erschwinglichen Krediten, dem Rückgang von Einkommen und Kaufkraft aufgrund von Arbeitsmarktreformen und anderen Anpassungsmaßnahmen sowie der Beseitigung staatlicher Unterstützung erwies sich als fatal und führte zur massenhaften Vernichtung von Agrar- und anderen Betrieben. Dadurch wurde ein Gutteil der Bevölkerung arbeitslos. Besonders schwer traf dies gering qualifizierte Arbeitskräfte mit niedrigem Einkommen. Viele von ihnen wanderten aus oder wählten andere Überlebensstrategien, beispielsweise im informellen Sektor oder in der Kriminalität.

Die armen Arbeitnehmer, die ihre Arbeitsplätze behielten, wurden ebenfalls in Mitleidenschaft gezogen. Zeitlich befristete Arbeitsverträge und andere Flexibilisierungsmaßnahmen beeinträchtigen Rechte, Sozial- und Zusatzleistungen, Sicherheit und Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer. Lohnrückgänge, längere Arbeitszeiten und höhere Arbeitsvolumina waren die Folge und erhöhten die Belastung der Familien. Oft treten zusätzliche Familienmitglieder in den Arbeitsmarkt ein, um das Familieneinkommen zu erhöhen; in einigen Ländern wurde so das Problem der Kinderarbeit verschärft. Kleinbauern und Landarbeiter, die ohnehin nicht über genügend Produktionsmittel verfügten, um die Möglichkeiten der Exportwirtschaft wahrzunehmen, und unter den Einflüssen der liberalisierten Importe zu leiden hatten, wurden in manchen Ländern durch die Liberalisierung des Bergbaus noch zusätzlich geschädigt. Landwirtschaftliche Nutzfläche ging komplett verloren oder wurde durch schadstoffbedingte Umweltzerstörung unbrauchbar. Mit dem Verlust von Land ging der Verlust des Lebensunterhalts einher, Krankheiten breiteten sich aus und die Lebenshaltungskosten (insbesondere für Ernährung, Wasser und medizinische Versorgung) stiegen spürbar. Aber auch in nicht vom Bergbau betroffenen Gebieten hat die zunehmende Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten die Ernährungssituation und die Gesundheit armer Familien verschlechtert. Auch die Privatisierung führte zur Intensivierung und Ausbreitung von Armut. Zahlreiche Arbeitnehmer wurden im Zuge der Privatisierungswelle der letzten Jahre entlassen. Häufig haben die Besitzer der privatisierten

Firmen Angestellte durch Leiharbeiter ersetzt. Im Falle privatisierter Versorgungsunternehmen und Sozialeinrichtungen sind die nun vom Markt abhängigen Gebühren allgemein angestiegen. Einen besonders scharfen Gebührenanstieg hatten diejenigen zu verzeichnen, die am wenigsten verbrauchen und sich die höheren Preise am wenigsten leisten können, in den meisten Fällen die Armen. Aus denselben Gründen werden viele Menschen mit niedrigem Einkommen besonders in ländlichen Gebieten von den privatisierten Unternehmen gar nicht erst mit versorgt. Wo die Bereitstellung von Dienstleistungen in staatlicher Hand geblieben ist, haben Regierungen unter dem Druck, Defizite zu verringern und der Schuldentilgung Priorität einzuräumen, ihre Sozialausgaben meist radikal zurecht gestutzt. Entweder gingen Ausmaß und Qualität gebührenfreier Leistungen, auf die die arme Bevölkerung angewiesen war, zurück oder die Leistungen sind nur noch auf einer kostendeckenden Basis zu haben. Nutzungsgebühren beispielsweise wurden in einer Zeit eingeführt, in der die Leiden der armen Bevölkerung zunahm und Sozialeinrichtungen besonders gebraucht wurden. So bezahlen die Armen doppelt, sowohl mit ihren Steuern als auch mit Gebühren oder dem Verlust von vormals verfügbaren Leistungen, für Schulden, an deren Entstehung sie keinen Anteil hatten. Zurückgehende öffentliche Investitionen in das Bildungs- und Gesundheitswesen schufen eine neue Generation von Armut. Die sich verschlechternde Infrastruktur, rückläufige Gehälter und unzureichende Ausbildung für Lehrer, unzureichendes Material und die Einführung von Gebühren haben unter anderem zu einem Rückgang der Qualität von Bildung sowie einem erschwerten Zugang zu Bildung und höheren Abbruchquoten geführt. Diese Verschlechterungen betreffen vor allem Mädchen. Ähnliche Probleme sind im Gesundheitswesen zu beobachten, wo sich der Zugang zu medizinischer Versorgung in Krankenhäusern und -stationen verschlechterte.

