



# Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung

Hg. v. Elmar Altwater, 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

Die Weltbank ist zweifellos die bedeutendste Institution der globalen Entwicklungspolitik. Doch ihre hegemoniale Stellung auf diesem Gebiet ist nicht mehr unangefochten. Während die Bank ihren Wirkungsbereich weiter ausdehnt, nimmt die öffentliche Kritik zu: Diese entzündet sich sowohl am (neoliberalen) Ansatz der Strukturanpassungspolitik als auch an der Finanzierung einzelner (Groß-) Projekte mit teils desaströsen sozialen und ökologischen Konsequenzen. An Hand der neuen Armutsstrategie geht Ann-Kathrin Schneider in diesem Sonderdienst der Frage nach, welche Schritte die Weltbank seit dem Amtsantritt ihres Präsidenten James Wolfensohn unternommen hat, um ihrer Legitimitätskrise zu begegnen. Ihr Befund: Noch ist die Bank den Beweis dafür schuldig geblieben, daß sie zu wirklichen Reformen aus sich selbst heraus fähig ist.

Bank sind Armutsbekämpfung, nationale Verantwortlichkeit ("national ownership") und Partizipation der Zivilgesellschaft. Paradoxerweise führt die (rhetorische) Konzentration der Weltbank auf diese drei Bereiche zu einer Ausweitung ihrer Aufgaben auf nicht-finanzielle Tätigkeitsfelder. Gerade diese Tendenzen werfen jedoch zahlreiche neue Fragen auf und unterstreichen, wie wichtig eine grundlegende Kritik der Bank nach wie vor ist.



Die Weltbank in der Wolfensohn-Epoche:

## Armutsbekämpfung zwischen Rhetorik und Reformversagen

Als James Wolfensohn 1995 sein neues Amt als Präsident der Weltbank antrat, war kaum eine der zentralen Fragen von seinen Vorgängern auch nur ansatzweise gelöst worden. Neben der zunehmenden öffentlichen Kritik von links sah sich die Bank mit einem Anstieg von privaten und kommerziellen Kapitalflüssen in Entwicklungsländer konfrontiert, die ihre zentrale Rolle in der globalen Entwicklungsfinanzierung von einem auf den anderen Tag in Frage stellte: Wozu brauchte man eine Entwicklungsbank, wenn ihre Tätigkeiten vom freien Markt übernommen würden, fragte vor allem der konservative US-Mainstream. Wolfensohn mußte sich anstrengen, es galt, den Ruf einer der zwei wichtigsten internationalen Finanzinstitutionen zu retten, die Mitgliedsländer von der Notwendigkeit finanzieller Zuschüsse für die Weltbank zu überzeugen. In dem Versuch, allen gerecht zu werden, startete Wolfensohn die Verteidigung seiner Institution an mehreren Fronten.

### Wolfensohns große Initiative

Schon auf der Jahrestagung der Institution von 1996 stellte der neue Präsident einen Strategischer Pakt, den sog. *Strategic Compact*, der Öffentlichkeit vor. Mit dem Strategischen Pakt nahm sich Wolfensohn nichts geringeres vor, als die Art und Weise, wie die Bank arbeitet, zu verändern. Der Pakt hatte zum Ziel, die Bank effektiver in der Armutsbekämpfung zu machen, ihre Kredite und Projekte zu verbessern, schneller zu arbeiten, Kosten zu senken, sich in Zukunft verstärkt auf soziale Belange zu

konzentrieren und ergebnisorientierter zu arbeiten. Auf den *Strategic Compact* folgte 1997 die *Partnership Initiative*, in der sich die Weltbank zum Ziel setzte, die Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß stärker in den Vordergrund zu stellen. Gleichzeitig wurde explizit die besondere Rolle der Bevölkerung in den Kreditnehmerländern anerkannt. Die Antwort Wolfensohns auf die verstärkte Rolle des Privatsektors bei der Entwicklungsfinanzierung und die negativen Schlagzeilen über die ungenügende Effizienz von Weltbank-Projekten bestand in einer Ausweitung des Bankmandats auf nicht finanzielle Tätigkeitsfelder und in einer Erweiterung der Privatsektorförderung durch die Bank. Der Weltbank-Jahresbericht von 1998 definierte die Institution als sog. *Knowledge Bank*. Im Anschluß an den Bericht wurde die Forschungstätigkeit der Weltbank ausgeweitet, und die Bereiche Training und Kapazitätenbildung wurden als entscheidende Arbeitsgebiete anerkannt. Das *Comprehensive Development Framework*, welches 1999 vorgestellt wurde, bekräftigte die Rhetorik der bisherigen Reformbestrebungen und erkannte darüber hinaus die Bildung von Institutionen und die Effektivität von Regierungen als zentrale Elemente der Armutsbekämpfung an. Die Einführung von Armutsstrategiepapieren (PRSP) Ende 1999 als Bedingung für Schuldenerlaß und konzessionäre Kredite im Rahmen der HIPC-Initiative ist die bislang deutlichste Veränderung der Arbeitsweise der Bank.

