

Arbeitspapiere / Working Papers

Nr. 86

Isabel Tepe

Entwicklungsstrategien für Subsahara-Afrika

Von Strukturanpassung bis *good governance*:

Eine kritische Auseinandersetzung mit Berichten der Weltbank



The Working Papers are edited by
Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität,
Forum 6, D-55099 Mainz, Germany.
Tel. +49-6131-3923720; Email: ifeas@uni-mainz.de; <http://www.ifeas.uni-mainz.de>

Geschäftsführende Herausgeberin/ Managing Editor:
Eva Spies (espies@uni-mainz.de)

1.	<u>EINLEITUNG</u>	1
2.	<u>DIE WELTBANK</u>	5
2.1	Allgemeine Informationen zur Weltbank	5
2.2	Der Einfluss der Weltbank und die Entstehung des Entwicklungsregimes	6
2.3	Erhalt der führenden Rolle der Weltbank im Entwicklungsregime	12
2.4	Entstehung des <i>governance</i> -Regimes und der neue Armutsfokus	14
3.	<u>DIE AFRIKABERICHTER DER WELTBANK</u>	18
3.1	Ein Überblick über die Afrikaberichte der Weltbank	18
3.2	Zur Auswahl der Berichte und ihrer vergleichenden Analyse	22
4.	<u>ACCELERATED DEVELOPMENT IN SUB-SAHARAN AFRICA: AN AGENDA FOR ACTION (1981)</u>	24
4.1	Welche Vorstellung von Entwicklung wird in dem Bericht ausgedrückt?	24
4.2	Was sind die Symptome und Ursachen der ausbleibenden Entwicklung?	26
4.3	Welche Bereiche werden als entwicklungsrelevant angesehen? Welche Maßnahmen werden vorgeschlagen?	28
4.4	Welche Rolle spielen die unterschiedlichen Akteure in der Entwicklungsstrategie?	34
4.5	Welche Besonderheiten hat der Bericht? Wie lautet die geäußerte Kritik?	37

5.	<u>SUB-SAHARAN AFRICA. FROM CRISIS TO SUSTAINABLE GROWTH: A LONG-TERM PERSPECTIVE STUDY (1989)</u>	40
5.1	Welche Vorstellung von Entwicklung wird in dem Bericht ausgedrückt?	40
5.2	Was sind die Symptome und Ursachen der ausbleibenden Entwicklung?	42
5.3	Welche Bereiche werden als entwicklungsrelevant angesehen? Welche Maßnahmen werden vorgeschlagen?	44
5.4	Welche Rolle spielen die unterschiedlichen Akteure in der Entwicklungsstrategie?	49
5.5	Welche Besonderheiten hat der Bericht? Wie lautet die geäußerte Kritik?	53
6.	<u>CAN AFRICA CLAIM THE 21ST CENTURY? (2000)</u>	59
	Welche Vorstellung von Entwicklung wird in dem Bericht ausgedrückt?	59
	Was sind die Symptome und Ursachen der ausbleibenden Entwicklung?	60
	Welche Bereiche werden als entwicklungsrelevant angesehen? Welche Maßnahmen werden vorgeschlagen?	62
	Welche Rolle spielen die unterschiedlichen Akteure in der Entwicklungsstrategie?	70
	Welche Besonderheiten hat der Bericht? Wie lautet die geäußerte Kritik?	76
7.	<u>VERGLEICH DER BERICHTE</u>	82
8.	<u>SCHLUSSBETRACHTUNG</u>	91
9.	<u>ANHANG</u>	94
	<u>LITERATURVERZEICHNIS</u>	96

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1 : Vereinfachte Darstellung der 5 Kategorien für <i>Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An agenda for action</i>	39
Tabelle 2 : Vereinfachte Darstellung der 5 Kategorien für <i>Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth: A long-term perspective study</i>	58
Tabelle 3 : Vereinfachte Darstellung der 5 Kategorien für <i>Can Africa Claim the 21st Century?</i>	81

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AAF-SAP	African Alternative Framework to Structural Adjustment Pogrammes for Socio-Economic Recovery and Transformation
ADB	African Development Bank
AU	African Union
BIP	Brutto-Inlands-Produkt
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CDF	Comprehensive Development Framework
DAC	Development Assistant Committee (OECD)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ECOWAS	Economic Community of West African Countries
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agricultural Organization
GUF	Globale Umweltfazilität
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immunodeficiency Syndrome
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IWF	Internationaler Währungsfond
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
IDA	International Development Association
IFC	International Finance Corporation
IWF	Internationaler Währungsfond (engl. IMF)
LDC	Less Developed Countries
LLDC	Least Developed Countries
MIGA	Multilateral Investments Guarantee Agency
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NIÖ	Neue Institutionenökonomik
NPÖ	Neue Politische Ökonomie
NRO	Nichtregierungsorganisation (engl. NGO)
OAU	Organization of African Unity
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
ÖFSE	Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe
PAMSCAD	Programme of Action to Mitigate the Social Costs of Adjustment
PPP	Public Private Partnerships
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
SAP	Structural Adjustment Programs (dt. Strukturanpassungsprogramme)
SAL	Structural Adjustment Loans
SDA	Social Dimensions of Adjustment in Africa
SECAL	Sectoral Adjustment Loans
SPA	Special Program of Assistance
TOT	Terms Of Trade
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNDP	United Nations Development Programme
USA	United States of America
UN	United Nations (dt. Vereinte Nationen)
WTO	World Trade Organization (dt. Welthandelsorganisation)

1. EINLEITUNG

„[K]nowledge comes to represent the objective ‘truth’ that the World Bank and others concerned with development have discovered and accumulated about the third world and underdevelopment. Knowledge or discourses are of course not innocent (...) Rather they are intimately connected to historically specific structures of power, and their production cannot occur outside of these relations of power.“ (Abrahamsen 2000: 13)

Die Weltbank gilt als führender entwicklungspolitischer *think tank*¹. Wenngleich ihre Politik immer wieder heftiger Kritik ausgesetzt ist, bestimmt sie seit über drei Jahrzehnten die entwicklungstheoretische Diskussion sowie den entwicklungspolitischen Kurs vieler Länder. Ihre Studien, Forschungsdaten und Veröffentlichungen gelten vielen anderen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit als Leitlinien für ihre eigenen Entwicklungsstrategien. Hinsichtlich der Suche nach der ‚richtigen‘ Entwicklungsstrategie hat der afrikanische² Kontinent die Weltbank und andere Akteure anscheinend vor besondere Herausforderungen gestellt. Bis heute setzt die Weltbank die Suche nach der besten ‚Medizin‘ für den einstmals als ‚verlorenen Kontinent‘ betitelten Erdteil fort. Dabei entstanden im Laufe der Jahre immer neue Begrifflichkeiten, mit denen die jeweils aktuellste, beste und wirkungsvollste ‚Therapie‘ beschrieben wurde. Bis heute setzt sich dieser Diskurs fort. Die Aufnahme immer neuer Begriffe und Konzepte wie *participation*, *ownership*, Armutsbekämpfung und *good governance*³ in das Programm der Weltbank und die dadurch hervorgerufenen Assoziationen suggerieren einen Wandel der Entwicklungsstrategien der Weltbank. Die Auseinandersetzung mit den Inhalten und Implikationen dieser stetig neu aufkom-

¹ *Think tank* kann mit ‚Gedankenfabrik‘ übersetzt werden und bezieht sich eigentlich auf Beratungs- und Forschungsorganisationen, die durch ihre Analysen und darauf aufbauenden Argumentationen die Politik beraten oder beeinflussen wollen. Es gibt keine einheitliche Definition für diese Form von Organisation (vgl. Stone 2004). Ob sich der Begriff auch für die Weltbank in ihrer gleichzeitigen Rolle als Forschungsinstitution und implementierende Organisation eignet, soll an dieser Stelle zunächst dahingestellt bleiben. Des weiteren soll die Verwendung des Begriffes für die Weltbank keine Bestätigung dieser Rolle suggerieren. Es geht in dieser Arbeit vielmehr um eine Problematisierung der Rolle der Weltbank.

² In dieser Arbeit wird der Begriff Afrika als Synonym für Subsahara-Afrika verwendet.

³ Die im entwicklungstheoretischen Diskurs vorhandenen Begrifflichkeiten können nur unzureichend übersetzt werden. Dies liegt vor allem daran, dass es keine einheitlichen Definitionen und Auslegungen der Begriffe gibt. Daher gehen die genauen Implikationen der Begriffe durch eine Übersetzung womöglich verloren. Dennoch wird in dieser Arbeit mit Übersetzungen gearbeitet. Der unpräzise Charakter dieser Übersetzungen wird jedoch, wie auch bei eigenen Hervorhebungen im Text, durch ein-fache Anführungszeichen gekennzeichnet.

menden Begrifflichkeiten hat sich diese Arbeit zur Aufgabe gesetzt.⁴ In dieser Hinsicht werden drei afrikabezogene Berichte der Weltbank, die zwischen 1981 und 2000 publiziert wurden, analysiert. Die leitende Frage der vorliegenden Arbeit lautet, ob sich die neuen Begrifflichkeiten in einer veränderten Entwicklungsstrategie für Afrika niedergeschlagen haben. Die wichtigsten Kategorien, an denen die Kontinuitäten und Brüche in der Afrikapolitik der Weltbank anhand ihrer afrikabezogenen Veröffentlichungen nachgezeichnet werden sollen, sind:

- Der Entwicklungsbegriff
- Die Ursachenanalyse
- Die Rolle des Staates
- Die Rolle der Geber⁵ und der Entwicklungshilfe⁶
- Die Sektorstrategien

Die Analyse anhand dieser Kategorien macht deutlich, dass sich die Einführung neuer Begrifflichkeiten nicht in einer grundlegend veränderten Afrikapolitik niedergeschlagen hat. Die sich zu Beginn der 1980er Jahre auf wirtschaftliche Entwicklung und neoliberale⁷ Politikempfehlungen beschränkende Afrikapolitik der Weltbank wurde nur ansatzweise durch soziale und politische Aspekte erweitert. Die Einführung neuer Konzepte in die Weltbank-Agenda verfolgt vor allem das Ziel einer Fortsetzung der neoliberalen Reformen und stellt keine Abkehr von früheren Überzeugungen dar. Neu eingeführte Konzepte wie *good governance*, *ownership* und *participation* bleiben im Verständnis der Weltbank auf wirtschaftliche Aspekte beschränkt und blenden damit wichtige soziopolitische Aspekte aus. Dies wird

⁴ Der vorliegende Text ist eine überarbeitete Version meiner Magisterarbeit im Fach Ethnologie, vorgelegt dem Fachbereich Geschichts- und Kulturwissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz im Jahr 2007.

⁵ Unter dem Begriff Geber werden in dieser Arbeit alle bi-, multilateralen und regionalen Akteure der Entwicklungszusammenarbeit zusammengefasst. Synonym verwendet wird Gebergemeinschaft.

⁶ Der Begriff Entwicklungshilfe wurde im deutschsprachigen Raum mittlerweile durch Entwicklungszusammenarbeit ersetzt. In dieser Arbeit wird der Begriff Entwicklungshilfe bei den Ausführungen der Weltbank verwendet, da im Englischen weiterhin der Begriff *development aid* üblich ist.

⁷ Neoliberale Wirtschaftspolitik beinhaltet Maßnahmen, die Wirtschaftswachstum, Liberalisierung, Deregulierungen, Privatisierungen und makroökonomische Stabilität fördern sollen. Eine wirtschaftliche Weltmarktintegration soll durch Exportförderung erzielt werden. Als ordnungspolitisches Instrument bezieht sich Neoliberalismus auf Maßnahmen, die den Staat zugunsten des Marktes in Wirtschaft und Gesellschaft zurückdrängen. Der private Sektor wird aufgewertet (Nohlen 2002: 599f.).

insbesondere anhand der Diskussion um das Begriffspaar *good governance*⁸ in dieser Arbeit deutlich. Was die Armutsorientierung der Weltbank seit den späten 90er Jahren betrifft, kann auch hier nicht von einer grundlegend anderen Entwicklungsstrategie die Rede sein. Weiterhin bleibt die Wachstumsorientierung erhalten. Einige Autoren sehen hierin jedoch die Chance auf eine wahre Veränderung, wie es auch die Weltbank selbst behauptet.⁹

Der im Titel dieser Arbeit verwendete Begriff ‚Entwicklungsstrategien‘ bedarf zunächst einer Klärung. Unter ‚Entwicklung‘ können sehr unterschiedliche Inhalte summiert werden. Die ‚moderne‘ Auffassung des Begriffes beinhaltet eine Vorstellung von Fortschritt und Evolution. In dieser Arbeit ist das Verständnis der Weltbank von Bedeutung, welches im Verlauf der Arbeit einer genauen Betrachtung unterzogen werden soll. Unter ‚Strategie‘ verstehen sich nach Guy Martin die kurz- und mittelfristigen Mittel und Zwecke, die zur Erreichung eines langfristigen Ziels (wie es beispielsweise in einer Ideologie definiert ist) notwendig sind (Martin 1983: 37). Das langfristige Ziel stellt in diesem Zusammenhang der Begriff Entwicklung dar. Damit weist der Titel ‚Entwicklungsstrategien der Weltbank‘ auf die Mittel hin, welche zur Erreichung des langfristigen Ziels von Entwicklung (im Sinne der Weltbank) eingesetzt werden müssen und auf den Zweck dieser Unternehmungen.

Im Zusammenhang dieser Arbeit ist außerdem von Bedeutung, wie sich Entwicklung als „domain of knowledge and intervention“ (Abrahamsen 2000: 15) etablierte. Es war der US-amerikanische Präsident Harry Truman, der den Begriff ‚*underdeveloped areas*‘ in seiner Antrittsrede im Januar 1949 erstmals verwendete und damit unter anderem den Anstoß für die heute weiterhin aktuelle ‚Aufgabe‘ gab, die Welt von Armut und ‚Unterentwicklung‘ zu befreien. Die Ursprünge des Begriffes ‚Entwicklung‘ reichen noch weiter in die Vergangenheit zurück, was jedoch an dieser Stelle nicht detailliert dargestellt werden kann. Die Institutionalisierung von ‚Entwicklung‘ begann zum Ende des Zweiten Weltkrieges: Entwicklungs-

⁸ Der Begriff *governance* ist wie auch der sinnverwandte Begriff *government* auf das lateinische Verb *gubernare* zurückzuführen und meint: „das Steuern oder Lenken eines Schiffes (...) [oder] die Kunst des Regierens“ (Fuster 1997: 67; Einfügung: I.T.). *Governance* bezeichnet im Vergleich zu *government* neben der Gesamtheit staatlicher Institutionen und Gesetze auch informelle Formen der Machtausübung sowie Entscheidungsprozesse auf zivilgesellschaftlicher Ebene. Trotz dieser Unterschiede werden beide Begriffe in der entwicklungspolitischen Diskussion oft als Synonyme verwendet (Fuster 1997: 68). *Good governance* wird in der deutschsprachigen Diskussion oftmals als ‚gute Regierungsführung‘ übersetzt.

⁹ Die Weltbank ist keine monolithische Institution. Es ist klar, dass innerhalb der Weltbank unterschiedliche Meinungen zu den ‚richtigen‘ Entwicklungsmaßnahmen vorherrschten und vorherrschen.

organisationen wurden gegründet, Entwicklungsexperten ausgebildet, nationale Entwicklungspläne entworfen und universitäre Kurse zum Thema etabliert. In diese Zeit fällt auch die Gründung der ‚Bretton-Woods-Zwillinge‘: IWF (Internationaler Währungsfond) und Weltbank (Abrahamsen 2000: 15f.).