Die zunehmende Verarmung durch Strukturanpassung hat in vielerlei Hinsicht Frauen stärker betroffen als Männer. Besonders Frauen mit kleinen und Mikrounternehmen wurden durch die Liberalisierung des Handels und die folgende Importschwemme sowie durch die Deregulierung der Kreditinstitutionen geschädigt. Die Privatisierung oder Schließung lokaler Unternehmen führte zur Entlassung vieler Arbeitnehmerinnen. Besonders betroffen waren Frauen mit geringer Bildung und ohne spezielle Qualifikationen; viele von ihnen wurden in den informellen Sektor gezwungen. Die Flexibilisierung und die Betriebsordnungen der EPZs hatten ebenfalls tiefgreifende Auswirkungen auf Frauen: in EPZs, wo Frauen den Hauptanteil der Beschäftigten ausmachen, werden ihnen häufig Sozial- und Zusatzleistungen verwehrt oder sie verlieren ihre Anstellung bei Schwangerschaft.

Die Hartnäckigkeit internationaler Institutionen bei der anhaltenden Verschreibung von Strukturanpassungsprogrammen führt zur Ausdehnung von Armut, Ungleichheit und Unsicherheit über die ganze Welt. Die mit diesen Maßnahmen verbundene Polarisierung

schürt ihrerseits Spannungen zwischen verschiedenen sozialen Schichten, stärkt extremistische Bewegungen und entzieht demokratischen politischen Systemen die Legitimität. Ihre Auswirkungen, insbesondere auf die Armen, sind so tiefgreifend und verbreitet, daß keine noch so große Menge gezielter sozialer Investitionen die so erzeugten sozialen Krisen auch nur ansatzweise bewältigen könnte. Nur die Neuordnung der produktiven Sektoren durch angemessene institutionelle Rahmenbedingungen kann gewährleisten, daß wirtschaftliche Möglichkeiten, Ressourcen und Gewinne allen Teilen der Bevölkerung zufließen.

9. Abkehr von der Strukturanpassung und neue Wege in der Wirtschaftspolitik

Die Auswertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen der Anpassungspolitik in neun Ländern im Rahmen von SAPRI verweist auf die Notwendigkeit neuer Ansätze in der Wirtschaftspolitik. Um Armut und wirtschaftliche Ungleichheit zu lindern, müssen politische Programme zumindest funktionierende und wachsende Volkswirtschaften hervorbringen, die gute Arbeitsplätze zu fairen Löhnen schaffen, die Rechte und die Kaufkraft der Arbeiter stärken, kleine Landwirtschaftsbetriebe und Ernährungssicherheit auf ökologisch nachhaltige Weise unterstützen sowie der gesamten Bevölkerung Zugang zu grundlegenden Versorgungsleistungen garantieren. Die Erfahrung der letzten zwei Jahrzehnte zeigt, daß hierfür eine deutliche Abkehr vom Strukturanpassungsparadigma notwendig ist.

● **Handelspolitik:** Für die meisten Länder sollte der Schwerpunkt auf der Entwicklung gut integrierter Ökonomien mit tragfähigen Verbindungen innerhalb und zwischen Wirtschaftssektoren liegen. Die Handelspolitik sollte dazu dienen, einen starken verarbeitenden Sektor zu schaffen sowie die landwirtschaftliche und industrielle Produktion zu unterstützen, anstatt diese Sektoren im Namen des Kampfes gegen die Ineffizienz mit einer Flut billiger Importe zu zerstören. Handelsliberalisierung sollte nicht implementiert werden, bevor nicht eine geeignete Industriepolitik besteht, um gegen die strukturellen Zwänge anzugehen, die für die ineffiziente Funktionsweise lokaler Unternehmen verantwortlich sind. Technologische Aufrüstung, technische Unterstützung in den Bereichen Produktqualität und Marketing sowie weitere effizienzsteigernde Maßnahmen sollten im Mittelpunkt der Bemühungen stehen. Nur so kann einheimischen Firmen geholfen werden, in der Konfrontation mit Konkurrenz durch Importe erfolgreich zu bestehen. Regionaler Handel und Vernetzung zwischen relativ ebenbürtigen Partnern können die Grundlage einer graduellen Integration in globale Märkte bilden und lokalen Unternehmen die Chance bieten, sich an die ausländische Konkurrenz anzupassen.

In jedem Land gibt es bestimmte Industrien und Wirtschaftssektoren, die besonders für die niederen und mittleren Einkommensgruppen als Beschäftigungsquelle von Bedeutung sind und eine Schlüsselrolle in der

Entwicklung des Landes spielen. Die Handelspolitik sollte gezielt die strategischen Sektoren eines Landes unterstützen. Kleinen und mittleren Unternehmen kommt hier eine besondere Bedeutung zu, da sie die bei weitem größten Arbeitgeber sind und Innovationen verbreiten.