Die Kernelemente der Reformoffensive der

### Die neue Armutsstrategie

Zentral für die Expansion ihrer Tätigkeitsbereiche und die partielle Neuorientierung ihrer Aufgaben ist die neue Armutsstrategie der Bank. Diese erblickte definitiv im Jahre 1999 das Licht der Welt: Nach den Beschlüssen des Kölner G7-Gipfels im Sommer über die Erweiterung der Schuldeninitiative für die hochverschuldeten armen Länder (HIPC) beschlossen die Exekutivräte der Weltbank und des IWF im Dezember des Jahres einen "neuen Ansatz, um der Herausforderung der Armutsbekämpfung zu begegnen. Der Ansatz basiert auf nationalen Armutsbekämpfungsstrategien." (IDA/IMF 2002: 3) Armutsreduzierung firmiert vor allem als Hauptziel der Programme in Ländern mit niedrigem Einkommen. Diese zumeist überdurchschnittlich stark verschuldeten Länder müssen sog. Armutsreduzierungsstrategiepapiere (PRSPs) vorlegen, wenn sie in den Genuß von Schuldenerleichterungen unter HIPC kommen wollen.

### Die Zukunft der Entwicklungshilfe (IV)

Der Weltentwicklungsbericht des Jahres 2000 ("Attacking Poverty"; s. auch Goldberg 2000) gab einen tieferen Einblick, welche konzeptionellen Vorstellungen in der Weltbank mit der neuen Armutsstrategie verbunden wurden. Er spiegelte die fortwährende Auseinandersetzung innerhalb der Bank mit dem Thema des "armutsorientierten Wachstums" ("pro-poor growth") wider und ihren Versuch, sich von der ausschließlichen Orientierung auf volkswirtschaftliche Wachstums- und Stabilitätsziele zu distanzieren. Mit dieser (zumindest rhetorischen) Neuorientierung reagierte die Bank im wesentlichen auf die Kritik an ihrem Entwicklungsparadigma der Strukturanpassung, dessen negative Auswirkungen auf die Armen und die Einkommensverteilung

lung immer weniger zu übersehen waren. Die kritische Frage war jedoch, was die Bank unter Armut verstand und welche Methoden sie anwendete, um die Rhetorik der Armutsbekämpfung umzusetzen. Der Weltentwicklungsbericht 2000 war exemplarisch dafür, wie die Weltbank einerseits versuchte, an ihren alten Leitsätzen, wie z.B. einer deflationären Fiskalpolitik, festzuhalten, gleichzeitig jedoch versuchte, durch kleine Veränderungen und eine veränderte Rhetorik den Kritikern den Wind aus den Segeln zu nehmen. So wurde in dem Report zwar anerkannt, daß eine expansive Fiskalpolitik in Krisensituationen gut für die Armen wäre, an anderer Stelle wird diese fast revolutionäre Aussage jedoch schon wieder zurückgenommen und darauf hingewiesen, daß Deflation den Armen vielleicht nicht schaden würde (vgl. Pincus/Winters 2002: 197). Konkret empfahl die Bank den Ländern, etwa auch im Rahmen der PRSP-Prozesse, soziale Netze zu errichten, um diejenigen zu schützen, die unter einer strengen Fiskalpolitik zu leiden hätten. Wie John Sender hervorhebt, bedeutet jedoch alles dies keinen Bruch mit den fundamentalen Prinzipien des Neoliberalismus. Vielmehr seien die Empfehlungen zur sozialen Abfederung und schrittweisen Einführung von Reformen lediglich neuer Lack über einem alten Konzept (in: Pincus/Winters 2002: 198).

Dieses Urteil wird von einer Untersuchung der fünf ersten PRSPs im Rahmen von WEED bestätigt: "Die untersuchten PRSPs", heißt es dort, "verfehlen den Anspruch, makroökonomische Stabilisierungs- und Strukturreformen und Maßnahmen der Armutsbekämpfung zu integrieren. Diese Integration gelingt nicht, statt dessen bleibt es bei der Dualität von 'harter' Wirtschaftspolitik auf der einen Seite und 'weichen' Armutsbekämpfungsmaßnahmen als 'add on' auf der anderen Seite. Eine ausführliche Analyse der verfehlten wirtschaftspolitischen und Armutsstrategien vergangener Jahre fehlt komplett, obwohl sie einer ganzheitlich konzipierten Strategie hätte vorausgehen müssen." (Walther 2002: 131).