Um sich einer Antwort auf die Frage anzunähern, ob sich die Afrikapolitik der Weltbank seit den frühen 1980er Jahren grundlegend verändert hat, werden im zweiten Kapitel zunächst allgemeine Informationen zur Weltbank sowie ein Überblick zu ihrer Rolle innerhalb des Entwicklungsregimes gegeben. Wie sich zeigen wird, hat die Weltbank zu Beginn der 80er Jahre die führende Position im damals entstehenden Entwicklungsregime eingenommen und bis zum heutigen Tag aufrechterhalten. Sie hat die Richtung und Inhalte der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit zusammen mit dem IWF geprägt. Der vor allem auf kurzfristige Stabilisierungsfunktionen ausgerichtete IWF kann in dieser Arbeit jedoch nicht separat und vertiefend untersucht werden.¹⁰ Dies ist mit der Tatsache zu rechtfertigen, dass sich Konstanten und Brüche der Afrikastrategie vor allem bei der Weltbank durch ihre Rolle als entwicklungsfördernde und mittel- bis langfristig agierende Organisation sowie ihre öffentlichkeitswirksame Rolle nachweisen lassen (vgl. Jakobeit 1995). Nach der Rollenbeschreibung folgt im dritten Kapitel ein Überblick der wichtigsten Afrikaberichte der Weltbank. Dies soll eine bessere Einordnung der zur Analyse ausgewählten Berichte sowie einen Einblick in die die Berichte begleitenden Kontroversen zwischen Weltbank und afrikanischer Seite ermöglichen. Im vierten, fünften und sechsten Kapitel werden dann drei Berichte, die die Diskussion um die ‚richtige‘ Entwicklungsstrategie für Afrika besonders geprägt haben, anhand eines Fragenkatalogs analysiert. Der anschließende Vergleich der Berichte wird anhand der oben genannten Kategorien im siebten Kapitel durchgeführt. Abschließend wird eine Schlussbetrachtung die wesentlichen Ergebnisse zusammenfassen und durch eine eigene Einschätzung ergänzt.

Das zweite Kapitel beginnt nun mit einigen allgemeinen Informationen zur Weltbank und ihrer Politik.

¹⁰ Zur vertiefenden Lektüre siehe zum Beispiel: Killick (1995): *IMF Programmes in Developing Countries: design and impact*.

2. DIE WELTBANK

Die IBRD (*International Bank for Reconstruction and Development*) wurde zusammen mit dem IWF im Jahr 1944 im Zuge der Bretton-Woods-Konferenz gegründet. Dieser Institutionalisierungsprozess wurde maßgeblich von den USA und Großbritannien mit dem ursprünglichen Ziel, private Investitionen im Ausland zu garantieren, angeführt (Tetzlaff 1996: 41). Die ursprüngliche Arbeitsteilung sah vor, dass der IWF kurzfristige Unterstützung bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten leistet und die Bank langfristige Projektanleihen für Infrastrukturmaßnahmen bietet (Killick 1987: 25).

2.1 Allgemeine Informationen zur Weltbank

Die ‚Weltbankgruppe‘ umfasst vier Institutionen:

1. IBRD (*International Bank for Reconstruction and Development* = Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung)
2. IDA (*International Development Association*)
3. IFC (*International Finance Corporation*) und
4. MIGA (*Multilateral Investments Guarantee Agency*).¹¹

Trotz deren unterschiedlichen Funktionen verfolgen alle das übergeordnete Ziel der finanziellen und technischen Unterstützung für die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Mitgliedsländer. Das ICSID (*International Centre for Settlement of Investment Disputes*) gilt wiederum als der Weltbankgruppe angegliedertes eigenständiges Institut (Tetzlaff 1996: 52).¹²

IDA und IBRD werden gemäß offiziellem Sprachgebrauch – sowie auch in dieser Arbeit – als Weltbank bezeichnet. Die IBRD vergibt Kredite an ihre Mitgliedsländer zu zinsgünstigen Bedingungen, wohingegen die Anleihen der IDA fast zinslos (0,75%) und durch lange Laufzeiten gekennzeichnet sind (Tetzlaff 1996: 52ff.; George/Sabelli 1995: 16f.). Bis zum Jahr 2006 ist die Zahl der Mitgliedsstaaten der IBRD auf 184 und die der IDA auf 165 angestiegen (Internetquelle: World Bank

¹¹ Die Institutionen wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten ins Leben gerufen. Die IFC wurde 1956 gegründet – ihre Aufgabe liegt in der Förderung von privaten Unternehmen in den Mitgliedsländern. Im Jahr 1990 wurde die IDA, welche zu ‚weichen‘ Bedingungen Kredite vergibt, gegründet. 1988 wurde schließlich die MIGA initiiert. Ihr Ziel ist die Förderung ausländischer Direktinvestitionen zu produktiven Zwecken (Tetzlaff 1996: 52ff.).

¹² Das ICSID wurde 1965 mit der Funktion, internationale Investitionsstreitigkeiten zu schlichten, gegründet (Tetzlaff 1996: 53).

2006a; Zit. 2006-09-07).¹³ Die Weltbank zählt damit eine deutliche Mehrheit der Länder der Welt zu ihren Mitgliedsländern. Fest steht, dass die Weltbank unter anderem auch durch diese steigenden Mitgliedszahlen seit ihrer Gründung an Einfluss hinzugewonnen hat. Dieser Einfluss verteilt sich im Abstimmungsmodus durch die Kopplung der Prinzipien von Staatengleichheit und Kapitalzeichnung jedoch ungleich zwischen den Mitgliedsländern.¹⁴ Die Industriestaaten erzielen durch ihren starken Kapitalbeitrag höhere Stimmen. Deutschland hatte 1993 beispielsweise mit 5% mehr Stimmen als 45 afrikanische Staaten (4%) zusammen. Das Abstimmungsverhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern lag 1994 bei 58:42. Dies macht die Zustimmung der Mehrheit der Industriestaaten bei Entscheidungen über Kreditvergaben erforderlich (Tetzlaff 1996: 62f.; George/Sabelli: 1995: 19).

Bei den nun folgenden Ausführungen zur Rolle der Weltbank in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wird der Begriff des ‚Entwicklungsregimes‘ (*aid regime*) verwendet, welcher ursprünglich auf Bjarne Bonné zurückgeführt werden kann (Gibbon 1993: 36). Regimes¹⁵ sind strukturell differenzierte Institutionen, die über explizite Vereinbarungen gemeinsame Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren festlegen (Tetzlaff 1996: 20f.). Ein Entwicklungsregime bezeichnet hier die Leitlinien der internationalen Gebergemeinschaft. Die Weltbank gilt in diesem Rahmen als diejenige Institution, die das Entwicklungsregime seit den frühen 80er Jahren weitreichend bestimmt hat. Nicht weniger bedeutend für die Richtungsweisung des Entwicklungsregimes ist ihr ‚Zwillingsbruder‘ IWF, mit dem die Weltbank seit Mitte der 80er Jahre zunehmend zusammengerückt ist.

2.2 Der Einfluss der Weltbank und die Entstehung des Entwicklungsregimes

Die Weltbankpolitik seit den frühen 80er Jahren kann zunächst in drei Phasen eingeteilt werden: (1) Die Einführung der Strukturanpassungsprogramme (SAP), die mit einer neoliberalen Politikausgestaltung einherging, (2) seit 1989 die Erweiterung der Weltbank-Agenda

um

good

¹³ Es gibt eine Regelung, die besagt, dass ein Land nur dann Mitglied der Weltbank werden kann, wenn es zuvor Mitglied des IWF geworden ist (George/Sabelli 1995: 19).

¹⁴ In der IBRD verfügt jedes Land über 250 Stimmen plus 1 Stimme je 100.000 US\$ gezeichnetes Kapital. In der IDA hat jedes Land 500 Stimmen plus je 1 Stimme für 5.000 US\$ (Chahoud 1982: 41).

¹⁵ Der Regime-Begriff kann wiederum auf Stephen D. Krasner zurückgeführt werden (Krasner 1982: 188).

governance und institutionelle Faktoren und (3) die seit den späten 90er Jahren eingeführte Armutsorientierung (vgl. Tetzlaff 1996; Führmann 2003).¹⁶

Bevor im dritten Kapitel der Fokus auf die Afrikaberichte der Weltbank gelenkt wird, soll im Folgenden der Einfluss der Weltbank sowie die Verzahnung ihrer Politik im Entwicklungsregime – während der eben genannten Phasen – problematisiert werden. Dabei geht es noch nicht um eine Hinterfragung der von der Weltbank entworfenen Entwicklungsstrategien. Vielmehr sollen die Mechanismen aufgedeckt werden, mit denen es der Weltbank gelingt, ihre leitende Rolle im Entwicklungsregime aufrechtzuerhalten. An diese Darstellung anschließend werden die Konzepte und Inhalte der Entwicklungsstrategien der Weltbank anhand von drei afrikabezogenen Berichten analysiert. Dies soll eine Antwort auf die Frage ermöglichen, ob die Ausweitung der Weltbank-Agenda um neue Konzepte wie *good governance* als grundlegende Veränderung ihrer Entwicklungsstrategie für Afrika bewertet werden kann.

Die Weltbank gilt neben dem IWF als einflussreichste multilaterale Entwicklungsorganisation (Tetzlaff 1996: 21; Gibbon: 1993: 35; Jakobeit 1995: 39). Ihr überdurchschnittlicher Einfluss ist zunächst auf ihre hohe Finanzkraft zurückzuführen. Im Jahr 1994 hat die Weltbank an Subsahara-Afrika finanzielle Zusagen in Höhe von 22,2 Milliarden US \$ gemacht, was circa 12% aller bi- und multilateralen Gelder entspricht. Insgesamt wurden im selben Jahr 590 Projekte unter Leitung der Weltbank durchgeführt, wovon 60 neu begonnen wurden. Der Anteil der IDA-Darlehen belief sich dabei auf 95% (Jakobeit 1995: 39f.).

Neben dieser finanziellen Macht gegenüber den Empfängerländern macht sich die Weltbank vor allem durch ihre politische und ideologische Dominanz bemerkbar. Ihre führende Stellung im internationalen Entwicklungsregime ist aus mehreren Prozessen heraus entstanden. Spätestens seit der Einführung der

¹⁶ Tetzlaff teilt die Weltbankpolitik für den Zeitraum zwischen Gründung und der Einführung der SAP in zwei Phasen ein. Die erste Phase, welche sich auf die 50er und 60er Jahre erstreckte, war von auf Modernisierungsglauben basierenden Großprojekten gekennzeichnet. Damit einhergehend war die Rolle des Staates die eines Beförderers der Marktwirtschaft. Dies geschah auf dem Hintergrund eines keynesianischen Theoriemodells, welches besagt, dass gezieltes staatliches Eingreifen in die Wirtschaftsprozesse unersetzlich ist. Die zweite Phase begann mit der Präsidentschaft Robert McNamaras im Jahre 1967. McNamara brachte die Armutsbekämpfung sowie die soziale Ungleichheit zwischen Nord und Süd auf die Agenda der Weltbank. Von nun an wurde vor allem eine Grundbedürfnisstrategie verfolgt, was jedoch nicht die Abkehr der alten Prinzipien – Exportorientierung und wirtschaftliches Wachstum – mit sich brachte (Tetzlaff 1996: 73).

Strukturanpassungsprogramme (SAP) zu Beginn der 80er Jahre hat die Weltbank die alleinige ‚Definitions-macht‘ gegenüber anderen Entwicklungsorganisationen erlangt. Sie kann damals wie heute als „führender (wenngleich umstrittener) globaler entwicklungspolitischer *“think tank“* gelten (...)“ (Jakobeit 1995: 40).

Laut Peter Gibbon ist erst zu Beginn der 1980er Jahre ein ausdifferenziertes Entwicklungsregime entstanden.¹⁷ Vor dieser Zeit war die internationale Entwicklungszusammenarbeit kaum oder gar nicht koordiniert. Weder gab es eine gemeinsame Leitlinie der Geber noch einen dominanten Akteur (Gibbon 1993: 36). Entwicklungszusammenarbeit war in der Nachkriegsära durch die strategischen Interessen der Geberländer gekennzeichnet. Durch die Polarisierung der zwei Großmächte – USA und Sowjetunion – war die Entscheidung von Entwicklungszusammenarbeit an politisch-strategische Überlegungen geknüpft. Das Paradigma der Modernisierung¹⁸ war für die Weltbank in den 60er und 70er Jahren vorherrschend. Durch Kapitalisierung – so glaubte man – könnte der Entwicklungskurs, welcher als rein endogen bestimmt angesehen wurde, in Gang gebracht werden. Entwicklung wurde auf wirtschaftliches Wachstum und Kapitalbildung reduziert. In den 70er Jahren erhöhte die Weltbank dieser Überzeugung entsprechend ihre Investitionen drastisch. Im Verlauf der Präsidentschaft Robert McNamaras (1967-1981) etablierte sich die Weltbank schließlich zu einer jährlich 10 Milliarden US \$ verleihenden Institution. Die Weltbank tolerierte in dieser Zeit die neokeynesianische Überzeugung, dass der Staat gezielt in den Marktprozess eingreifen soll (Mihevc 1995: 45ff.).

Hinsichtlich der Entwicklungsziele änderte sich die Situation schlagartig zum Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre hin. Die sich Ende der 70er Jahre zuspitzende Weltwirtschaftskrise, infolge derer viele Entwicklungsländer zahlungsunfähig zu werden drohten, ist als ein Faktor der schwindenden Entwicklungs-Euphorie zu sehen. Der andere Faktor, der zu den Modifikationen beitrug, war der politische Umschwung in den USA und England, welcher rechtskonservative Regierungen an die Macht brachte (Gibbon 1993: 36f.; Mihevc 1995: 48). Gibbon spricht in diesem Zusammenhang von einer „*crisis of aid generally and of multilateral project aid in*

¹⁷ Siehe hierzu auch Nicolas van de Walle. Er benutzt schon für das Aufkommen der Entwicklungshilfe in der Nachkriegszeit den Begriff *aid regime* (van de Walle 2001: 210ff.).

¹⁸ Einen Überblick zu den seit den 50er Jahren vorherrschenden Entwicklungsstrategien gibt Rolf Kappel (1990): Wege aus der Entwicklungskrise: Modernisierung, Armutsbekämpfung, Strukturanpassung und Schuldenabbau.

particular“ (Gibbon 1993: 37). Insbesondere die Weltbank wurde kritisiert, den öffentlichen vor dem privaten Sektor gestärkt, Umverteilung vor wirtschaftliches Wachstum gesetzt, unzureichende Konditionalität bei ihrer Vergabepolitik an den Tag gelegt und schließlich keine marktorientierte Politik vertreten zu haben. Diese Vorwürfe kamen vor allem aus einflussreichen rechten, neokonservativen Kreisen. So übte auch die US-amerikanische Reagan-Verwaltung Druck auf die Bank aus (Mihevc 1995: 49; Abrahamsen 1997: 145). Neben diesen externen Faktoren waren es auch interne Prozesse, welche den neuen Kurs der Weltbank bestimmten. Die Einsicht, dass frühere projektgebundene Entwicklungszusammenarbeit ihre Wirkung verfehlt und dass Armutsbekämpfung nicht funktioniert hatte, hatte schon unter Robert McNamara zu einer Umorientierung geführt (Mosley et al. 1991: 33ff.). Die neoliberale Neuorientierung der Weltbank fußte auf der Ansicht, dass politische und öffentliche Handlungen durch Eigeninteressen geleitet werden und sich nicht, wie ehemals gedacht, an der Wohlfahrtsmaximierung orientieren. Diese Annahmen waren Teil des theoretischen Modells der Neuen Politischen Ökonomie (NPÖ)¹⁹, die einen wichtigen Bestandteil des Neoliberalismus ausmachte. Die wirtschaftlichen Implikationen eines solchen Modells spiegelten sich im *Washington Consensus*²⁰ wider, der folgende Prämissen beinhaltet: “[C]ut back the state, reduce fiscal deficits, get the prices right, liberalise trade and foreign investment, privatise public enterprises and deregulate markets” (Killinger 2003: 12). Diese Präferenzen wurden erstmals explizit von der Weltbank im ‚Berg‘-Bericht²¹ von 1981 geäußert und in den SAP der 80er Jahre schließlich in die Praxis umgesetzt. Die damalige Entwicklungsstrategie beschränkte sich insbesondere auf die Bereiche Privatisierungen, Verkleinerung des Staatssektors, Deregulierungen sowie eine Handelsliberalisierung durch Abwertung der Wechselkurse und den Abbau von Handelsbeschränkungen. Der Staat wurde beschuldigt, der Hauptverursacher der Krise zu sein. Folglich musste seine Rolle im Entwicklungsprozess geschwächt werden (vgl. Killinger 2003).