● **Finanzpolitik:** Die Finanzpolitik sollte, über die Ermöglichung sinkender Zinssätze hinaus, darauf ausgerichtet sein, die Lücke zwischen Spar- und Sollzins zu reduzieren. Sie sollte wieder Entwicklungsbankmechanismen einführen, um Arbeitsplätze schaffende Unternehmen zu unterstützen. Regierungen benötigen Autorität und Legitimität, um die Kontrolle des Privatsektors über finanzielle Ressourcen zu regulieren, spekulatives Verhalten zu zügeln sowie um die Kreditgewährung auf alle Bevölkerungsgruppen, alle Unternehmensgrößen und -typen und alle Regionen auszudehnen. Zudem bedarf es regulierender und überwachender Rahmenbedingungen, die es finanziellen Institutionen, die in der Lage sind, den Armen zu dienen, ermöglichen, Zugang zum formellen Finanzsystem zu finden und darin zu überleben. Dies gilt besonders außerhalb der großen Ballungszentren und für Unternehmen mit eher informellem Charakter.

● **Investitionspolitik:** Obwohl die Exportproduktion anerkanntermaßen wichtig ist, sollten solche Investitionen unterstützt werden, die lokale ökonomische Verbindungen schaffen und die nicht importintensiv sind, um Handelsbilanzdefizite zu vermeiden. Die Agrarindustrie beispielsweise kann den Exportwert steigern und zugleich die Abhängigkeit von Importen verringern. Andere einheimische Industrien können sowohl auf dem Binnenmarkt als auch auf Auslandsmärkten erfolgreich sein, ohne auf der Grundlage billiger Arbeitskräfte oder der Ausbeutung der Umwelt arbeiten zu müssen. Ebenso sollten im Umgang mit transnationalen Unternehmen diejenigen Investitionen bevorzugt werden, die die nationale Entwicklungsstrategie mit dem notwendigen Kapital, Technologie und Know-how unterstützen, zur Exportdiversifikation beitragen und gleichzeitig lokale ökonomische Verbindungen stärken statt einheimische Unternehmen zu verdrängen oder die wirtschaftliche Souveränität des Landes zu gefährden. Gleichzeitig können Importausgaben durch eine hohe Steuer auf Luxusgüter weiter reduziert werden.

● **Agrarpolitik:** Auch im Agrarsektor müssen vor der Importliberalisierung signifikante Investitionen getätigt werden, um insbesondere in ländlichen Gebieten Ernährungssicherheit und die Überlebensfähigkeit kleiner landwirtschaftlicher Betriebe zu gewährleisten. Benötigt werden auch Strategien der ländlichen Entwicklung, die der Nahrungsmittel produzierenden Landwirtschaft als wichtigem Faktor für Ernährungssicherheit und lokale Lebensgrundlagen den Vorrang einräumen, anstatt sich auf Nahrungsmittelimporte zu verlassen. Politische und Investitionsinitiativen zur Unterstützung kleiner Agrarbetriebe, die für den lokalen Markt produzieren, sollten die Regierung aktiv einbeziehen. Deren Aufgabe muß sein, Kleinbauern Zugang zu bezahlbaren landwirtschaftlichen Produktionsmitteln, Krediten und Märkten

zu ermöglichen, die ländlichen Straßen und Transportsysteme zu verbessern, Bewässerungssysteme auszubauen und Bodenreformen voranzutreiben. Die Produktion für den Export sollte nicht um den Preis der weiteren Marginalisierung von für den lokalen Markt produzierenden Kleinbauern, vor allem Frauen, oder der Bodendegradation gefördert werden.

● **Politik im Bergbausektor:** Ähnlich sollten die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen im Bergbausektor gründlich überprüft werden, um die Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht der Unternehmen im Hinblick auf ökologische- und soziale Fragen zu erhöhen. Die Umweltgesetzgebung sollte gestärkt und UVPs vollständig implementiert werden, um die Verschmutzung von Wasser und Umwelt, diverse Gesundheitsprobleme und die Zerstörung landwirtschaftlicher Nutzfläche zu verhindern. Bis diese Veränderungen, eine vollständige Auswertung der Anpassungsfolgen für diesen Sektor sowie eine sorgfältige Prüfung alternativer Entwicklungsstrategien stattgefunden haben, sollten internationale Entwicklungsbanken keine Kredite mehr für große Bergbauprojekte vergeben und aufhören, die umfassende Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung des Bergbausektors zu unterstützen.