Die mangelnde Infragestellung des bisherigen wirtschaftspolitischen Modells wird auch durch die unklare und einseitige Definition von Armut begünstigt. So werden die verschiedensten Gruppen von Menschen von der Weltbank unter dem generellen Begriff Armut zusammengefaßt, ohne auf die unterschiedliche Lage z.B. von Männern und Frauen oder Landlosen und Landbesitzern einzugehen. Wenn die Armen – wie im Weltentwicklungsbericht 2000 – zu einer großen homogenen Gruppe von Menschen gemacht werden, ist es für die Bank sehr leicht, alle möglichen Ausgaben als armutsreduzierend zu definieren. Doch wie garantiert die Bank, daß die Ärmsten der Armen, die meistens weiblich sind und keinen Zugang zu Land haben, von den vorgeschlagenen Reformen profitieren? Wie prüft die Bank, ob sich deren Situation verbessert hat, wenn sie als Kategorie gar nicht in den Analysen auftauchen?

Mit ihrem Weltentwicklungsbericht jedenfalls hat die Bank die Chance versäumt, programmatisch neue Wege im Umgang

mit Armut aufzuzeigen. Prozesse, die Armut produzieren, sowie selbstkritische Reflexionen über die Armutsauswirkungen bisheriger Weltbankpolitik fehlen in dem Report gänzlich. Dabei handelt es sich jedoch nicht um Schwächen eines bestimmten Berichts der Bank, sondern um einen mangelnden Reformwillen der Institution, der auch an anderen Stellen zu Tage tritt.

In einer Auswirkung aller bislang fertig gestellten PRSPs kommt das Sekretariat der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) zu dem Ergebnis, daß auch die neue Armutsstrategie der Bank auf der Prämisse basiere, Liberalisierung und eine Integration in die globale Wirtschaft seien der Schlüssel zu Wachstum (UNCTAD 2002). Und obwohl mittlerweile auch von der Weltbank anerkannt wird, daß Wachstum den Armen nicht automatisch zugute kommt, ist sich die Institution nicht darüber im klaren, welche Art von Wachstum unter welchem Umständen armutsreduzierende Auswirkungen haben kann.

In ihrem jüngsten Bericht zum Stand des PRSP-Prozesses von September 2002 erkennt die Bank selbst an, daß sie noch viel tun müsse, um zu verstehen, was armutsreduzierendes Wachstum ("pro-poor growth") denn wirklich sei (Development Committee 2002: 19). In dem Report findet sich auch das Eingeständnis, daß die PRSPs grundsätzlich die gleichen makroökonomischen Konzepte anwenden wie die Weltbank und der IWF und daß alternative Konzepte nicht diskutiert würden. Angesichts der bisherigen Mißerfolge der von den Institutionen vorgeschlagenen Wirtschaftspolitik und des auf nationaler Verantwortlichkeit basierenden PRSP-Ansatzes, ist es äußerst erstaunlich, daß die Institutionen jetzt eine verstärkte Mitarbeit bei der Erstellung von PRSPs in Aussicht stellen. Aus dem Bericht wird ersichtlich, daß es den Institutionen mit der Einführung der PRSPs gelungen ist, ihre eigene Verantwortlichkeit für entwicklungspolitische Entscheidungen in den Hintergrund zu drängen, während die Schuld für Versäumnisse den Ländern zugewiesen werden kann. Gleichzeitig werden die Schwächen der PRSPs nun zum Anlaß genommen, um die Weltbank und den IWF – mit der Begründung, die bisherigen Strategien seien schwach – durch die Hintertür wieder verstärkt in die Erstellung der nationalen Armutsstrategien einzuschalten. Die "Entwicklungspartner", der IWF eingeschlossen, heißt es, "sollen sich in einem frühen Stadium im PRSP-Prozess engagieren, wann immer vorgeschlagene Politiken makroökonomische Auswirkungen haben können". (Development Committee 2002: 22)

### "National ownership"?

Die PRSPs werden von der Weltbank auch als Paradebeispiel für die Neubewertung der Rolle des Staates und die Akzentsetzung auf die nationale Verantwortlichkeit ("national ownership") angeführt. Doch sowohl die Bewertung als auch die Erstellung von PRSPs widerspricht dem Konzept der nationalen Verantwortlichkeit. Die auf nationaler Ebene erstellten Papiere müssen von den Exekutivgremien von Weltbank und IWF abgesegnet werden, bevor finan-

zielle Zusagen oder Schuldenerlasse gewährt werden. So bekommen Länder, denen eine Reduktion ihrer Schulden im Rahmen der HIPC-Initiative zugesagt worden ist, den Erlaß nur in voller Höhe, wenn ihre PRSPs in Washington auf Zustimmung gestoßen sind und von den Ländern ein Jahr lang erfolgreich implementiert wurden.