¹⁹ Als Hauptvertreter der NPÖ gilt Robert Bates, welcher die *rational-choice*-Theorie zur Erklärung der Krise in Afrika angewendet hat. Die Neue Politische Ökonomie befasst sich mit den Verbindungen zwischen Politik und Wirtschaft, was anhand der *rational-choice*-Theorie methodisch umgesetzt wird (Leys 1996: 80).

²⁰ Der Begriff *Washington Consensus* geht auf John Williamson vom *Institute for International Economics* in Washington D.C. zurück. Dieses neoliberale Konzept wurde von IWF und Weltbank, der US-Regierung sowie international operierenden Finanzinstitutionen vertreten und umgesetzt (Nuscheler 2004: 83).

²¹ Der Weltbankbericht *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An agenda for action* (1981) wurde nach seinem Hauptautor, Elliot Berg, benannt. Der Bericht wird im Kapitel 4 dieser Arbeit analysiert.

Ein wichtiges Ereignis, das diese Neuorientierung der Weltbank untermauerte, war die Einsetzung des neuen Weltbankpräsidenten A.W. Clausen im Jahr 1981. Die thematische Umorientierung der Weltbank wurde schon in den ersten Amtsjahren in die Praxis umgesetzt (Mihevc 1995: 49). An die Stelle von Armutsbekämpfung und Umverteilung traten neoliberale Ideen. Strukturanpassung wurde zum neuen Paradigma erkoren. Ziel der neuen Strategie war es:

„to create a free market and a minimal, technocratic and highly efficient state. In order to achieve this, the state not only needs to be extricated from the market, but it must also be shielded from the distributional demands of its citizens. Economic reforms accordingly take priority over political reforms and civil liberties“ (Abrahamson 2000: 30).

Strukturanpassungskredite (*structural adjustment loans: SALs*), die schon im Jahr 1979 eingeführt worden waren, konnten an Länder vergeben werden, die bestimmten makroökonomischen Politikreformen zustimmten. Da die bereits durch unzulängliche Erfolge unter Kritik stehenden projektgebundenen Anleihen die Möglichkeit von makroökonomischen Reformen ausschlossen, musste ein neuer Ansatz entwickelt werden (Mihevc 1995: 50; Killick 1987: 26). Diese Neuorientierung zu nicht-projektgebundener Hilfe kann als erster Schritt zur hegemonialen Rolle der Weltbank in der internationalen Gebergemeinschaft gedeutet werden (Mosley et al. 1991: 29ff.). Die Motive dieses Wechsels von projektgebundenen zu politikgebundenen Krediten lagen vor allem im Wunsch der Weltbank, ihre ideologische Affinität mit den von der ‚Neuen Rechten‘ dominierten Regierungen des Nordens geltend zu machen. Die Vergabe der Weltbankkredite wurde, wie auch schon die IWF-Kredite, an bestimmte Konditionen gebunden. Die Weltbank vergab fortan ihre Kredite nur an Länder, die zuvor bestimmten Reformprogrammen zugestimmt hatten, was als ex-ante Konditionalität bezeichnet wird (Gibbon: 1993: 38). Die Reformen basierten auf neoliberalen finanz- und wirtschaftspolitischen Kurskorrekturen und wiesen ein zweistufiges Muster auf. Auf eine vom IWF geleitete Stabilisierungsphase (fiskal- und wirtschaftspolitische Anpassung, Deregulierungen, Abwertung der Wechselkurse) folgte die eigentliche, primär von der Weltbank unterstützte Strukturanpassungsphase (institutioneller Aufbau, Durchsetzung marktwirtschaftlicher Prinzipien, effiziente Nutzung der Entwicklungsressourcen, Beseitigung von Marktunvollkommenheit). Im Zentrum der Anpassungsprogramme stand die Reduzierung des staatlichen Einflusses (durch Privatisierungen, Stellen- und Subventionsabbau im öffentlichen Sektor), eine Handelsliberalisierung, die Entzerrung der Preisstruktur sowie der

Aufbau eines Anreizsystems zugunsten der produktiven Bereiche der Volkswirtschaft (Nielinger 1998: 25f; Fuster 1997: 41f.). Die Vergabe eines Strukturanpassungskredits der Weltbank war seitdem an die vorige Durchführung der makropolitischen Stabilisierung unter Aufsicht des IWF geknüpft (Abrahamsen 2000: 37).²²

Bis zur Mitte der 80er nahm der IWF zunächst eine führende Rolle ein. Es kam zu vermehrter Hilfskoordinierung und wie bereits angedeutet, zu ‚*cross-conditionality*‘ innerhalb der Gebergemeinschaft: Die Mehrheit der Geberländer stimmte der Bedingung zu, nicht-projektgebundene Hilfe nicht ohne vorherige Stabilisierungsprogramme des IWF zu vergeben. Kjell Havnevik spricht in diesem Zusammenhang von einer „*explosion of conditionality*“ (Havnevik 1987: 16). Des Weiteren wurden spezielle Institutionen für die Hilfskoordinierung eingerichtet und schon bestehende Institutionen zu diesem Zweck umfunktioniert. Die Treffen der ‚Konsultativgruppen‘²³ fanden seitdem in regelmäßigen Abständen statt. In diesem Zusammenhang veränderte sich die Rolle der Weltbank bei den Treffen von einer ehemals ‚nur‘ organisierenden zu einer informierenden und vorschlagenden Institution. Dabei gelten insbesondere ihre Länderberichte für die bilateralen Geber (bis heute) als Entscheidungsgrundlage für weiteres Engagement. Die Weltbank konnte durch ihre leitende Rolle die Gebergemeinschaft auf eine gemeinsame Linie hinsichtlich der Hilfe, Konditionalität und Entwicklungs-Philosophie gegenüber Afrika bringen (Gibbon 1993: 39; Jakobeit 1995: 40; Mihevc 1995: 105). Die 80er Jahre markieren demnach den Beginn des Entwicklungsregimes. Gibbon beschreibt die neue Situation wie folgt: „The new regime thus involved a decisive (if willing) subordination of the bilaterals, (...)“ (Gibbon 1993: 39). Die Neuordnung der Beziehungen zwischen bi- und multilateralen Gebern wurde 1985 zusätzlich durch die Forderungen des damaligen amerikanischen Stabschefs des Weißen Hauses, James Baker, in einer Rede vor IWF und Weltbank untermauert. Darin forderte er, dass SALs, statt ausschließlich auf makropolitische, auch auf sektorale Politikreformen ausgeweitet werden sollen. Infolgedessen wurden sogenannte *sectoral adjustment loans*

²² In dieser Arbeit wird der Begriff Strukturanpassung für das von IWF und Weltbank gemeinsame Reformpaket verwendet.

²³ Die Wurzeln der Konsultativgruppen (*donor country consultative groups*), in der sich die Geberländer zu Gesprächen treffen, gehen auf ein erstmals in Indien im Jahr 1958 geführtes Konsortium zurück. Ziele der Treffen sind die Analyse von Entwicklungsproblemen und -strategien sowie ein Austausch zwischen Gebern einerseits und mit den Empfängerländern andererseits. Die Treffen finden je Empfängerland alle ein- bis anderthalb Jahre unter der Schirmherrschaft der Weltbank statt (Fuster 1997: 326).

(SECALs) eingeführt. Mit dieser Ausweitung auf sektorale Kredite hatte die Weltbank weitreichende Verantwortung erlangt: Die Strukturanpassungskredite machten 25 bis 30% aller Weltbankkredite aus (Gibbon 1993: 39f.; Havnevik 1987: 15f.).²⁴ Die Weltbank stand damit am Kopf des Entwicklungsregimes und hatte mehr Verantwortung als der IWF erlangt: „The World Bank thus emerged by the middle of the decade as the lead institution in the new aid regime“ (Gibbon 1993: 40).

2.3 Erhalt der führenden Rolle der Weltbank im Entwicklungsregime

Die Weltbank spielt eine diskursbestimmende Rolle. Sie hat es geschafft, immer wieder Themen in ihre Agenda aufzunehmen, die den Trends der internationalen Politik entsprechen. Seit dem Entstehen des Entwicklungsregimes hat sich die Verzahnung der Hilfspolitik mit politischen Themen intensiviert: „This meant that almost every political issue under the sun now intersected with one aid policy or another“ (Gibbon 1993: 45). Die Weltbank drang als Dreh- und Angelpunkt mehr und mehr in die internationale Politik vor. In den Folgejahren nahm sie unter anderem intensiv an den Debatten zu Armut, Umwelt und zu *governance* teil (Gibbon 1993: 45).

Als Reaktion auf die Kritik an den sozialen Auswirkungen der SAP, welche durch die UNICEF-Studie *Adjustment with a human face* (Cornia et. al 1987) an Nachdruck gewannen, entwickelte die Weltbank in den 80er Jahren mehrere Programmansätze [PAMSCAD (*Programme of Action to Mitigate the Social Costs of Adjustment*) und SDA (*Social Dimensions of Adjustment in Africa*)], welche zur Abfederung der ungewollten Armutswirkungen beitragen sollten. Obwohl diese Versuche der Weltbank laut Peter Gibbon und Hans F. Illy als gescheitert betrachtet werden können, hat die Weltbank vor allem auch durch ihre zahlreichen Publikationen zu den sozialen Dimensionen der Strukturanpassung gezeigt, dass sie als

²⁴ Zehn Jahre nach der Einführung der SAP waren bereits 75 Programme implementiert, deren Gesamtwert sich von 1-2 Milliarden US \$ in den Jahren 1980-85 auf 4-5 Milliarden US \$ zwischen 1987-90 steigerte. Der Anteil der Strukturanpassungskredite aller neuen Weltbankkredite erlangte 1989 und 1990 über 75% (Fuster 1997: 42). Illy (1994) spricht sogar von 187 Anpassungskrediten in den 80er Jahren, wovon an Subsahara-Afrika 45% (was 25% der Kreditsumme entspricht) vergeben wurden (Illy 1994: 4). Das erste Strukturanpassungskredit wurde 1979 an Senegal vergeben. 1989 hatten bereits mehr als die Hälfte der Länder Afrikas mindestens einem SAP zugestimmt. Insgesamt hatten 36 afrikanische Länder bis dahin 49 SALs und 41 SECALs unterschrieben (van de Walle 2001: 215).

„lead agency not just on economic but social policy as well“ (Gibbon 1993: 48) gelten kann (vgl. Gibbon 1993; Illy 1994).

Auch in der Umweltthematik hat es die Weltbank verstanden, sich zu einer wegweisenden Institution für Umweltfragen innerhalb des Entwicklungsregimes zu etablieren. Die bereits in den frühen 80er Jahren thematisierte Umweltproblematik innerhalb des Entwicklungsregimes wurde zunächst zwischen nördlichen und südlichen Nichtregierungs-Organisationen (NRO) ausgetragen. Es kam zu einer Reihe von internationalen Umweltschutzvereinbarungen, wie das internationale Seerechtsübereinkommen von 1982, welches finanzielle und technische Hilfe für den Schutz von Küstenregionen in LDCs (*Less Developed Countries*) durch die Vereinten Nationen (*United Nations*: UN) festlegte. Einige der in dieser Zeit entstandenen Umweltschutzvorhaben wurden von den USA blockiert. Ihr Veto gegen den von den G-77-Staaten geplanten *Green Fund*, in dessen Rahmen vermehrte Kontrollen hinsichtlich des Kapital- und Technologietransfers vom Süden in den Norden geplant waren, löste einen Konflikt zwischen USA und G-77 aus. Dies machte sich die Weltbank zum Vorteil und entwickelte einen eigenen Entwurf, der einer Kompromisslösung zwischen beiden Konfliktparteien entsprach. Darin wurden umweltschonendere Wege als die der USA und gleichzeitig die Interessen des Entwicklungsregimes vertreten. Dadurch hatte die Bank ihre Position innerhalb des Entwicklungsregimes erneut verteidigt. Die Weltbank richtete zudem nach 1987 eine eigene Umwelteinheit ein und machte *sustainable development* – was als dauerhafte oder zukunftsfähige Entwicklung übersetzt werden kann – zu ihrer Priorität. Dieser Begriff sollte sich in den 90er Jahren zu einem leitenden Paradigma der Entwicklungszusammenarbeit etablieren.²⁵ 1989 wurden schließlich Evaluierungen zu den Umweltauswirkungen für alle neuen Projekte eingeführt. Neben diesen praktischen Veränderungen hat sich die Weltbank auch theoretisch in mehreren Publikationen zum Thema Umweltschutz geäußert. 1990 führte die Weltbank die Globale Umweltfazilität (GUF) zur Förderung von Entwicklungsprojekten mit globalem Umweltbezug ein. Damit wurde auch die Umwelthilfe in das Konditionalitätensystem integriert (Gibbon 1993: 48ff.; Tetzlaff 1996: 182; Nohlen 2002: 311).

²⁵ Tetzlaff weist auf die unklaren Implikationen des Begriffes hin. Er bezeichnet ihn als „Allerweltsbegriff“ und weist damit auf seine ambivalente Verwendbarkeit hin (Tetzlaff 1996: 182).

2.4 Entstehung des *governance*-Regimes und der neue Armutsfokus

Ende der 80er Jahre kam es bei der Weltbank zu einem ungewöhnlichen Schritt. Trotz der eigenen Satzung, die ausdrücklich politische Erwägungen bei der Vergabe von Krediten verbietet, hatte sich die Weltbank auf politisches Terrain gewagt.²⁶ Gibbons Ansicht nach habe sie das Thema *governance* aufgreifen müssen, um ihre führende Rolle im Entwicklungsregime nicht zu verlieren:

„Given the fact that the main bilaterals were vigorously foregrounding the issue [governance] and asserting its incorporation within the aid regime at both discourse and activity levels, the World Bank had to decide whether and on what terms to embrace it – or risk losing its leading role” (Gibbon 1993: 54; Einfügung: I.T.).

Um ihre führende Position fortzusetzen definierte die Weltbank einen von rein politischen Erwägungen unterscheidbaren Begriff von *governance*. Wie auch bei der Armuts- und Umweltthematik untermauerte sie ihre Rolle durch Publikationen (Gibbon 1993: 54). Der Weltbankansatz zu institutionellen Reformen im Rahmen der *good governance*-Agenda basiert auf den Annahmen der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ)²⁷. Sie hat die NPÖ hinsichtlich des Verständnisses der Rolle des Staates abgelöst, bleibt aber dennoch einer neoklassischen Basis verhaftet. In der neuen institutionellen Theorierichtung werden Institutionen als entscheidende Akteure im Entwicklungsprozess angesehen (Schwank 2003: 31). Die konkrete Aufgabe der Regierungen ist es, diejenigen Institutionen aufzubauen und zu erhalten, welche für wirtschaftliches Wachstum von Bedeutung sind. Die NIÖ spricht sich für eine „discrete role of the law as facilitative of economic growth“ aus (Killinger 2003: 18). Der institutionelle Ansatz bleibt nichtsdestotrotz einer liberalen Wirtschaftstheorie verhaftet; die neoklassischen Annahmen einer rationalen Reichtumsmaximierung und der Fokus auf das Individuum zur Erklärung ökonomischen Verhaltens bleiben bestehen (Killinger 2003: 18f.). Carolyn Baylies verbindet mit der Einführung von

²⁶ *Article II Section 5 (b)* der *Articles of Agreement* der Weltbank-Satzung lautet: „The Bank shall make arrangements to ensure that the proceeds of any loan are used only for the purposes for which the loan was granted, with due attention to considerations of economy and efficiency and without regard to political or other non-economic influences or considerations“. Des weiteren beinhaltet auch *Article IV, Section 10* ein Verbot politischer Aktivitäten der Bank: „The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I“ (Internetquelle: World Bank 2006b; Zit. 2006-09-10).