● **Aktive Wachstums- und Beschäftigungspolitik:** Für die Wiederbelebung der lokalen Wirtschaftstätigkeit, die sowohl auf den Binnen- als auch auf den Exportmarkt ausgerichtet ist, wird allerdings mehr notwendig sein als eine förderliche Handels- und Finanzpolitik, gekoppelt mit einer verstärkten regulierenden und planenden Staats-tätigkeit. Die Nachfrage nach lokal produzierten Gütern und Dienstleistungen sollte angekurbelt werden; hierzu muß die Kaufkraft vor Ort durch eine arbeitsintensive Wachstumsstrategie und eine aktive Beschäftigungspolitik erhöht werden. Die Schaffung von Arbeitsplätzen sollte durch die Förderung arbeitsintensiver Produktionszweige, vor allem lokal verwurzelter kleiner und mittlerer Unternehmen, unterstützt und gefördert werden. Die langfristige Wettbewerbsfähigkeit in diesen Sektoren wird wiederum durch eine Lohnpolitik verstärkt, die eine faire Gehaltsstruktur etabliert und Beschäftigungssicherheit schafft. Um einen Konsens in der Frage angemessener regulierender Rahmenbedingungen für Arbeits- und Beschäftigungspraktiken zu finden, können dreiseitige Kommissionen aus Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Regierungen gebildet werden. Die Reformen sollten Arbeitnehmerrechte wie das Recht auf freie Gewerkschaften, das Verbot der Diskriminierung von Frauen und Minderheiten sowie einen verbesserten Arbeitnehmerschutz im Hinblick auf Beschäftigungssicherheit und Arbeitsbedingungen gewährleisten. Es sollte keine undifferenzierte Privatisierung stattfinden, vielmehr sollten alle Besitzformen bedacht und ausgehend von örtlichen Gegebenheiten und Entwicklungsbedürfnissen die jeweils geeignetste ermittelt werden. Des weiteren sollten Maßnahmen getroffen werden, um die Verdrängung einheimischer Unternehmen durch TNCs zu verhindern. Wo Privatisierung vorteilhaft wäre, sollten Me-

chanismen ziviler Beteiligung entwickelt und unterstützt werden, um transparente Prozesse zu ermöglichen: so würde die Korruption verringert und den Bürgern ein größerer Einfluß auf die Entscheidungsstrukturen eingeräumt.

● **Verantwortung des öffentlichen Sektors:** Öffentliche Einrichtungen und Versorgungsdienste sollten idealiter in staatlicher oder kommunaler Hand bleiben, um die bestmögliche Versorgung aller Teile der Gesellschaft mit bezahlbaren hochwertigen Leistungen zu ermöglichen. Die öffentliche Bereitstellung lebenswichtiger und strategisch wichtiger Versorgungsleistungen wie Wasser oder Strom zu erschwinglichen Preisen trägt zur Verringerung von Armut bei und reduziert zugleich den Druck auf die Umwelt und die zusätzliche Belastung von Frauen. Weiter gilt, daß allgemeine Subventionen in der Regel effektiver als gezielte Beihilfen die Versorgung der in den meisten Ländern zahlreichen Armen gewährleisten. Ausreichend hohe Ausgaben im Gesundheits- und Bildungssektor müssen beibehalten werden, um eine umfassende Versorgung und eine verbesserte Infrastruktur, Ausstattung und Personalbildung zu ermöglichen. Hierbei sollte besonders auf die Verbesserung der Leistungsqualität und eine gerechte Leistungsverteilung geachtet werden. Nutzungsgebühren und Kostendeckungsprogramme für medizinische Grundversorgung und Prävention oder Grundbildung sollten abgeschafft werden. Investitionen in diesem Bereich dürfen jedoch nicht auf Kosten der medizinischen Einrichtungen zur Heilung von Krankheiten und der weiterführenden Bildung geschehen.

Wenn auch der allgemeine Zugang zu erschwinglichen Sozialleistungen von immenser Bedeutung ist, identifizieren die nationalen Ergebnisse von SAPRI/CASA allesamt die Wiederbelebung lokaler Wirtschaftstätigkeit und die Ermöglichung von Erwerbstätigkeit – Strukturen, die von den Strukturanpassungsprogrammen systematisch zerstört wurden – als Grundlage für die Verringerung von Armut und Ungleichheit und die Ermöglichung nachhaltiger Entwicklung. Auf allen Ebenen unserer partizipativen Feldstudie, vom örtlichen Workshop bis hin zu den nationalen öffentlichen Foren, betonten die BürgerInnen und die zivilgesellschaftliche Organisationen immer wieder eines: wie wichtig die Schaffung wirtschaftlicher Chancen und würdevoller Beschäftigungsmöglichkeiten sind, um die Armut an ihrer ökonomischen Wurzel zu packen. Übersetzung: Elena Futter □

Hinweis:

* Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN), *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty. A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*, based on Results of the Joint World Bank/Civil Society Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI) and the Citizens' Assessment of Structural Adjustment (CASA), Washington D.C. 2002. Bezug: SAPRIN, 927 15th Street, NW, 4th floor, Washington, DC 20005 USA, Tel. +202/8981566, Fax 8981612, e-mail: secretariat@saprin.org, Internet: www.saprin.org