Die Möglichkeit der internationalen Finanzinstitutionen, Schuldenerlasse und Entwicklungsfinanzierung auszusetzen, wenn sie mit einem PRSP nicht einverstanden sind, reflektiert das Machtungleichgewicht zwischen IWF und Weltbank einerseits und den Gläubigerländern andererseits. Auf einer internationalen NGO-Konferenz wurde 2001 in Uganda die *Pan-African Declaration on PRSP* veröffentlicht, die genau diesen Themenkomplex aufgreift. "Die Weltbank und der IWF behalten das Vetorecht, Programme nicht anzunehmen. Dies repräsentiert die ultimative Ironie der Behauptung, PRSPs basierten auf 'nationaler Eigenständigkeit'." (Nyamugasira/Rowden 2002: 11) Hinzu kommt: Von der Weltbank herausgegebene PRSP-Handbücher sollen den Ländern die Herstellung derselben "erleichtern", und zusätzlich sind Weltbank-Mitarbeiter vor Ort beauftragt, die PRSPs zu kontrollieren, bevor sie nach Washington geschickt werden. Zweifel am Funktionieren des Ownership-Konzepts sind also mehr als angebracht.

Die Macht der Finanzinstitutionen und die Ohnmacht der Gläubigerländer in Bezug auf die Ausformulierung nationaler Entwicklungsstrategien spiegelt sich auch in der ungleichen Gewichtung von PRSPs und den im Rahmen der *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) des IWF gewährten Darlehen oder der entsprechenden Kredite der Weltbank (sog. *Poverty Reduction Support Credit* – PRSC) wider. (Während die PRGF die Nachfolgerin der Erweiterten Struktur Anpassungsfazilität ESAF ist, knüpfen die PRSCs an die alten Structural Adjustment Loans (SAL) der Weltbank an.) Deklariertes Ziel von PRSP, PRGF und PRSC war es, nationale Entwicklungswege als Grundlage für Kreditvereinbarungen zwischen den Finanzinstitutionen und den Gläubigerländern zu nehmen und damit von dem bisherigen *Top down*-Ansatz wegzukommen. Obwohl die konzessionären Kredite der beiden Finanzinstitutionen auf den PRSPs basieren sollen, scheint oft das Gegenteil der Fall zu sein: Nyamugasira und Rowden merken an, daß in den meisten Fällen PRSC- und PRGF-Kreditabkommen weiterhin von IWF- und Weltbank-Angestellten formuliert werden und daß dabei wenig Rücksicht auf PRSPs genommen wird. So enthalten die Kreditdokumente für Uganda z.B. detaillierte Aufforderungen zu Handelsliberalisierungen, während dieser Aspekt in dem ugandischen PRSP nur gestreift wird (Nyamugasira/Rowden 2002: 48).

### Staatsverständnis und Dominanz des Privatsektors

Neben dem Einfluß der Geber stellt jedoch auch das implizite Staatsverständnis der Bank und des Fonds eine Herausforderung für die Entwicklung einer Strategie dar, welche unterschiedliche Interessen inte-

grieren soll. So wurde beobachtet, daß in den meisten Fällen die Finanzministerien mit der Erstellung des PRSPs beauftragt werden, die Parlamente grundsätzlich aber wenig Einfluß auf die Inhalte der Strategien haben (EPEP 2002: 4). So wurde z.B. das vorläufige PRSP (I-PRSP) von Kambodscha unter der Schirmherrschaft des Finanzministeriums erstellt, das laut Weltbank das einzige kompetente Ministerium sei, welches beauftragt werden könne, einen nationalen Entwicklungsplan zu erstellen (Focus on the Global South 2002: 4).

Die Behauptung der Bank, sie räume dem Staat bei der Ausformulierung und Implementierung nationaler Entwicklungswege wieder eine größere Rolle ein, muß vor dem Hintergrund der lang anhaltenden Debatte in der Bank über das Verhältnis zwischen Staat und Markt gesehen werden. Die neoliberalen Rezepturen von IWF und Weltbank in den 80er und frühen 90er Jahren hatten vor allem auf eine drastische Reduzierung staatlicher Aktivitäten gezielt, nicht zuletzt weil sich die Weltbank davon eine entscheidende Einschränkung der Korruption versprach. Im Zuge der Kritik an der Strukturanpassungspolitik seit Mitte der 90er Jahre wurde der neoliberale Ansatz modifiziert und enthält seitdem Maßnahmen, die auf eine Reform und Stärkung staatlicher Institutionen abzielen.