²⁷ Die Neue Institutionenökonomik ist aus der Kritik an der Neoklassischen Theorie entstanden, welche die Transaktionskosten beim Tausch auf Märkten unbeachtet gelassen hat. Der NIÖ zufolge kann der Staat die Höhe der Transaktionskosten durch verbesserte Rahmenbedingungen senken. Dazu zählen institutionelle Rahmenbedingungen, wie Regeln und Gesetze (Frantzke 2004: 295).

good governance die Entstehung eines neuen Entwicklungsregimes. Die Aufnahme von politischer Konditionalität (als Negativmaßnahme zur Erreichung von *good governance*²⁸) in die Entwicklungszusammenarbeit markiert demnach eine Veränderung, die als *new aid regime* oder *governance*-Regime bezeichnet werden kann :

„Yet the tying of aid to political performance, in so deliberate a fashion as at present, does represent a significant change from previous practice and it is not misplaced to characterise it as registering the emergence of a new aid regime” (Baylies 1995: 215).

Die Weltbank nimmt in dem neuen Entwicklungsregime, wie bereits angedeutet, eine wichtige Rolle ein. Ihr Diskurs um die Wichtigkeit eines *enabling environment*²⁹ wird als Knotenpunkt für die Entstehung des neuen Entwicklungsregimes angesehen (Gibbon 1993: 52). Seit jeher haben sich sowohl bi- als auch multilaterale Institutionen mehr oder weniger der politischen Konditionalität³⁰ verschrieben (Baylies 1995: 216ff.). Politische Konditionalität wird als ex-post Konditionalität bezeichnet; das heißt, Entwicklungszusammenarbeit wird – anders als bei der ex-ante Konditionalität im Rahmen der SAP der frühen 80er Jahre – an bereits implementierte Politikreformen geknüpft.

Es ist von Bedeutung, dass die jeweiligen Konzepte von *governance* bei den unterschiedlichen Geberakteuren nicht einheitlich sind: „[T]erminology remains an area of only loose consensus“ (Baylies 1995: 217). Die begriffliche Vielfalt (*governance, good government, the new politics of aid, political conditionality, etc*) spiegelt einerseits die Schwierigkeit wider, das Thema an sich zu erfassen und andererseits ist sie auch ein Signal für unterschiedliche Inhalte (Baylies 1995: 217). So unterscheiden sich beispielsweise die begrifflichen Auslegungen zwischen Weltbank und den bilateralen Gebern insbesondere hinsichtlich der Thematisierung von Menschenrechten

²⁸ Die Förderung von *good governance* kann von Geberseite durch sogenannte Negativmaßnahmen (wie politische Konditionalität) oder durch Positivmaßnahmen zur Förderung von Demokratie und *good governance* (wie Maßnahmen zur Förderung des Staates von oben oder zur Förderung der Zivilgesellschaft) erreicht werden (vgl. Nielinger 1998).

²⁹ Auf die genauen Implikationen des Begriffspaars wird im späteren Teil der Arbeit noch näher eingegangen. *Enabling environment* kann zunächst grob als ‚förderliches Umfeld‘ übersetzt werden.

³⁰ Politische Konditionalität „refers to the linking of aid to administrative and political reform in recipient countries, in the pursuit of what is termed ‘good governance’“ (Robinson 1993: 90). Dabei fällt die Auslegung der begrifflichen Inhalte von *good governance* zwischen den Gebern unterschiedlich aus, was auch unterschiedliche Reformbereiche zur Folge hat (vgl. Nielinger 1998).

und Demokratie (vgl. Fuster 1997).³¹ Dies ist problematisch, da ohne einheitlichen Gebrauch der Begriffe und einheitliche Definitionen (in Abgrenzung zu anderen Begriffen) keine wissenschaftlich präzise Diskussion zustande kommen kann. Insbesondere stellt die begriffliche Ungenauigkeit eine Interpretationslücke dar, die die Weltbank, wie noch aufzuzeigen sein wird, zugunsten einer Stärkung ihrer eigenen Position, jedoch zu Ungunsten der entwicklungspolitischen Implikationen genutzt hat. Es kommt dadurch zu einer ‚Trivialisierung‘ der inhaltlichen Konzeptionen (vgl. Gibbon 1993).

Trotz der begrifflichen Vielfalt verfolgen laut Baylies alle Ansätze des *governance*-Regimes das Ziel, die Ursachen für das Scheitern früherer Anpassungs- und Reformversuche zu ergründen. Diese Neuorientierung würde insbesondere in einer veränderten Sichtweise auf die Rolle des Staates reflektiert, was als „reconceptualisation of the state“ (Baylies 1995: 119) beschrieben wird (Baylies 1995: 118f.). Diese Behauptung ist im weiteren Teil der Arbeit noch zu hinterfragen.

Was die Entwicklungen im Entwicklungsregime seit den 90er Jahren betrifft, ist neben der *good governance*-Diskussion vor allem die Thematisierung der Armutsreduzierung von Bedeutung. Zu Beginn der 90er Jahre kam das Thema Armut zurück auf die Weltbank-Agenda. In ihrem Weltentwicklungsbericht vom Jahr 1990 mit dem Titel *poverty* (World Bank 1990a) erklärte sich die Bank bereit, ihre neoliberale Wirtschaftspolitik durch Armutsstrategien zu ergänzen. Dies geschah insbesondere aufgrund der Kritik an den SAP, welche durch die UNICEF-Studie von 1987 an besonderer Brisanz gewonnen hatte. Besondere Aufmerksamkeit erhielt die Armutsthematik jedoch erst Ende der 90er Jahre. Der damalige Weltbankpräsident James Wolfensohn (1995-2005) prägte im weiteren Verlauf seiner Amtszeit den Begriff des *Post-Washington Consensus*, welcher eine Abkehr vom früheren *Washington Consensus* suggerieren sollte. Neben der bereits erläuterten theoretischen Orientierung an der Neuen Institutionenökonomik, welche Institutionen betont und einen effizienten Staat fordert, ist der *Post-Washington Consensus* durch eine andere Vorstellung von Entwicklung gekennzeichnet. Das primäre Ziel ist nicht mehr Wirtschaftswachstum, sondern Wirtschaftswachstum zur Reduzierung von Armut (Führmann 2003: 28f.).

³¹ Im Anhang dieser Arbeit befinden sich Definitionen von *participation*, *empowerment*, *good governance* und *ownership* des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ). Dies kann zum Vergleich mit der Weltbank-Perzeption der Begriffe herangezogen werden.

Die Inhalte dieser neuen theoretischen Ausrichtung wurden 1999 im *Comprehensive Development Framework* (Wolfensohn 1999) zusammengefasst (World Bank 2000: 248). Darin plädiert Wolfensohn für eine umfassendere Entwicklungs-Perzeption (vgl. Schwank 2003: 67ff.; Sehring 2003: 34). Die Einführung des neuen Armutsbekämpfungsinstruments, den PRSP (*poverty reduction strategy papers*), im Herbst 1999 ist in diesem Zusammenhang bedeutend. Die Bedeutung dieser Phase der Weltbankpolitik wird aktuell diskutiert. Dabei spricht die Weltbank selbst von einer grundlegenden Veränderung ihrer Politik. Laut Jenniver Sehring bietet dieses neue Instrument die Chance auf Veränderungen im Entwicklungsregime. Dies würde jedoch von den anderen Akteuren des Entwicklungsregimes abhängen, die das neue Weltbankkonzept akzeptieren und in ihre eigenen Strategien umsetzen müssen (vgl. Sehring 2003).

An dieser Stelle kann festgehalten werden, dass sich in den frühen 80er Jahren durch die Umstrukturierung der Beziehungen zwischen einerseits IWF und Weltbank und andererseits zwischen bi- und multilateralen Institutionen die Führungsrolle der Weltbank im Entwicklungsregime herauskristallisiert hat. Außerdem wurde aufgezeigt, wie die Weltbank durch gezieltes Aufgreifen von international bedeutenden Themen (Armut, Umwelt, *governance* etc.) diese Rolle beibehalten hat. Es wurde des Weiteren deutlich, dass sich ein Wandel hinsichtlich der Vergabekriterien in der Entwicklungszusammenarbeit von einer ex-ante Konditionalität zu einer ex-post Konditionalität eingestellt hat. Dieser Wandel spiegelte sich zu Beginn der 90er Jahre im Entstehen eines neuen Entwicklungsregimes wider. Hinsichtlich des neuen Instruments der Weltbank zur Armutsreduzierung – den PRSP – bleibt abzuwarten, ob dies Wirkungen auf das Entwicklungsregime als Ganzes hat.

Im nächsten Kapitel wird ein Überblick zu den Afrikaberichten der Weltbank und den begleitenden Kontroversen zwischen Weltbank und afrikanischer Seite gegeben. Dies soll einerseits eine genauere zeitliche und thematische Einordnung der im Anschluss daran analysierten Berichte ermöglichen und andererseits die ‚umkämpfte‘ Afrika-Agenda problematisieren.

3. DIE AFRIKABERICHTE DER WELTBANK

„Clearly no single report can hope to do full justice to the diversity of African economies, the complexity of the problems they confront, and the differing views on how best to tackle them. We do not pretend to have complete answers; our goal has been to sift carefully through the evidence, to listen to the many viewpoints, and to set forth our best assessment of the policies and measures needed for Africa to achieve a sustained and sustainable improvement in welfare”(World Bank 1989: xi).

Dieser Anspruch der Weltbank, eine bestmögliche Beurteilung von Politik und Maßnahmen für die Entwicklung Afrikas in ihren Berichten anzustreben, wird in diesem Teil der Arbeit einer kritischen Betrachtung unterzogen. Die vielen Versuche, Afrika mithilfe von Strukturanpassung oder *good governance* auf den Weg des Wachstums und der Entwicklung zu bringen, haben nicht zum erwarteten Erfolg geführt. Dennoch gilt die Weltbank weiterhin als führender entwicklungspolitischer *think tank*. Ihr Einfluss auf die Prioritäten und Ziele der Entwicklungszusammenarbeit und damit auf die Entwicklung in Afrika hat sich auch und vor allem durch ihre Veröffentlichungen wieder und wieder bestätigt.

3.1 Ein Überblick über die Afrikaberichte der Weltbank³²

Mit der Veröffentlichung des sogenannten „Berg-Berichts“ *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An agenda for action* (World Bank 1981) legte die Weltbank die Basis der SAP, die in den 80er Jahren die vorherrschende Entwicklungsstrategie werden sollten, fest. Ursprünglich als Reaktion auf die Forderung einiger afrikanischer Weltbankgouverneure entstanden, nutzte der Bericht die Doktrinen der Neuen Politischen Ökonomie für die Analyse der schlechten Leistungen der afrikanischen Regierungen und forderte schließlich den Rückzug des Staates aus dem wirtschaftlichen Leben und das freie Wirken von Marktkräften (Mosley et al. 1991: 24). Die Ansätze der Weltbank und der afrikanischen Initiativen unterschieden sich in dieser Zeit stark voneinander. Dem exportorientierten und auf Landwirtschaft basierenden Entwicklungsmodell des Berg-Berichts stand das zuvor von der OAU (*Organization of African Unity*) publizierte analytische Werk – der *Lagos Plan of Action for the economic development of Africa: (1980-2000)* (OAU 1981) – unvermittelt gegenüber. Hier ging es im Gegensatz zum Berg-Bericht um eine intern orientierte und auf

³² Die Publikationen der Weltbank sind über die Homepage der Weltbank einzusehen: www.worldbank.org

eigenen Anstrengungen basierende Strategie, welche durch das Begriffspaar *self reliance* umschrieben wurde (Browne 1988: 5). Der Begriff *self reliance* ist in der kritischen Auseinandersetzung mit westlich-kapitalistischen Strategien entstanden und stellt eine Alternative zu Wachstumsstrategien und der Weltmarktorientierung dar. Das Konzept hat die auf eigenen Ressourcen basierende Grundbedürfnisbefriedigung zum Ziel. Dies soll unter anderem durch politische Partizipation der Bevölkerung, den Binnenhandel und eine Massenmobilisierung erzielt werden (Nohlen 2002: 715). Die kritischen Reaktionen von Seiten der afrikanischen Regierungen und der sozialdemokratisch orientierten Wissenschaftler auf den Berg-Bericht waren besonders stark, was die Weltbank jedoch nicht zu einer Umorientierung veranlasste. Es folgten im Verlauf der 80er Jahre weitere Berichte, in denen sich die Strukturanpassungsidee fortsetzte. Nur zwei Jahre nach dem Berg-Bericht erschien *Sub-Saharan Africa: Progress report on development prospects and programs* (World Bank 1983). Im August 1984 wurde ein weiteres Dokument *Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa: A joint program of action* (World Bank 1984) veröffentlicht. Im Februar 1986 folgte schließlich *Financing Adjustment with Growth in Sub-Saharan Africa: 1986-90* (World Bank 1986) (Browne: 1988: 5; Melchers 1989: 15ff.). Alle drei Folgeberichte fokussierten auf die Politikreformen und brachten keine neuen Einsichten hinsichtlich der notwendigen Entwicklungsschritte mit sich (Browne 1988: 5; Melchers 1989: 27f.). Der im Jahr 1989 veröffentlichte Evaluierungsbericht der Weltbank *Africa's Adjustment and Growth in the 1980s* (World Bank 1989a) löste eine weitere Kritikwelle aus. Die optimistische Behauptung des Berichts, dass diejenigen Länder, die die SAP durchgeführt hatten, höhere Wachstumsraten aufweisen würden, war für viele afrikanische Regierungen nicht tragbar. Es kam daraufhin zu einer direkten Kritik des Berichts durch die UNECA (*United Nations Economic Commission for Africa*), welche mit ihrem *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation* (AAF-SAP) (UNECA 1989) nicht nur die Effektivität der SAP hinterfragte, sondern zugleich auch eine alternative Strategie anbot (Mihevc 1995: 108ff.; Parfitt 1990: 128f.; Melchers 1989: 37). John Mihevc spricht in diesem Zusammenhang von der ersten ernst- und glaubhaften Herausforderung für die Weltbank (Mihevc 1995: 108ff.).

Die Weltbank publizierte unter dem Titel *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth: A long-term perspective study* (World Bank 1989) fast

zeitgleich und als Reaktion auf die Kritik einen weiteren wichtigen Bericht. Er stellte insofern eine Neuerung dar, als dass er die Strukturanpassungsprogramme erstmals in einen politischen Zusammenhang brachte und an einigen wenigen Stellen Fehler bei der Implementierung der SAP eingestand. Dennoch markierte er keine Abkehr von den SAP. Er kam vielmehr zu der Einsicht, dass die afrikanischen Regierungen die Reformen fehlerhaft implementiert hatten. Die Schuld an den Misserfolgen der SAP wurde auf ‚schlechte Regierungsführung‘ geschoben (Mihevc 1995: 117ff.). Das Konzept von *good governance*, auf das im späteren Teil der Arbeit noch detailliert eingegangen wird, ist aus dieser Ursachenanalyse heraus entstanden. Ein Vergleich des Weltbankberichts mit dem zuvor von der UNECA publizierten Alternativentwurf zu den SAP macht deutlich, dass es hinsichtlich der verfolgten Strategien weiterhin unterschiedliche Zielsetzungen gab. Die Weltbank propagierte die Stärkung des Privatsektors in der Wirtschaft, wohingegen die UNECA sich diesem Vorschlag gegenüber sehr skeptisch zeigte. Auch die regionale Zusammenarbeit, die in beiden Dokumenten thematisiert wird, erscheint mit unterschiedlichen Prioritäten. Die Bank stellt die Harmonisierung der Transport-, Handels- und Kommunikationssektoren in den Vordergrund. Die UNECA hingegen sieht Regionalisierung vor allem als Mittel, um eine interregionale und damit unabhängige Produktion zu ermöglichen (Barbier 1990: 49f.). 1990 veröffentlichte die Weltbank schließlich ein Dokument zu den sozialen Dimensionen der SAP: *The Social Dimensions of Structural Adjustment in Africa: A policy agenda* (World Bank 1990b) gibt einen Überblick zur SDA-Initiative, an deren Finanzierung neben der Weltbank auch die *African Development Bank* und das Büro der UNDP (*United Nations Development Programme*) für Afrika beteiligt waren (vgl. World Bank 1990b). Das Programm, welches unter anderem Armutsfragen mehr Aufmerksamkeit im Rahmen der SAP widmen sollte, hatte jedoch nicht zur Folge, dass die eigentlichen Grundlagen der SAP kritisch hinterfragt wurden. Es hatte vielmehr eine Zusatzfunktion. Schon in ihrem 1994 veröffentlichten Werk *Adjustment in Africa. Reforms, results and the road ahead*³³ (World Bank 1994) dominierten wieder die alten Töne der Strukturanpassungsbefürworter. *Adjustment in Africa* unterstrich einmal mehr die schon in

³³ Auch die 1994er Studie hat zahlreiche Kritiker zu einer Überprüfung der Ergebnisse bewogen. Stefano Ponte beweist, dass es sich bei der 1994er Studie um „arbitrary use of empirical evidence by the Bank (...)“ (Ponte 1995: 540) handelt. Sayre P. Schatz unterstreicht dies und zeigt anhand der Weltbank-Daten, dass diejenigen Länder, welche die SAP nicht durchgeführt haben, zu den besten Ergebnissen kommen (Schatz 1996: 239ff.).

Africa's Adjustment and Growth in the 1980s (1989) gemachten Aussagen, die SAP würden funktionieren (vgl. World Bank 1994). Mihevc betont, dass die Weltbank durch diese Publikation die Anpassungsagenda erneut verteidigt habe: „For the most part, the mainstream media accepted at face value the glossy prescriptions without wondering at all about the vested interests the World Bank might have in presenting the data to suit its own ends“ (Mihevc 1995: 133). Die Vorwürfe statistischer Manipulationen verstummten demnach im allgegenwärtigen ‚*pro-adjustment*‘-Klima der frühen 90er Jahre. Weitere Berichte folgten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Die Weltbank entdeckte das Armutsthema neu. Eine Vielzahl der Berichte widmete sich Fragen zur Armutsbekämpfung und Umweltauswirkungen, wie der im Jahr 1996 veröffentlichte Bericht *Taking Action to Reduce Poverty in Sub-Saharan Africa – an overview* (World Bank 1996a) oder das im selben Jahr publizierte Dokument *Toward Environmentally Sustainable Development in Sub-Saharan Africa: A World Bank agenda* (World Bank 1996b).

Der Bericht *Can Africa Claim the 21st century?* (World Bank 2000) befasst sich mit den Chancen Afrikas im neuen Jahrtausend. Sowohl der Armutsfokus als auch die *good governance*-Thematik sind darin vorhanden. Nach jahrelanger Führung des Entwicklungsregimes durch die Weltbank wurde im Oktober 2001 die NEPAD-Initiative (*New Partnership for Africa's Development*)³⁴ von afrikanischen Regierungsführern initiiert. Dies kann als Versuch gedeutet werden, die afrikanische *ownership*³⁵ der Entwicklungs-Agenda zurückzugewinnen, wenn auch in Partnerschaft mit der Gebergemeinschaft. Paul Nugent sieht in der Initiative zwar einen willkommenen Versuch, die Verantwortung übernehmen zu wollen; er betont jedoch gleichzeitig die fehlende Kohärenz des Konzepts und stellt dessen Aussicht auf Erfolg in Frage (Nugent 2004: 366). Mit der Veröffentlichung ihrer neuesten Entwicklungs-Vision unter dem Titel *Meeting the Challenge of Africa's Development: A World Bank Group action plan* (World Bank 2005) trägt die Entwicklungs-Agenda Afrikas wieder die Handschrift der Weltbank. Helmut Asche sieht darin keine wesentlichen Veränderungen zur bisherigen Strategie und zweifelt das neue Konzept an einigen Stellen an. Zudem spricht er von einer Abkehr der

³⁴ Für detaillierte Informationen zu NEPAD siehe: www.nepad.org.

³⁵ *Ownership* kann als ‚Eigentümerschaft‘ übersetzt werden. Die genaue Weltbank-Perzeption des Begriffs wird im späteren Teil der Arbeit problematisiert (siehe zum Vergleich mit der BMZ-Perzeption Anhang 1).

Armutsorientierung, da die Förderung von Wachstum im neuen Konzept der Armutsbekämpfung übergeordnet wird. Der Führungsanspruch der Weltbank in der Koordinierung steigender internationaler Hilfe bestätigte sich zudem im Bericht (vgl. Asche 2006).

3.2 Zur Auswahl der Berichte und ihrer vergleichenden Analyse

Wie bereits angekündigt, steht die Analyse und der Vergleich von drei afrika-bezogenen Berichten im Mittelpunkt dieser Arbeit. Dabei ist die eingangs erläuterte Frage wegweisend, ob sich die Afrikapolitik der Weltbank seit den frühen 80er Jahren grundlegend verändert hat. Anhand der in der Einleitung genannten Kategorien (Entwicklungsbegriff, Ursachenanalyse, Rolle des Staates, Rolle der Geber /Entwicklungshilfe, Sektorstrategien) soll dieser Frage nachgegangen werden. Lassen sich in allen Kategorien Veränderungen nachweisen, kann auch von einer veränderten Afrikapolitik gesprochen werden. Ein Schwerpunkt wird im weiteren Teil dieser Arbeit auf der Auseinandersetzung mit dem Konzept *good governance* liegen. In diesem Zusammenhang bleibt auch zu klären, ob sich Baylies Einschätzung einer allgemeinen ‚Rekonzeptualisierung des Staates‘ auch in der Afrikapolitik der Weltbank nachweisen lässt (vgl. Baylies 1995).

Der Bericht *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An agenda for action* (1981) hat besondere Bedeutung, da er zugleich der erste umfangreiche Bericht der Weltbank zur Entwicklung und Lage in Afrika war und viele Diskussionen zwischen Befürwortern und Kritikern der SAP hervorrief. Der im Jahr 1989 veröffentlichte Bericht *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth: A long term perspective study* (1989) hat die Diskussion um *good governance* eröffnet und stellt damit ein weiteres wichtiges Dokument dar. Der zeitlich jüngste Bericht trägt die Titelfrage *Can Africa Claim the 21st Century?* (2000) und setzt sich mit den Chancen und Risiken Afrikas im neuen Jahrtausend auseinander. Als Referenzdokument vieler Organisationen – wie der UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) und UNECA – hat auch dieser Bericht Einfluss auf die anderen Akteure im Entwicklungsregime ausgeübt und kann damit als wichtiges Dokument gelten. Im weiteren Teil der Arbeit wird der 1981er Bericht als Berg-

Bericht, der Bericht aus dem Jahre 1989 als Langzeitstudie und der 2000er Bericht als Millenniumsbericht bezeichnet.

Die Auswahl der drei Berichte fand anhand mehrerer Kriterien statt. Zum einen sind die ausgewählten Berichte aus zeitlicher Sicht interessant, da sie im Abstand von jeweils circa 10 Jahren erschienen sind und damit einen guten Überblick für den Zeitraum 1981 bis 2000 geben können. Zum anderen haben die Berichte im entwicklungspolitischen Diskurs – wie bereits dargestellt – für intensive Diskussionen gesorgt.³⁶ Des Weiteren werden in allen drei Berichten Entwicklungsstrategien entworfen und die Entwicklungschancen Afrikas eingeschätzt, was als Grundlage zum Vergleich der Berichte dient.

Die Analyse sowie der anschließende Vergleich der Berichte wurden anhand folgender Leitfragen durchgeführt:

- Welche Vorstellung von Entwicklung wird in dem Bericht ausgedrückt?
- Was sind die Symptome und Ursachen der ausbleibenden Entwicklung?
- Welche Bereiche werden als entwicklungsrelevant angesehen?
Welche Maßnahmen werden vorgeschlagen?
- Welche Rolle spielen die unterschiedlichen Akteure in der Entwicklungsstrategie?
- Welche Besonderheiten hat der Bericht?
Wie lautet die geäußerte Kritik?

Abschließend sollen die in den Berichten impliziten Entwicklungsstrategien verglichen werden, um mögliche Veränderungen und Konstanten in der Afrikapolitik der Weltbank zu verdeutlichen.

Im nun folgenden Kapitel wird der Berg-Bericht anhand des Fragenkatalogs analysiert.

³⁶ Der Bericht *Can Africa Claim the 21st Century?* aus dem Jahr 2000 hat vergleichsweise geringe Reaktionen ausgelöst, stellt aber aus inhaltlichen Aspekten ein interessantes Dokument dar.

4. ACCELERATED DEVELOPMENT IN SUB-SAHARAN AFRICA: AN AGENDA FOR ACTION (1981)

Der 1981 veröffentlichte Bericht *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An agenda for action* kam auf die Forderung einiger afrikanischer Gouverneure der Weltbank, die sich um den afrikanischen Kontinent sorgten, zustande. Er wurde, um den Reformforderungen gerecht zu werden, nicht von Weltbankmitarbeitern, sondern von einer ‚unabhängigen‘ Kommission ausgearbeitet. Deren Leitung übernahm der als gemäßigtter Verfechter der Marktideologie und Afrikakenner geltende Elliot Berg, nach dem der Bericht später benannt wurde (Melchers 1989: 14). In diesem Bericht wurde der afrikanische Kontinent hinsichtlich der vorhandenen Problematiken erstmals explizit analysiert. Er galt in den 80er Jahren als Orientierung für die Afrikapolitik der internationalen Gebergemeinschaft und hat zugleich zu intensiven Debatten zwischen Verfechtern und Kritikern geführt. Des Weiteren bildete er die Grundlage der Strukturanpassungsprogramme.

Nach dem ideologischen und praktischen Scheitern des Modernisierungsansatzes und infolge externen Drucks der Regierungen einiger Industriestaaten kam es Anfang der 1980er Jahre, wie bereits im zweiten Kapitel erwähnt, zu einem Umlenken des entwicklungspolitischen Kurses. Im Zuge dessen wurde das neoklassische durch das neoliberale Paradigma ersetzt. Das Scheitern des Modernisierungsansatzes wurde auf das Eingreifen des Staates in die wirtschaftlichen Prozesse geschoben. Gesellschaftliche Wohlfahrt war der neuen Theorie nach nur durch den Markt maximierbar (Mihevc 1995: 48f.).

Diese Einsichten setzten sich auch im Berg-Bericht durch, wie im Folgenden aufgezeigt werden soll. Anschließend werden die beiden anderen Reporte analysiert, was einen Vergleich der darin entwickelten Strategien ermöglichen wird.

4.1 Welche Vorstellung von Entwicklung wird in dem Bericht ausgedrückt ?

Im Bericht werden die Begriffe Wachstum und Entwicklung als Synonyme verwendet. Im Titel ist noch die Rede von „beschleunigter Entwicklung“ (*Accelerated Development in Sub-Saharan Africa*); im Bericht wird dies durch „beschleunigtes Wachstum“ ersetzt:

„This Report deals with short- to medium-term responses to Africa’s current economic difficulties. It focuses on how growth can be accelerated and how the resources to achieve the longer-term objectives set by the African governments can be generated, with the support of the international community. Like the *Lagos Plan*, the Report recognizes that Africa has enormous economic potential which awaits fuller development“ (World Bank 1981: 1; Unterstreichung: I.T.).

Die Entwicklungsstrategie wird als exportorientiert und auf der Landwirtschaft basierend beschrieben. Dies schließt verbesserte Preisanreize in der Landwirtschaft und exportfördernde Maßnahmen, wie eine Abwertung des Wechselkurses und eine Abkehr von der Importsubstitution mit ein. Die ländliche Entwicklung soll über eine wachstumsorientierte Strategie verwirklicht werden. Ziel von Entwicklung ist demnach wirtschaftliches Wachstum. Es soll die Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhöhen und damit zur Armutsreduzierung beitragen (World Bank 1981: 50). Armutsreduzierung wird somit nicht als eigenes Ziel definiert; vielmehr wird es als begleitende Wirkung von wirtschaftlichem Wachstum angesehen.

Theoretisch orientiert sich der Bericht an mehreren wirtschaftswissenschaftlichen Thesen. Zum einen drückt sich die *urban bias*-These³⁷ des Ökonomen Michael Lipton und deren Weiterentwicklung durch Robert Bates, welcher Regierungsinterventionen zugunsten der städtischen Bevölkerung (*urban bias*) und falsche Preispolitik als Ursachen der wirtschaftlichen Krise in Afrika ansieht, im Bericht aus. Des weiteren fließt auch das Theorem der Komparativen Kostenvorteile³⁸ in den Bericht mit ein. Demnach sollten die Exporte derjenigen Güter, die am besten und mit den geringsten Ressourcen produziert werden können, erhöht werden (Mihevc 1995: 89f.).

Der *Lagos Plan of Action*, auf den schon in der Einleitung des Berichts als Orientierungswerk verwiesen wird, wird zwar zur Legitimierung einzelner Maßnahmen benutzt, jedoch nicht in seiner Überzeugung, eine ‚eigenständige‘ Entwicklung zu propagieren, unterstützt. Die von der Weltbank übernommene Idee von mehr

³⁷ Michael Lipton ist einer der Hauptverfechter der *urban bias*-These. Er behauptet, dass alle Entwicklungsbemühungen strukturell gegen ländliche Gebiete, insbesondere gegen Kleinbauern, gerichtet sind (Mihevc 1995: 90). Robert Bates entwickelte die *urban bias*-These im afrikanischen Kontext weiter. Die Krise Afrikas sei aufgrund von falschen Anreizen in der Landwirtschaft entstanden. Dies resultiere aus dem Einfluss städtischer Interessengruppen, welche billige Güter nachfragten. Dies wiederum kann von den Regierungen nur durch erhöhte Exportsteuern und Preiskontrollen erreicht werden, was zum Nachteil der landwirtschaftlichen Produktion und der ländlichen Gebiete geschieht (Nugent 2004: 330).

³⁸ Die Theorie der Komparativen Kostenvorteile geht auf den britischen Nationalökonom David Ricardo (1772-1823) zurück und stellt bis heute in der neoklassischen Außenhandelstheorie eine Lehrformel dar. Das Theorem verdeutlicht, auf welche Exportgüter sich ein Land aufgrund kostengünstiger Produktionsbedingungen im freien Welthandel spezialisieren soll (Nuscheler 2004: 309).

self reliance wird in ihrem Bericht daher nicht überzeugend umgesetzt (vgl. World Bank 1981).

4.2 Was sind die Symptome und Ursachen der ausbleibenden Entwicklung?

Zu Beginn der 1980er Jahre wird die Situation in Afrika als Krise umschrieben: „Slow overall economic growth, sluggish agricultural performance coupled with rapid rates of population increase, and balance-of-payments and fiscal crises – these are dramatic indicators of economic trouble“ (World Bank 1981: 2). Die Länder des afrikanischen Kontinents und insbesondere ihre Landwirtschaftssektoren werden als besonders schwer von der Weltwirtschaftskrise getroffen bezeichnet.