Sogar Weltbank-Hardliner hatten anerkannt, daß das dogmatische Insistieren auf einem minimalen Staat und der Kraft des Marktes in Entwicklungsländern keine Strategie war, mit der man alle Länder zu mehr Wachstum und Prosperität bringen konnte. Seit Mitte der 90er Jahre propagiert die Bank deshalb u.a. den Ansatz der "guten Regierungsführung" ("good governance"), der auf der Lehre der *New Institutional Economics*-Schule basiert. Der Weltentwicklungsbericht des Jahres 1997 mit dem Titel "The State in a Changing World" ist richtungsweisend für den Versuch der Bank, die Rolle des Staates als Katalysator, Förderer und Partner für Wachstum darzustellen. In diesem Kontext wurden die folgenden staatlichen Reformen als entscheidend für erfolgreiche Entwicklung identifiziert:

- Verbesserung des Managements des Öffentlichen Sektors;
- gestärkte Verantwortlichkeit staatlicher Institutionen;
- mehr Transparenz und verbesserte Informationsflüsse;
- effizientes Rechtssystem;
- Reduzierung von Korruption.

Obwohl der Staat mit der Einführung der *Good governance*-Prinzipien eine Aufwertung erfahren hat, bedeutet das neue Konzept keine Abkehr von den Prämissen der Privatisierung und Liberalisierung. Staatliche Kontrolle des Marktes bleibt weiterhin tabu und eine technisch verstandene gute Regierungsführung wird lediglich als zusätzliches Plus neben dem Funktionieren des Marktes angesehen. Der Ansatz zielt darauf ab, den Staat in eine Position zu versetzen, das Funktionieren des Marktes zu ermöglichen und gleichzeitig mögliches Marktversagen aufzufangen. Dies spiegelt sich auch in der 2002 verabschiedeten Pri-

vatsektor-Strategie der Weltbank wider (s. auch W&E 06/2002). Hier betont die Bank, es gehe "um eine rechtliche Refokussierung der Rolle des Staates, nicht um totale Privatisierung. Wichtig ist eine gute Regierungsführung, die Raum für private Initiativen zur Verfügung stellt und die einen regulativen Rahmen bietet, die private Initiativen so leitet, daß sie der ganzen Bevölkerung zu gute kommen. Dies erfordert Institutionen und Kapazitätenbildung." (World Bank 2002: i).

### Welche Rolle für die Zivilgesellschaft?

Wie bereits erwähnt, soll mit den PRSPs auch der neuen Rhetorik der Partizipation Rechnung getragen werden. Daneben hat die Bank auf anderen Ebenen ihre Bereitschaft gezeigt, ihre Politik transparenter und zugänglicher für die Bevölkerung zu machen. Z.B. hat sie 1999 einen Dialog mit Gewerkschaften aufgenommen, unterhält mittlerweile in über 70 Länderbüros Spezialisten für die Zivilgesellschaft und hat auch eine Anzahl NGO-Kontakt-Büros in der ganzen Welt eröffnet. Regionale und nationale Konsultationen mit der Zivilgesellschaft haben stark zugenommen, und die Bank gibt an, daß allein im Haushaltsjahr 2001 über 60% ihrer Projekte eine zivilgesellschaftliche Komponente hatten.

Alle Initiativen der Bank, die auf die Partizipation der Zivilgesellschaft zielen, haben jedoch zentrale Schwächen. Vor allem die Einbeziehung bestimmter zivilgesellschaftlicher Akteure und die Ausgrenzung anderer ist symptomatisch für die Willkür der Bank. Typisch für das Partizipationsverständnis der Bank ist auch der Ad-hoc-Charakter in der Praxis. Oft werden Vertreter der Zivilgesellschaft erst zu einem relativ späten Zeitpunkt einbezogen und haben daher wenig Möglichkeiten, Entscheidungen wirklich zu beeinflussen. Die bisher ausführlichste Auseinandersetzung der Bank mit dem Thema Zivilgesellschaft findet man in dem Report *Participation in Development Assistance*. Darin verkündet die Bank, sie habe gelernt, wie wichtig zivilgesellschaftliche Kräfte in der Entwicklungszusammenarbeit seien und trage dieser Tatsache durch verstärkte Kommunikation Rechnung (World Bank Operations Evaluation Department 2001).