Die Autoren des Berichts benennen als Ursachen des ausbleibenden Wachstums neben den externen weltwirtschaftlichen Entwicklungen vor allem interne Faktoren. Unter externen Faktoren werden ungünstige Trends in der internationalen Wirtschaft, die sich seit Beginn der 70er Jahre verschärft haben, subsumiert. Dazu gehören die Stagflation in den Industrieländern, steigende Energiepreise, ein geringes Wachstum der Primärgüter sowie fallende *terms of trade* (TOT)³⁹. Auf interner Ebene wird zwischen strukturellen und politischen Faktoren unterschieden. Zu den strukturellen Faktoren zählen klimatische und geographische Bedingungen, schnelles Bevölkerungswachstum, unterentwickelte Ressourcen, Konflikte und durch Kolonialismus und Post-Kolonialismus erzeugte wirtschaftliche Störungen. Auch die schwierige nachkoloniale institutionelle Anpassung wird als Problem gesehen. Politikversagen wird als weiterer interner und bedeutender Auslöser der Krise betrachtet: „The internal “structural“ problems and the external factors impeding African economic growth have been exacerbated by domestic policy inadequacies, of which three are critical“ (World Bank 1981: 4). Erstens habe eine falsche Handels- und Wechselkurspolitik zu einer Überprotektion der Industrie geführt. Zweitens sei ineffizientes Ressourcenmanagement als Folge von Verwaltungsschwierigkeiten entstanden. Drittens bestehe in vielen Ländern durch falsche Wechselkurs-, Steuer- und Preis-

³⁹ Die Bezeichnung *terms of trade* bedarf einer Spezifizierung. Die am häufigsten verwendete Berechnungsgröße sind die *Commodity TOT*: Sie drücken das Verhältnis von Export- zu Importpreisen aus. Im Falle der Entwicklungsländer beziehen sie sich also auf das Preisverhältnis zwischen exportierten Rohstoffen und importierten Fertigprodukten. Es besteht eine geringe Aussagekraft dieser Bezugsgröße. Die *Commodity TOT* drücken weder Veränderungen der allgemeinen Importkapazität des Landes, noch die Produktivitätsveränderungen im in- und ausländischen Exportsektor aus. *Income TOT*, *Single Factor TOT* und *Double Factor TOT* berücksichtigen diese zusätzlichen Informationen und sind demnach für einen realistischen Vergleich nützlicher (Nuscheler 2004: 313).

politik der Regierungen eine Vernachlässigung der Landwirtschaft (World Bank 1981: Kapitel 1) Der Bericht erwähnt nur kurz die Mitschuld der Geber, welche zur Krise beigetragen haben: „Donors have thus contributed to some extent to the present crisis” (World Bank 1981: 7). Es bleibt jedoch bei dieser unspezifischen Aussage. Die Rolle der Geber wird nicht weiter problematisiert.

Die Ursachenanalyse der Weltbank konzentriert sich insgesamt auf die internen Faktoren. Kritik wird von den Autoren des Berichts insbesondere an den Regierungen geübt, welche durch ihr innenpolitisches Fehlverhalten die Hauptschuld für die Krise tragen würden. Schon in der Einleitung schreibt der damalige Weltbankpräsident A.W. Clausen: „(...) African governments should not only examine ways in which the public sector organizations can be operated more efficiently, but should also examine the possibility of placing greater reliance on the private sector“ (World Bank 1981: v). Durch einen größeren Einfluss des privaten Sektors soll den Regierungen die leitende Rolle entzogen werden, wodurch man sich erhöhte Effizienz verspricht. Die externen Bedingungen (TOT, Ölpreisanstieg, fallender Weltmarktanteil der Primärgüter etc.) werden im Bericht relativiert, indem sie als weniger bedeutend für die Verschlechterung der Situation als die schwache Exportleistung der afrikanischen Länder bezeichnet werden. Kapitel 3, welches die externen Faktoren beschreibt, ist zudem mit sieben Seiten das kürzeste Kapitel im Bericht. Als Hauptursache für die Zahlungsbilanzdefizite gelten nicht fallende TOT sondern das geringe Exportwachstum. Schließlich werden auch externe Faktoren, wie Handelsrestriktionen der Industriestaaten als mögliche Gründe genannt, jedoch im gleichen Atemzug wieder relativiert: „Finally, there are external factors – trade restrictions imposed by the developed countries. As with terms of trade, it must be noted that, while these are important, they are not critical in determining export growth“ (World Bank 1981: 20). Zum einen würden die Effekte der Restriktionen durch die Struktur des afrikanischen Handels und bestehende Verbindungen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft abgemildert; zum anderen wären die Auswirkungen auf andere Regionen, welche die Hürden dennoch überwinden konnten, deutlich stärker. Dem Bericht zufolge erklären demnach hauptsächlich drei interne Faktoren das schwache Exportwachstum, was wiederum für die Wirtschaftskrise verantwortlich gemacht wird: (1) eine den Landwirtschafts- und den Exportsektor vernachlässigende Politik,

(2) das schnelle Bevölkerungswachstum und (3) die Inflexibilität der afrikanischen Wirtschaft (fehlende Diversifizierung) (World Bank 1981: 21).

4.3 Welche Bereiche werden als entwicklungsrelevant angesehen? Welche Maßnahmen werden vorgeschlagen?

Im Gegensatz zu den in den 60er und 70er Jahren vorherrschenden Entwicklungsstrategien, welche sich auf Industrialisierung und Modernisierung konzentrierten, propagiert der Berg-Bericht eine auf **Landwirtschaft** basierende Entwicklung:

„[A]gricultural output is the single most important determinant of overall economic growth and its sluggish record of recent years is the principal factor underlying the poor economic performance of the countries of this region“ (World Bank 1981: 45).

Der Berg-Bericht stützt seine Empfehlungen auf den *Regional Food Plan for Africa* der FAO (*Food and Agricultural Organization*) von 1980, welcher von der OAU gebilligt wurde. Darin wird ein Wachstumsziel der Landwirtschaft von 3,9 % zwischen 1980 und 1985 sowie von 4,2 % zwischen 1985 und 1990 anvisiert, was durch erhöhte Investitionen erreicht werden soll. Diese wachstumsorientierte ländliche Entwicklungsstrategie soll die kleinbäuerliche Produktion fördern, weil dort laut Studie erstens große Potentiale vorhanden sind, zweitens Armut vor allem ein ländliches Phänomen ist, drittens durch die Erhöhung der ländlichen Einkommen die Grundversorgung gesichert werden kann und viertens diese Strategie der Outputerhöhung am effektivsten ist (World Bank 1981: 51). Darüberhinaus sollen große private Unternehmen sowie Partnerschaften zwischen öffentlicher und privater Hand gefördert werden (World Bank 1981: 45ff.).

Um die ländliche Entwicklungsstrategie erfolgreich zu implementieren, bedarf es laut Weltbank eines verbesserten Anreizsystems⁴⁰ für die Bauern. Die wichtigsten Reformbereiche sind in diesem Zusammenhang die Preis-, Marketing- und Inputangebotspolitik der Regierungen.

Die hohe Besteuerung der Exporternte durch Exportsteuern, überbewertete Wechselkurse, Abgaben an Vermarktungsbehörden sowie hohe Marketingkosten hat die Exportproduktion stark gehemmt. Als weitere produktionshemmende Faktoren

⁴⁰ Unter Anreizstruktur versteht die Weltbank in ihrem Bericht: „all those aspects of the farmer’s environment which affect his willingness to produce and to sell: the level, structure, and predictability of prices; the efficiency, fairness, and stability of marketing arrangements; the availability and prices of off-farm inputs and of consumer goods; and (...) the degree of participation in decisionmaking“ (World Bank 1981: 52ff.).

werden die durch Wechselkursaufwertung verbilligten Nahrungsmittelimporte genannt, wodurch importierte Getreidesorten wie Reis und Weizen billiger als die einheimischen Erzeugnisse verkauft werden konnten. Dies hat sich wiederum negativ auf die inländische Produktion ausgewirkt (World Bank 1981: 55f.). Diese Preispolitik wird als *urban bias* bezeichnet. Der Bericht spricht sich deutlich für die Umkehr der *urban bias* aus. Eine für die Produktion vorteilhafte Exportpreispolitik und höhere Nahrungsmittelpreise werden als Lösungen genannt. Konkrete Forderungen werden hinsichtlich erhöhter Zölle auf Nahrungsmittelimporte sowie eines erhöhten inländischen Wettbewerbs im Nahrungsmittelmarkt gestellt (World Bank 1981: 57ff.).

Ein weiterer Reformbereich innerhalb des Landwirtschaftssektors betrifft die Marketing- und Inputangebotspolitik. Der große Anteil an staatlichen Vermarktungsagenturen⁴¹ und Inputverteilungs-Agenturen⁴² wird als problematisch angesehen. Der durch Überbesetzung und fehlende Managementfähigkeiten gekennzeichnete staatliche Marketingsektor soll deshalb durch private Agenturen abgelöst werden. Dadurch könnten sowohl der Effizienzgrad als auch die Exporterlöse für Produzenten gesteigert werden:

„The keystone of any marketing reform, then, must be to capitalize on the indigenous trading system, a proven asset, and let it play a bigger role in the distribution system. The private sector, with its small-scale, decentralized and flexible structure, is particularly well suited for this task” (World Bank 1981: 65).

Privat geleitetes Marketing könnte zudem zu geringeren Kosten beitragen (World Bank 1981: 61ff.).

Das Kapitel wird durch zwei weitere Politikempfehlungen ergänzt. Zum einen wird zu vermehrter und verbesserter Agrarforschung aufgerufen, zum anderen werden die Vorteile der bewässerten Landwirtschaft erläutert. Beide Bereiche sollen durch vermehrte regionale und internationale Zusammenarbeit gefördert werden (World Bank 1981: 69ff.).

Die Bereiche Bildung, Erwachsenenbildung und Gesundheit werden im Bericht unter dem Ausdruck *human resource development*, was als **„menschliche Ressourcen-**

⁴¹ Öffentliche Vermarktungsagenturen sind für die Sammlung, den Transport, z.T. auch die Weiterverarbeitung und Verteilung der landwirtschaftlichen Produkte zuständig (World Bank 1981: 59).

⁴² Öffentliche Inputverteilungs-Agenturen stellen oftmals die einzigen Agenturen zur Beschaffung und Verteilung von Inputs – wie Düngemittel, Saatgut und anderen Dienstleistungen – dar (World Bank 1981: 60).

entwicklung' übersetzt werden kann, zusammengefasst (World Bank 1981: 81). Neben Effekten auf das wirtschaftliche Wachstum wirkt sich erhöhte Bildung laut Weltbank auch auf Verteilung und soziale Gerechtigkeit aus. Die Ziele verbesserter ,menschlicher

Ressourcen' lauten: erweiterte Schulsysteme, verbesserte und effizientere Ressourcennutzung (effiziente Bildungsfinanzierung, erhöhtes Schüler-Lehrer-Verhältnis, angemessene Löhne etc.) und verbesserte Qualität (besser ausgebildete Lehrer, besseres Lehrmaterial, Instandhaltung von Gebäuden etc.). Insgesamt wird vor allem in der Primärbildung Entwicklungspotential gesehen, da die sozialen und privaten Erträge des Grundschulunterrichts laut einiger Studien besonders hoch sind (World Bank 1981: 81ff.).

Unter Erwachsenenbildung werden unterschiedliche Aktivitäten außerhalb des Schulsystems summiert: „[F]rom in-service classes for civil servants to nutrition education for mothers in well-baby clinics“ (World Bank 1981: 85). Die Empfehlungen konzentrieren sich auf Training im Bereich Wirtschaft und öffentliches Management, da hier besonders große Potentiale für eine effiziente Ressourcennutzung gesehen werden (World Bank 1981: 85f.).

Verbesserungen im Gesundheitssystem gelten als weitere Möglichkeiten, die ,menschlichen Ressourcen' zu entwickeln. Zu den Zielen des Berg-Berichts gehören: „[I]ncreasing access to low-cost health care; consolidating and upgrading health systems; research improvements; and improving access to safe water and adequate sanitation“ (World Bank 1981: 87).

Neben der Landwirtschaft und der Entwicklung ,menschlicher Ressourcen' wird langfristiges Entwicklungspotential vor allem in den Bereichen Industrie, Bodenschätze (außer Öl), Energie sowie Transport und Kommunikation gesehen.

Die **Industrialisierung** spielt dem Bericht zufolge bei der Entwicklung eine bedeutende Rolle, da sie sowohl zum strukturellen Wandel als auch zur Diversifizierung der Wirtschaft beiträgt. Dadurch könne die Abhängigkeit von externen Faktoren gesenkt und mehr Flexibilität der Wirtschaft erreicht werden. Damit dies gelingt, müssen laut Weltbank einige Hürden, wie die geringe Marktgröße vieler afrikanischer Länder, die geringe Bevölkerungsdichte, hohe Lohn- und Managementkosten sowie die schlechte Infrastruktur überwunden werden. Zu den empfohle-

nen Schritten gehören der Aufbau einer institutionellen Anreizstruktur, welche Investitionen auf produktive und wettbewerbsfähige Industrien lenken soll, sowie erhöhte Anstrengungen zur regionalen wirtschaftlichen Integration (World Bank 1981: 91ff.). Der verarbeitenden Industrie wird im Export nur geringes Entwicklungspotential zugesprochen: „Neither the past record nor newly uncovered special advantages suggests that concentration on exports of labor-intensive manufactures is a promising strategy for most of Africa“ (World Bank 1981: 94). Insgesamt werden Veränderungen insbesondere in der Politik und in den Institutionen anvisiert. Um Anreize für industrielle Exporte zu erhöhen, muss die Importsubstitution zugunsten erhöhten Wettbewerbs reduziert, direkte Kontrollen abgeschafft und Unterschiede bei Steuerbedingungen und Protektion zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen ausgeräumt werden. Um des weiteren die Auswahlprozesse von Investitionsprojekten effizienter zu gestalten, ist eine veränderte Anreizstruktur, die Abkehr von langfristigen Produktionsrechten sowie die Zulassung wettbewerbsfähiger Importe notwendig. Es bedarf außerdem des Abbaus von Erfordernissen für staatliche Industriefirmen (Mindestangestelltenzahl, unbezahlte Dienstleistungen und Höchstpreise) sowie deren Gleichstellung mit privaten Firmen hinsichtlich der Steuerbedingungen. Regierungen sollen schließlich durch Steueranreize industrielle Investitionen anziehen (World Bank 1981: 96ff.).

Wachstumschancen sieht der Bericht zudem im Bereich der **Bodenschätze**: „Minerals production, therefore, can become a great source of growth in Africa in the decade ahead“ (World Bank 1981: 97f.). Dafür sind Investitionen in die Erschließung neuer Bodenschätze, die Instandhaltung und den Wiederaufbau schon bestehender Minen und Bergwerke nötig (World Bank 1981: 97ff.).

Der **Energiesektor** ist laut Weltbank durch eine Brennholzkrise geprägt. Um dem Problem der Knappheit an Brennholz entgegenzuwirken, müssen sowohl die Energieressourcen ausgeweitet als auch die Effizienz der Energienutzung verbessert werden. Der Bericht empfiehlt die Erschließung neuer Energiequellen, sowohl kommerzieller als auch erneuerbarer Art. Dazu zählen Öl, Gas, Wasserkraft, Kohle und erneuerbare Energien wie Zucker, Alkohol, Sonne, Wind und Wasser. Besondere Beachtung muss auch der Energieplanung zukommen. Es wird des weiteren vorgeschlagen, zentrale Energieplanungseinheiten für eine bessere Koordinierung der Energiepolitik einzurichten. Die Erhöhung der Effizienz beim Energieverbrauch stellt eine weitere Herausforderung dar. Laut Bericht kann hierzu sowohl durch

Einsparungen beim Energieverbrauch (Industrie, Transport etc.), verbessertes Management sowie die Suche nach alternativen Transportmitteln (öffentliche Verkehrsmittel) beigetragen werden. Die Preise für Energie sollen dabei den realen ökonomischen Kosten entsprechen, was in einigen Ländern Preiserhöhungen nötig machen würde. Regionale Ansätze (regionale Trainingszentren, Studien zu regionaler Energienutzung etc.) wie sie im *Lagos Plan of Action* propagiert werden, sollen unterstützt werden (World Bank 1981: 102f.).

Im Bereich **Transport- und Kommunikationswesen** sieht die Weltbank weitere Wachstumspotentiale, die durch einen verbesserten Zugang und geringere Kosten realisiert werden sollen. Als Hauptproblem zur Erreichung dieser Ziele werden fehlende Investitionen genannt. Auf die Strategie der UNECA beziehend (welche die Jahre 1978 bis 1988 zur Transport- und Kommunikationsdekade ernannt hat), sollte laut Weltbank vor allem in schon bestehende Anlagen und Einrichtungen investiert werden (Instandhaltung und Reparatur von Straßen etc.) sowie insbesondere Großprojekte gut durchdacht werden (World Bank 1981: 105ff.). Zudem soll der Aufbau von Kapazitäten lokale Initiativen stärken:

„It means enhanced attention to subdividing jobs so that they can be managed by local people, providing specialized training and appropriate on-the-job supervision, supplying credit to assist with bidbonds and the purchase or leasing of construction or transport equipment, technical assistance for small contractors, reduced economic regulations for transporters, and, above all, maintaining a clear and stable legal and financial framework in which local initiative can flourish“ (World Bank 1981: 106).

Im Gegensatz zu diesen eher kurzfristigen Entwicklungszielen beschreibt die Weltbank die Themen Bevölkerungswachstum und Urbanisierung, Ressourcenplanung sowie Regionalisierung als langfristige Strategiebereiche.

Die Weltbank weist auf die weltweit höchste Bevölkerungswachstumsrate in Afrika und die damit einhergehenden besonderen Herausforderungen und Probleme hin. Als Lösung des **Bevölkerungsproblems** wird der Modernisierungsprozess mit dem damit einhergehenden demographischen Übergang gesehen, welcher sich jedoch in Afrika mit Ausnahme von Mauritius noch nicht durchgesetzt habe. Als langfristige Maßnahme gegen das hohe Bevölkerungswachstum wird die Familienplanung gesehen, in deren Rahmen Informationen verbreitet und Aufklärung über Verhütungsmethoden durchgeführt werden sollen. In diesem Zusammenhang sollen auch Familienplanungszentren sowie ministerielle Einheiten eingerichtet werden. Die

Urbanisierung wird durch das hohe Bevölkerungswachstum beschleunigt und stellt laut Bericht eine besondere Herausforderung für die Regierungen dar. Neben hoher Arbeitslosigkeit ist vor allem die Versorgung mit Wasser, Strom und sanitären Anlagen prekär. Das im Bericht vorgeschlagene Lösungsmodell umfasst drei Bereiche: (1) Der Aufbau von Planungs- und Verwaltungsstrukturen, (2) Mechanismen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zum Dienstleistungsangebot sowie (3) sichere und erschwingliche Grundversorgung. Nutzergebühren werden in diesem Zusammenhang als unersetzlich angesehen, da sie Finanzen für weitere Projekte generieren (World Bank 1981: 112ff.).

Die **Ressourcenplanung**, welche laut Weltbank gegenwärtig durch Kapazitäts- und Datenerhebungsprobleme behindert wird, ist ein weiteres langfristig bedeutendes Handlungsfeld in der Strategie. Viele Landnutzungsbehörden haben demnach keine ausreichende technische Ausstattung; es besteht grundsätzlich ein Mangel an Daten und Forschungsvorhaben. Auf Dorfebene sollen sich die Maßnahmen auf die Boden- und Wasserkonservierung konzentrieren. Dabei können Pilotvorhaben im Rahmen landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte, die vor allem auch die Rolle traditioneller Autoritäten beachten, eingeführt werden. Auf Makroebene sind Vorhaben der Erosionskontrolle vorgesehen. Für die erfolgreiche Durchführung von Wiederaufforstungsprogrammen stellt die Mobilisierung der ländlichen Bevölkerung eine wichtige Voraussetzung dar. Des Weiteren wird auf die Bedeutung von Trainingseinheiten für Förster und Landwirtschafts-Berater (*forestry extension workers*)⁴³ hingewiesen. Auch für die gesicherte Brennholzversorgung stellt die Wiederaufforstung laut Bericht eine wichtige Voraussetzung dar (World Bank 1981: 117f.).

Von einer verstärkten **wirtschaftlichen Regionalisierung**, wie sie im *Lagos Plan of Action* propagiert wird, verspricht man sich positive Wirkungen auf die Entwicklung. Zum einen könne durch wirtschaftliche Integration die Hürde der begrenzten Märkte überwunden werden, zum anderen würden auch die vielen Binnenstaaten von verstärktem intraregionalem Handel profitieren. Es werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen: Die Verstärkung von Transportverbindungen, die Abkehr von

⁴³ *Extension* bezieht sich auf die Verbreitung von agrarwissenschaftlichem Wissen und neuen Technologien. Die *extension workers*, welche diese besten Bewirtschaftungsmethoden an die Landwirte weitergeben, bieten normalerweise auch Inputs und Kredite an. Ziel ist eine effizientere und umweltverträglichere Bewirtschaftung (World Bank 1981: 74). Gleiches gilt für die Verbreitung von Wissen im Bereich Forstwirtschaft.

für intraregionalen Handel schädlicher Geld- und Handelspolitik sowie die Förderung gemeinsamer Projekte in den Bereichen Industrie, Bildung, Forschung und regionale Organisationen (World Bank 1981: 118f.).

Die einzelnen Sektorstrategien basieren im Berg-Bericht eindeutig auf neoliberalen Politikempfehlungen. Der Abbau des staatlichen Einflusses, die Stärkung des privaten Sektors sowie eine auf Liberalisierung basierende Wirtschaftsstrategie durchziehen alle genannten Sektorstrategien.

4.4 Welche Rolle spielen die unterschiedlichen Akteure in der Entwicklungsstrategie?

Die **internationale Gebergemeinschaft** nimmt in der Strategie eine wichtige Rolle ein, was vor allem auf ihre Funktion als Kreditgeber zurückgeführt wird. Die Notwendigkeit erhöhter Entwicklungshilfe wird gleich mehrmals betont:

„The first step for the international community, if it is to assist African countries through the present crisis and help the region realize its potential, is a commitment to larger aid flows in the 1980s“ (World Bank 1981: 7).

An anderer Stelle heißt es über die gemeinsamen Wirkungen von SAP und erhöhter finanzieller Hilfe:

„Policy reform can boost growth, but without greatly increased aid there will be insufficient foreign exchange and investment funds available to allow full structural adjustment. (...) Moreover, many African countries could not undertake reform without additional assistance“ (World Bank 1981: 123).

Länder, die bestimmte makropolitische Anpassungen durchführen, können fortan Strukturanpassungskredite erhalten. Die Reformen im Rahmen der SAP umfassen vor allem makroökonomische Anpassungen, wie Wechselkursabwertungen und den Abbau direkter Handelskontrollen sowie preispolitische Änderungen. Zudem ist die Rede von neuen Formen der Entwicklungshilfe. Die Hilfe soll nicht nur ausgeweitet sondern auch effektiver werden: „It will have to be accompanied by closer attention to project selection and design, by more flexibility in aid modalities (...), by more nonproject lending, and by greater attention to the policy environment“ (World Bank 1981: 8). Im letzten Kapitel, das sich ausschließlich der externen Hilfe in den 1980er Jahren widmet, wird zu mehr Programm- anstelle von Projekthilfe geraten. Des Weiteren werden Verwaltungsschwierigkeiten der Empfängerländer angesprochen, welche durch die allgemeine Harmonisierung der Geberprozeduren behoben werden könnten (World Bank 1981: Kapitel 9).

Im Bericht ist mehrmals die Rede von ‚gemeinsamen‘ Anstrengungen der Geber- und Empfängerländer:

“Only the joint effort of African nations themselves and the international community will lead to progress in solving the problems that face Africa today. (...) An equally profound commitment is necessary from the international community – a commitment to increase aid and to provide assistance in ways more suitable to Africa’s needs than in the past and in support of the reform programs defined by the African governments. Policy reforms supported by substantially increased aid flows promise substantially improved growth prospects for Africa in the 1980s” (World Bank 1981: 121).

Die Aussage ist etwas irreführend, da hier zwar die Rede von Reformprogrammen ist, die von den afrikanischen Regierungen definiert werden, der Rahmen dieser Reformen jedoch schon von Seiten der Weltbank festgelegt wurde und die Kreditvergabe wiederum an die Reformbedingungen geknüpft ist. Die Situation ist weiterhin eindeutig durch ein Abhängigkeitsverhältnis der Empfänger- von den Geberländern gekennzeichnet. Dies bestätigend, liest man nur eine Seite später: „The reforms are those recommended earlier – changes in agricultural policies, improvements in the efficiency of resource use in the public sector and more open trade and exchange-rate policies“ (World Bank 1981: 122). Die Inhalte der Reformen werden von der Weltbank bestimmt. Für die Regierungen bleibt somit nur die Rolle des passiven Empfängers, der sich in die Strukturanpassung begeben muss, um Kredite zu erhalten. Die Forderung nach gemeinsamen Anstrengungen zwischen Geber- und Empfängerländern bleibt somit in sich widersprüchlich. Die Strategie wird weiterhin von Geberseite bestimmt.

Neben der finanziellen Unterstützung konzentrieren sich die Aufgaben der Geber auf die Bereiche Training und technische Unterstützung. Sie sollen den Empfängerländern Hilfe bei der Formulierung der Aktionsprogramme anbieten und auch bei der dafür notwendigen Analyse bestimmter Politikfelder behilflich sein. Allgemein wird dazu aufgerufen, der regionalen Integration und Zusammenarbeit erhöhte Priorität einzuräumen (World Bank 1981: 124ff.).

Die **Regierungen der Empfängerländer** erhalten in der Strategie die Rolle des ‚Sündenbocks‘, der für die Krise verantwortlich gemacht wird.

Sie haben der Weltbank zufolge auf drei Gebieten große Fehler begangen: In der Handels- und Wechselkurspolitik, bei der Ausweitung des staatlichen Apparates und in der Landwirtschaftspolitik. Die Forderung lautet dementsprechend, dass sich

der Staat zugunsten der Marktkräfte aus bestimmten wirtschaftlichen Bereichen zurückziehen soll. Hierzu gehören auch Politikveränderungen, wie eine Abkehr von Importsubstitution, überbewerteten Wechselkursen und staatlich festgelegten Preisen. Der öffentliche Sektor soll zudem die Ressourcennutzung effizienter gestalten und alternative Einnahmequellen wie Nutzergebühren einführen, um nicht ausschließlich von Steuereinnahmen abhängig zu sein. Was die staatlichen Firmen betrifft, wird zu grundlegenden Reformen in den Bereichen Verwaltung, Management, Rechnungsführung sowie den Anreizsystemen aufgerufen. Als eine weitere Maßnahme werden Privatisierungen genannt (World Bank 1981: Kapitel 4). Der Bericht macht deutlich, dass die Erhöhung der Entwicklungshilfe an diese politischen Veränderungen geknüpft ist:

„On the African side, aid inflows have not always been used effectively; their development impact has been diluted by inadequacies on the domestic policy environment. African governments, therefore, must be willing to take firm action on internal problems, be more open to proposals to revise policies in the light of experience, and be willing to accept the proposition that without policy reform higher aid will be difficult to mobilize” (World Bank 1981: 8).

Diese Aussage unterstreicht noch einmal die dominante Rolle der Geber gegenüber den Empfängerregierungen. Neben den politischen Reformen werden zusätzlich die Kompetenzbereiche der Regierungen eingeschränkt. Einige wichtige wirtschaftliche Funktionen sollen an den privaten Sektor abgetreten werden.

Dem **privaten Sektor** wird im Vergleich zu den Regierungen effizientes Handeln zugesprochen. Aufgrund dessen soll er viele wichtige (bisher staatlich geleitete) Bereiche übernehmen: „[G]iving wider responsibilities to the small-scale indigenous private sector (...)“ (World Bank 1981: 5). Es handelt sich um Bereiche, in denen die Regierungen laut Weltbank ineffizient arbeiten. Dies betrifft die Vermarktung im Bereich Landwirtschaft, Teile des Transportwesens, die Verteilung von landwirtschaftlichen Inputs wie Düngemittel und Saatgut, die Verteilung von Medikamenten sowie den Bereich Infrastruktur (Verträge zur Straßeninstandhaltung und Gebäude-reparatur) (vgl. World Bank 1981).

Der konkrete Beitrag der **Bevölkerung** wird darin gesehen, durch die Entwicklung ihrer Potentiale zum Wachstum und zur Entwicklung ihrer Länder beizutragen. Aktiv werden soll die ländliche Bevölkerung schon jetzt durch eigene Investitionen in die

Landwirtschaft und in die ländliche Entwicklung. Zum anderen werden Nutzgebühren gefordert, wodurch die Bevölkerung einen weiteren finanziellen Beitrag leisten soll (World Bank 1981: Kapitel 6). Die aktive Rolle der Bevölkerung beschränkt sich in der Strategie insgesamt auf den wirtschaftlichen Bereich.

4.5 Welche Besonderheiten hat der Bericht? Wie lautet die geäußerte Kritik?

Der Berg-Bericht wurde kontrovers diskutiert⁴⁴. Die Diskussionen drehten sich um die neoliberale Fundierung des propagierten Maßnahmenkatalogs und die damit einhergehende Schwächung der Regierungen der Entwicklungsländer. Staatliches Handeln sollte fortan in wenige Bereiche zurückgedrängt werden. Des Weiteren sollte die Vergabe von Krediten an bestimmte makroökonomische Anpassungen gebunden werden. Damit stellten die Empfehlungen des Berichts die bis dahin geltende Entwicklungsstrategie in Frage. Zu den Kritikern dieser neoliberalen Politikempfehlungen zählten vor allem Sozialwissenschaftler und die Regierungen der afrikanischen Länder. Eine Arbeitsgruppe der OAU-, UNECA- und ADB- (*African Development Bank*) Sekretariate veröffentlichte ein Dokument mit direkten Stellungnahmen zum Berg-Bericht, in dem es um einen Vergleich mit dem *Lagos Plan of Action* ging. Der Anspruch der Weltbank – ihr Bericht würde sich stark am *Lagos Plan* orientieren – wird darin hinterfragt. Die wichtigsten Punkte des afrikanischen Dokuments sind:

- Die in den beiden Dokumenten dargestellten Entwicklungs- und Wachstumsstrategien unterscheiden sich grundlegend. Der Berg-Bericht favorisiert eine exportorientierte und auf Landwirtschaft basierende Strategie, wohingegen der *Lagos Plan* eine intern orientierte und intersektoral basierte Strategie bevorzugt.
- Der Berg-Bericht ignoriert bei seiner Ursachenanalyse die externen Faktoren.
- Der Bericht überzeichnet die negativen Seiten des öffentlichen Sektors. Die Forderung nach einer reduzierten Rolle des Staates ist demnach falsch. Es sollte vielmehr auf einen effizienteren und entwicklungsorientierteren öffentlichen Sektor hingearbeitet werden.

⁴⁴ Der Artikel *What's Right with the Berg Report and What's Left of its Critics?* von John Sender und Sheila Smith (1984) gibt einen guten Überblick zur Diskussion um den Berg-Bericht.

- Die Potentiale und Leistungen des privaten Sektors werden im Berg-Bericht zu positiv dargestellt.
- Die Wichtigkeit von Verbindungen zwischen der Landwirtschaft und anderen Sektoren bleibt im Berg-Bericht unbeachtet.
- Die Forderung nach erhöhter Entwicklungshilfe ist berechtigt. Dennoch geht der Bericht zu kurz auf die Verschuldungsproblematik und die Rolle der Geber ein. Zudem wird die neu eingeführte Konditionalität „no reform – no aid increase“ als zu geberorientiert angesehen (UNECA 1982: 109ff.).

Einige dieser Kritikpunkte wurden von anderen Diskussionsteilnehmern bestätigt. Samir Amin sieht keine Parallelen zum *Lagos Plan*. Die Weltbankstrategie entspreche:

„a strategy of adjustment to the demands of the world system and based on exports (...), supported mainly by devaluation measures and by resorting to a larger measure of liberalism, these to be accompanied by offering a greater scope to private initiative.(...) this is an outward-oriented and not a self-reliant strategy, a policy of adapting to the requirements of transnationalization, a strategy which means renouncing any intention of constructing a diversified national and regional economy (...)”(Amin 1982: 24).

Des Weiteren argumentiert er, dass die Analyse der internen und externen Ursachen der Krise nicht weitreichend genug sei. Seine Kritik ist auf die theoretische Orientierung der Weltbank gerichtet:

„The critical analysis of current policies (...) and the consequent policies and priorities suggested (...) are governed by the Bank’s poor vision of the global functioning of the system and its «fundamentalist» bias of unbounded liberalism (à la REAGAN)” (Amin 1982: 26).

H.M.A. Onitiri spricht von der irreführenden Emphase, welche im Bericht auf den Exportsektor gelegt wird. Der Bericht verweise fälschlicherweise auf optimistische Preistrends der Primärgüter und ignoriere Versuche internationaler Organisationen, wie die der UNCTAD, zur Stabilisierung der Primärgüterpreise (Onitiri 1984: 50).