Fraglich ist jedoch, wen die Bank mit Zivilgesellschaft meint. In einem Bericht über die Auswirkungen von Privatisierung auf Arbeiter wird z.B. deutlich, daß die Bank Schwierigkeiten hat, starke Gewerkschaften zu akzeptieren. Die Weltbank schreibt, daß die Vergütungen für Arbeiter im Kontext von privatisierungsbedingten Entlassungen von der Stärke der Gewerkschaften abhängig seien und daß gerade die Stärke einiger Gewerkschaften der Grund sei, warum bestimmte Privatisierungsabkommen "costly and difficult" seien (IFCTU 2002). In solchen Kommentaren kommt zum Ausdruck, daß die Bank sehr wohl zwischen "guten" und "schlechten" Gruppierungen der Zivilgesellschaft unterscheidet und daß diejenigen, die gute Bedingungen für bestimmte gesellschaftliche Gruppen erkämpfen, mit Skepsis betrachtet werden. Das generelle Desinteresse der Weltbank für Gewerk-

schaften kommt auch darin zum Ausdruck, daß sie bisher noch keinen einzigen Vorschlag gemacht hat, wie man städtische oder ländliche Arbeitervertretungen unterstützen könne (Pincus/Winters 2002: 199). Die Bank scheint jedoch nicht nur Gewerkschaften, sondern alle Arten von gesellschaftlichen Gruppen, die sich herrschenden Interessen widersetzen und nur in der Opposition die Möglichkeit sehen, ihre Rechte zu erkämpfen, aus ihrem Blickfeld ausgeblendet zu haben. Partizipation à la Weltbank ist grundsätzlich ein "partnerschaftliches" Unterfangen, Heterogenität innerhalb der Bevölkerung, Klassen- und Geschlechterunterschiede und die damit einhergehenden Konflikte tauchen in ihrem Konzept nicht auf. Die vermeintliche Homogenität der Zivilgesellschaft und der ihr zugrunde liegende Bias für die "zivilen" Gruppen führt u.a. dazu, daß sich die Weltbank im Kontext von PRSP-Prozessen mit einigen großen und international bekannten NGOs eines Landes unterhält und danach behauptet hat, sie habe die Zivilgesellschaft konsultiert. So ist z.B. zur Erstellung des vorläufigen PRSPs der Volksrepublik Laos nur eine kleine Gruppe internationaler NGOs hinzu gezogen worden, und die Bank hat es sogar versäumt, das Papier in die lokalen Sprachen Khmer und Lao zu übersetzen (Focus on the Global South 2002: 5f).

Die Bank hebt immer wieder hervor, daß gerade die Armen in die Erstellung der Armutstrategien einbezogen werden sollen. Tatsache ist jedoch, daß es große Widersprüche zwischen den Interessen der Armen und den Inhalten der PRSPs gibt. So dokumentiert der Weltbank-Bericht "Voices of the Poor" von 1999, daß die Armen dafür eintreten, alle Schulgebühren zu reduzieren, wohingegen die meisten fertiggestellten PRSPs sich zwar für kostenfreie Grundschulbildung aussprechen, jedoch die Einführung bzw. Beibehaltung von Schulgebühren für weiterführende Bildung gut heißen. Ähnliche Widersprüche ergeben sich im Bereich der Arbeitsmarktpolitik: Laut dem Bericht sprechen sich arme Bevölkerungsgruppen in 24 Ländern dafür aus, daß der Staat Arbeit zur Verfügung stellen und dafür Sorge tragen soll, daß Tendenzen, die zu Arbeitslosigkeit führen, eliminiert werden (vgl. UNCTAD 2002: 14). Die meisten fertiggestellten PRSPs schlagen jedoch eine weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Reduktion der Rolle des Staates im Arbeitsmarkt vor. Auch in Bezug auf den landwirtschaftlichen Sektor scheinen die Verfasser von PRSPs nicht auf die Armen gehört zu haben. Während das Thema Landreform oder Umverteilung von landwirtschaftlichem Eigentum bei den ärmeren Teilen der Landbevölkerung Priorität hat, wird es in den meisten PRSPs nicht einmal erwähnt (vgl. UNCTAD 2002: 40). In allen Bereichen scheinen die Prioritäten der internationalen Finanzinstitutionen und/oder der nationalen Regierungen denen der Armen den Rang abgelaufen zu haben.

Kritisiert wird neben der handverlesenen Auswahl der Vertreter der Zivilgesellschaft auch die Tatsache, daß es keine Richtlinien für Partizipation gibt, daß Partizipation we-

der institutionalisiert noch nachhaltig ist und daß Ideen, Vorschläge und Kritik der Partizipierenden nur dann in Politiken aufgenommen werden, wenn sie den Vorstellungen der Weltbank entsprechen. Wenn es um harte Wirtschafts- und Strukturpolitik geht, würde die Bank zivilgesellschaftliche Kräfte am liebsten ganz ausschließen. Dies zeigt der PRSP-Prozess in Kenia. Während es eine breit angelegte Partizipation von zivilgesellschaftlichen Gruppen in dem Bereich Armutsbekämpfung gab, wurden die makroökonomischen und strukturellen Inhalte parallel, ohne Beteiligung der Zivilgesellschaft, verhandelt (EPEP 2002: 5). Auch in Uganda sind ähnliche Erfahrungen dokumentiert: "CSOs wurde nur gestattet, Anregungen in Bezug auf die Ziele der Armutsbekämpfung zu geben. Doch alle Fragen, die die Politik zur Erreichung dieser Ziele betreffen, lies die Regierung im Rahmen der PRSP-Konsultationen gar nicht erst auf die Tagesordnung. Viele CSOs bewerteten dies so, daß die neoliberale Orientierung, wie sie der Washington Konsens beinhaltet, gar nicht erst zur Verhandlung stand, weil die Entscheidung, ohne politische Veränderung weiterzumachen, längst gefällig war." (Nyamugasira/Rowden 2002: 10).

### Mangelnde Evaluierung

Um die sozialen und armutsrelevanten Auswirkungen von Reformen zu untersuchen, schlägt die Weltbank in ihrem PRSP-Handbuch vor, daß IWF- und Weltbank-Mitarbeiter sog. "Poverty and Social Impact Analysis" (PSIAs) durchführen. Einschränkend weist die Weltbank jedoch gleich darauf hin, daß solche Analysen nur ausgeführt werden sollen, wenn es sich um substantielle makroökonomische oder strukturelle Reformen handele. Jedoch wurden bis jetzt kaum PSIAs durchgeführt, und auch die neuen konzessionären Kredite des IWF im Rahmen der PRGF beinhalten keinerlei Hinweise auf die möglichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Reformen auf die ärmsten Schichten der Bevölkerung. Selbst im jüngsten IWF/Weltbank-Bericht zum Stand des PRSP-Prozesses heißt es: "Die gemeinsame Überprüfung ergab, daß nur wenige Länder bei der Erstellung ihrer PRSPs systematische PSIAs der politischen Schlüsselmaßnahmen durchgeführt hatten." (Development Committee 2002: 22).

Es ist erstaunlich, daß die Weltbank, die 1999 Armutsbekämpfung zu ihrer Hauptaufgabe erklärt hat, bisher noch nicht imstande war, die sozialen und armutsrelevanten Auswirkungen ihrer Reformvorschläge systematisch zu untersuchen. Es scheint auch, als hätte die Weltbank kein großes Interesse, diese Versäumnisse in der nächsten Zukunft nachzuholen. In dem erwähnten PRSP-Bericht wird zwar darauf hingewiesen, daß einige Institutionen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit bereit wären, die Erstellung von PSIAs zu bezahlen. Doch wäre es angesichts ihres eigenen Schwerpunkts auf Armutsbekämpfung nicht die Aufgabe der Weltbank, die finanziellen Mittel für die Durchführung von PSIAs zur Verfügung zu stellen?

Die Liste der Empfehlungen, Konditionalitäten und Politikleitlinien der Weltbank, deren armutsreduzierende Effekte nicht erkennbar sind, ist lang. So könnte man die Empfehlung der Weltbank ins Feld führen, Einkommens- und Vermögenssteuern zu reduzieren und statt dessen die Mehrwertsteuer zu erhöhen (vgl. UNCATD 2002: 27). Auch die von der Weltbank empfohlene unregulierte Zinspolitik hat in der Vergangenheit für die ärmeren Bevölkerungsschichten eher zur Erschwerung des Zugangs zu günstigen Krediten geführt anstatt zu ihrer Bevorzugung auf dem Finanzmarkt. Je tiefer man in die einzelnen Arbeitsbereiche der Weltbankarbeit blickt, desto deutlicher stellt sich die Frage, warum die Rhetorik der Armutsbekämpfung bisher so spärlich umgesetzt wurde und warum in vielen Bereichen sogar eine Politik propagiert wird, die erkennbar negative Auswirkungen auf die ärmsten Teile der Bevölkerung hat.

### Fazit

Die Analyse der Reformbestrebungen der Weltbank macht deutlich, daß alle Neuerungen durch den Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit gekennzeichnet sind. Dabei handelt es sich jedoch in den Bereichen Armutsbekämpfung, nationale Verantwortlichkeit und Partizipation nicht um Randerscheinungen oder Anfangsschwierigkeiten, sondern sowohl um konzeptionelle Mängel als auch den mangelnden Willen, die Konzepte zu implementieren. Das Spannungsfeld zwischen der Rhetorik Wolfensohns, der die Öffentlichkeit Glauben machte, er wolle tiefgreifende Veränderungen in der Weltbank, und der negativen Bilanz der Reformbestrebungen, weist auf die mangelnde Resonanz hin, die seine Ideen in der Institution haben. Die immer noch ausstehende Analyse der Auswirkungen der makroökonomischen Stabilitäts- und Strukturanpassungspolitik seitens der Weltbank und die Weigerung der Bank, alternative Analysen anzuerkennen, sind entscheidend für die ungenügende Reichweite der Veränderungen.

Es muß bezweifelt werden, ob die Weltbank die geeignete Organisation ist, um Armutsbekämpfung, Partizipation und nationale Verantwortlichkeit umzusetzen. Auch ihr eigenes Demokratiedefizit verweist darauf, daß die Bank kein geeigneter Ort ist, um selbstbestimmte und nachhaltige Entwicklung zu verwirklichen: Während sie im Süden rhetorisch auf Partizipation pocht, klammert der Reformprozeß die eigenen Entscheidungsstrukturen (mit ihrem strukturellen Übergewicht der Industrieländer) systematisch aus. Auch deshalb ist es der Weltbank bislang nicht gelungen, sich aus sich selbst heraus zu reformieren. Deshalb wird die Bank auch weiterhin damit leben müssen, daß sie Zielscheibe von Veränderungsversuchen von außen wird, die Forderung nach ihrer Abschaffung eingeschlossen.

**Ann-Kathrin Schneider** □

### Literatur:

\* Development Committee, 2002: *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) – Pro-*

*gress in Implementation*, Washington D.C., September

\* Eberlei, Walter/Siebold, Thomas, 2002: *Armutsbekämpfung in Afrika: Neue Ansätze oder alte Konzepte?*, INEF-Report 64, Duisburg

\* Economic Policy Empowerment Programme (EPEP), 2002: *PRSP – Politics, Power and Poverty: A Civil Society Perspective*, Brüssel

\* Focus on the Global South, 2002: *Structural Adjustment in the Name of the Poor: The PRSP Experience in the Lao PDR, Cambodia and Vietnam*, Bangkok, Januar

\* Goldberg, Jörg, 2000: *Zur Kritik der jüngsten Strategie von IWF und Weltbank: Armutsbekämpfung contra Strukturanpassung?*, in: W&E SD Nr. 3/2000

\* International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU), 2002: *IMF & World Bank Sponsored Privatisation and Its Impact On Labour*, Washington D.C., Oktober

\* International Development Association and International Monetary Fund (IDA/IMF), 2002: *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings*, Washington D.C., März

\* Nyamugasira, Warren/Rowden, Rick, 2002: *New Strategies, Old Loan Conditions: Do The New IMF and World Bank Loans Support Countries' Poverty Reduction Strategies?*, Kampala-Washington D.C., April

\* Pincus, Jonathan/Winters, Jeffery (Hg.), 2002: *Reinventing the World Bank*, Ithaca-London

\* SAPRIN, 2002: *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty*, Washington, April

\* UNCTAD, 2002: *Economic Development in Africa: From Adjustment to Poverty Reduction: What is new?* New York-Genf

\* Walther, Miriam, 2002: *Armutsstrategie-papiere (PRSP) – Neuanfang in der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank?*, Berlin, Februar

\* Wolfensohn, James D., 1996: *Strategic Compact*, Washington D.C.

\* Wolfensohn, James D., 1999: *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*, Washington D.C., Januar

\* World Bank, 1997: *World Development Report: The State in a Changing World*, Washington D.C.

\* World Bank, 1998: *Partnerships for Development: Proposed Actions for the World Bank*, A Discussion Paper, Washington D.C., 20. Mai

\* World Bank, 1998: *World Development Report: Knowledge for Development*, New York

\* World Bank, 1999: *Participation Process Review*. Operations Evaluation Department, Washington D.C.

\* World Bank, 2000: *World Development Report: Attacking Poverty*, Washington

\* World Bank, 2000: *Comprehensive Development Framework: Progress Report*, Washington D.C.

\* World Bank Operations Evaluations Department, 2001: *Participation in Development Assistance*, Washington D.C.

\* World Bank, 2002: *Private Sector Development Strategy: Directions for the World Bank Group*, Washington D.C., April