Rainer Tetzlaff bestätigt dies. Der Bericht klammere die externen Faktoren aus und stelle zu optimistische Prognosen. Recht gibt er jedoch der Kritik am Verhalten der Regierungen (Tetzlaff 1996: 111).

Konrad Melchers bezeichnet die Kritik an der Landwirtschaftspolitik als berechtigt, wohingegen der Bericht keine Lösungen für Anpassungsprobleme an externe Schocks bieten würde. Allgemein seien die Prognosen des Berg-Berichts jedoch „verhängnisvoll optimistisch“ (Melchers 1989: 21). Der Bericht habe durch

die Verbreitung optimistischer Aussagen zu weltwirtschaftlichen Trends „wesentlich dazu beigetragen, die Krise Afrikas weiter zu vertiefen“ (Melchers 1989: 26).

Neben diesen kritischen Beiträgen gab es auch positive und neutrale Reaktionen auf den Bericht. Michael Tribe sieht den Bericht als Bereicherung der Diskussion um Entwicklung an und sagt einen bedeutenden Einfluss des Dokuments auf Afrika voraus. Dabei hätte seiner Meinung nach dieser Einfluss noch größer sein können, wären Afrikaner direkter in die Vorbereitungen des Berichts involviert gewesen (Tribe 1982: 282).

Die Ausführungen von John Sender und Sheila Smith machen deutlich, wie intensiv die Diskussion um den Berg-Bericht geführt wurde. Sie setzen sich mit den kritischen Reaktionen auseinander und schlagen eine alternative Kritik vor. Ihre Kritik an der Kritik lautet, dass die Verteidigung des Staates naiv und utopisch sei und dass die Erhöhung der Primärexporte nicht die befürchtete Einkommenseinbuße mit sich bringen würde. Ihre eigene Kritik am Bericht richtet sich auf (1) den übertriebenen Pessimismus hinsichtlich nichthandelbarer Güter und allgemein der Leistungsbilanzdefizite und Verschuldungskrise, (2) die als technokratisch zu bezeichnenden Lösungen hinsichtlich des Staates, sowie (3) den übertriebenen Fokus auf „getting prices right“ (vgl. Sender/Smith 1984).

Bevor im nächsten Kapitel die Langzeitstudie analysiert wird, folgt eine tabellarische Zusammenfassung der wichtigsten Inhalte des Berg-Berichts.

Tabelle 1: Vereinfachte Darstellung der 5 Kategorien für *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An agenda for action*.

Entwicklungsbegriff	Entwicklung = wirtschaftliches Wachstum, was durch neoliberale Wirtschaftspolitik erreicht werden soll. Insbesondere Exportorientiertes und auf der Landwirtschaft basierendes Wachstum.
Ursachenanalyse	Interne Faktoren, insbesondere das Versagen der Regierungen (<i>urban bias</i> -Politik, ineffiziente staatliche Firmen etc.) sowie strukturelle Faktoren (Bevölkerungswachstum etc.)
Rolle des Staates	Der Staat soll sich aus der Wirtschaft zurückziehen und in seiner Größe abgebaut werden; er soll zudem effizienter werden.
Rolle der Geber/Entwicklungshilfe	Erhöhte Entwicklungshilfe; Einführung von ex-ante Konditionalität. SAP → damit dominante Rolle der Geber bei Ausgestaltung und Durchführung der Reformen
Sektorstrategien	Neoliberale Politikmaßnahmen: Liberalisierung, Diversifizierung, Privatisierung etc.

5. SUB-SAHARAN AFRICA. FROM CRISIS TO SUSTAINABLE GROWTH: A LONG TERM PERSPECTIVE STUDY (1989)

Der Bericht wurde fast zeitgleich mit der Studie der UNECA, die den Titel *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes* (AAF-SAP) trägt, Ende 1989 veröffentlicht (Mihevc 1995: 117). Die UNECA-Studie kam auf die Bitte einiger afrikanischer Regierungsvertreter zustande, welche die UNECA mit der Kritik des kurz zuvor veröffentlichten Berichts, *Africa's Adjustment and Growth in the 1980s*, der Weltbank und des UNDP, beauftragt hatten (Parfitt 1990: 128). Dieser Bericht hatte die Wirkungen der SAP für Afrika als positiv dargestellt. Die daraufhin entstandene Diskussion zwischen den beiden Institutionen drehte sich vor allem um die Auswirkungen der SAP, welche von der UNECA und anderen Kritikern – im Widerspruch zur Weltbank – als negativ bezeichnet wurden.⁴⁵ Wegen des Disputs zwischen den beiden Institutionen modifizierte die Weltbank ihren Bericht *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth* und beschleunigte dessen Veröffentlichung. Ohne auf die eigentliche Kritik einzugehen, wurde der Fokus auf die ‚politischen‘ Dimensionen der SAP gelenkt und das Konzept von *governance* erstmals thematisiert (Mihevc 1995: 117f.).

5.1 Welche Vorstellung von Entwicklung wird in dem Bericht ausgedrückt?

Im Bericht erscheinen mehrere Definitionen von Entwicklung: „In the most fundamental sense development depends on the capacity to initiate, sustain, and accommodate change“ (World Bank 1989: 38). Dieser Ansatz, welcher sich auf Kapazitäten bezieht, wird später im Bericht noch weiter präzisiert:

“This means strengthening institutions and investing in people. (...) Development in this widest sense is the theme of this report. It is consistent with the human-centered strategy recently recommended by the ECA. Both reports see people as both the ends and the means of development” (World Bank 1989: 38)⁴⁶.

⁴⁵Der Einfluss des UNECA-Dokuments war angesichts der führenden Rolle der Weltbank in der Entwicklungs-Agenda Afrikas gering (Mihevc 1995: 117). Einen guten Einblick in die Kontroverse gibt: *Lies, Damned Lies and Statistics: The World Bank/ECA Structural Adjustment Controversy* von Trevor W. Parfitt (1990).

⁴⁶ Es kann bezweifelt werden, dass es sich bei der Umsetzung dieser Definition von Entwicklung bei den beiden Institutionen um ein und dieselbe Strategie handelt. Insbesondere gibt es große inhaltliche Unterschiede bei der Bewertung der SAP, der Rolle des privaten Sektors sowie der regionalen Zusammenarbeit. Relativ neue Themen, wie demokratische Entwicklung, Landwirtschaft, Frauen und Umweltpolitik werden in beiden Dokumenten dagegen ähnlich behandelt (vgl. Barbier: 1990).

Diese für die Weltbank relativ ungewöhnliche Definition von Entwicklung setzt den Menschen in den Mittelpunkt der Strategie. Der Ansatz stellt eine Ausweitung der vorigen Auffassung einer primär auf wirtschaftliche Prozesse beschränkten Entwicklung dar.

Soziale Bedingungen (Bildung, Lebenserwartung etc.) können demnach die Lebensbedingungen der Bevölkerung besser erfassen als bloße Pro-Kopf-Einkommen und gehören als weitere Indikatoren in die Messung von Entwicklung (World Bank 1989: 63). Im Rahmen des SDA-Projektes der Weltbank sollen diese Daten verwendet werden:

„[L]inking the analysis to the design of compensatory programs to mitigate the impact of adjustment on distressed groups, to measures to protect social investment in the face of tighter public finance, and to programs that target groups most in need of support“ (World Bank 1989: 207f.).

Allerdings wird wirtschaftliches Wachstum weiterhin als wichtiges Entwicklungsmerkmal angesehen. Neu ist die Betonung der Rolle von Institutionen für die Entwicklung: „Development takes place through institutions, including markets, whether private or public“ (World Bank 1989: 55). Unter dem Zusatz *sustainable* und *equitable* wird der Wachstumsbegriff um Überlegungen zu Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit ergänzt: „[S]ustainable, because care must be taken to protect the productive capacity of the environment, and equitable, because this is a precondition both for political stability and ultimately for sustained growth“ (World Bank 1989: 38). Durch diese Zusätze werden Zukunftsüberlegungen zu Umweltauswirkungen und politischer Stabilität gemacht, ohne die das Wachstum laut Weltbank keine langfristigen positiven Effekte haben kann. Die neue Entwicklungsstrategie umfasst neben den alten Zielen (landwirtschaftliche Entwicklung, veränderte Preispolitik etc.) auch Bereiche wie *capacity building*, *grassroots participation*⁴⁷, Dezentralisierung und gutes Umweltmanagement. Unter dem Ausdruck *capacity building* werden verschiedene Bereiche zusammengefasst. Der Weltbankansatz zu ‚Kapazitätsaufbau‘ zielt auf (1) *human development*, was grob als ‚menschliche Entwicklung‘ übersetzt werden kann. Es umfasst die Bereiche Bildung, Gesundheit, Ernährung und technische Fer-

⁴⁷ Auf der Homepage der Weltbank wird *participation* definiert als: „a process through which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decisions and resources which affect them. It is a process which can improve the quality, effectiveness and sustainability of projects and strengthen ownership and commitment of government and stakeholders“ (Internetquelle World Bank 2006c; Zit.2006-10-16). Diese Definition klammert wesentliche politische und gesellschaftliche Aspekte aus (zum Vergleich mit der Definition des BMZ siehe Anhang 1).

tigkeiten, (2) effizient arbeitende Angestellte im privaten und öffentlichen Sektor und (3) auf eine politische Führung, die sich der Fragilität und Beeinflussbarkeit von Institutionen bewusst ist (World Bank 1989: 54). *Capacity building* kann als „Aufbau von Fähigkeiten zur Problemlösung“ übersetzt werden (Nuscheler 2004: 95). Darüber hinaus sollen anstelle ausländischer vor allem einheimische Akteure an der Ausarbeitung geeigneter Entwicklungsstrategien beteiligt werden. Der Bericht nennt für die folgenden Jahre ein klares Wachstumsziel für die afrikanische Wirtschaft von 4-5% (World Bank 1989: 40).

Zusammenfassend können zwar Erweiterungen der Entwicklungs-Perzeption der Weltbank festgestellt werden; die Zielvorstellung von Entwicklung bleibt jedoch die alte: Wirtschaftliches Wachstum wird weiterhin als primäres Ziel von Entwicklung angesehen. Die Überlegungen zu Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit erscheinen dadurch nicht losgelöst vom Wachstumsziel, sondern sind zur besseren Erreichung des alten Ziels gedacht. Die Reformprogramme selbst bleiben unhinterfragt; es kommt nur zur Einsicht in die Notwendigkeit von zusätzlichen (die negativen Auswirkungen der Reformen abfedernden) Maßnahmen, wie beispielsweise das erwähnte SDA-Projekt.

5.2 Was sind die Symptome und Ursachen der ausbleibenden Entwicklung?

Der Bericht spricht von einer sich seit den 1970er Jahren in vielerlei Hinsicht verschlechternden Situation des afrikanischen Kontinents. Zu den Symptomen der Krise werden das geringe Wachstum des produktiven Sektors, die schlechte Exportleistung, die steigende Verschuldung, die sich verschlechternden sozialen Verhältnisse sowie die Umweltzerstörung und der zunehmende Zerfall von Institutionen gezählt. In einigen Ländern sind die Pro-Kopf-Einkommen unter das Niveau gesunken, welches nach der Unabhängigkeit vorhanden war, konstatiert der Bericht (World Bank 1989: 17f.). Die Gründe für diese Entwicklungen werden zunächst als vielschichtig dargestellt. Eine fehlende fundamentale Transformation der afrikanischen Wirtschaft wird für das ausbleibende Wachstum im Industriesektor verantwortlich gemacht. Schuld an der schlechten Exportleistung ist laut Weltbank zum einen die starke Abhängigkeit von Primärgütern, zum anderen die fehlende Diversifizierung der afrikanischen Wirtschaft. Zudem habe die Beschränkung auf zu wenige Handelspartner

eine bessere Leistung verhindert. Die steigende Anzahl von Krediten, welche unter anderem aufgrund fallender Rohstoffpreise aufgenommen wurden, habe den Schuldenberg von 6 Milliarden US \$ im Jahr 1970 auf 134 Milliarden US \$ im Jahr 1988 ansteigen lassen (World Bank 1989: 20). Sinkende Einschulungsraten, geringere Lebenserwartung sowie Nahrungsmittelunsicherheit sind laut Weltbank Merkmale von sozialen Fehlentwicklungen. Hierfür werden allgemein schlechte wirtschaftliche Bedingungen sowie sinkende Sozialausgaben der Regierungen seit Beginn der 1980er Jahre verantwortlich gemacht. Die Umweltauswirkungen der Bevölkerungsexplosion sowie Urbanisierung werden als drastisch geschildert: Boden-erosion, Abholzung und Luftverschmutzung stellen laut Studie neben der Ausbreitung der Wüsten und dem Abladen von toxischem Müll durch Industriestaaten große Gefahren für Umwelt und Menschen dar (World Bank 1989: 22).

Die Hauptursache dieser Krise wird jedoch in der ‚schlechten Regierungsführung‘ gesehen: „Underlying the litany of Africa’s development problems is a crisis of governance. By governance is meant the exercise of political power to manage a nation’s affairs.” (World Bank 1989: 60) Die ‚schlechte Regierungsführung‘ drückt sich laut Weltbank einerseits in Patronagesystemen und fehlender politischer Legitimität aus:

„In this way politics becomes personalized, and patronage becomes essential to maintain power. The leadership assumes broad discretionary authority and loses its legitimacy. Information is controlled, and voluntary associations are co-opted or disbanded. This environment cannot readily support a dynamic economy” (World Bank 1989: 61).

Andererseits macht sich die ‚schlechte Regierungsführung‘ dem Bericht zufolge im ineffizienten Management des öffentlichen Sektors bemerkbar, was zu verlustreichen Firmen, schlechten Investitionsentscheidungen, mangelhafter Infrastruktur sowie Preisstörungen, subventionierten Krediten, überbewerteten Wechselkursen und einer allgemein ineffizienten Ressourcenallokation geführt hat (World Bank 1989: 5).

Die Unterscheidung zwischen externen, internen und strukturellen Faktoren wird auch in diesem Weltbankbericht fortgesetzt. Drei Faktoren werden als mögliche Ursachen von Pro-Kopf-Einkommensveränderungen dargestellt: (1) Veränderungen der TOT, (2) das Bevölkerungswachstum und (3) die sinkenden Investitionen. Was fallende TOT betrifft, werden negative Auswirkungen auf das Wachstum abgestritten. Die TOT seien zwar seit den 60er Jahren gefallen; jedoch wären die Verluste seit 1985 geringer als frühere Gewinne ausgefallen. Der im Bericht gezogene Vergleich

mit anderen Regionen, die trotz größerer TOT-Verluste wirtschaftlich besser abgeschnitten hätten, macht deutlich, wie gering der Einfluss dieses externen Faktors eingeschätzt wird. Dem Bericht zufolge sind die sinkenden Einkommen hauptsächlich auf das schnelle Bevölkerungswachstum (was hohe Abhängigkeitsraten und geringe Alphabetisierungsraten zur Folge hat) und fehlende oder ineffiziente Investitionen zurückzuführen (World Bank 1989: 3f.).

Die Hauptschuld für das ausbleibende Wachstum liegt laut Weltbank jedoch – wie auch im Berg-Bericht ausgedrückt – bei den Regierungen: “But a large part of the explanation for Africa’s present economic crisis also lies in poor public resource management and bad policies“ (World Bank 1989: 27). Die schlechte Politik hat demnach den privaten Sektor unterdrückt und zu steigenden Investitionskosten beigetragen. Weitere Felder, in denen die Regierungen der Empfängerländer dem Bericht zufolge Fehlmanagement betrieben haben, sind die Preis- und Lohnpolitik (kontrollierte Preise, Monopole, zu hohe Löhne etc.) sowie die Expansion des Staatsapparates nach der Unabhängigkeit. Eine Mitschuld der ausländischen Finanzinstitutionen wird eingeräumt, da sie sowohl zu Kapitalflucht als auch durch schlechte Koordination zu Mittelverschwendung und doppelten Ausgaben beigetragen haben (World Bank 1989: Kapitel 1).⁴⁸ Am Rande wird auch auf die potentiell positiven Folgen eines Subventionsabbaus bestimmter Produkte (Getreide, Milchprodukte und Speiseöle) in den Industriestaaten eingegangen; es bleibt aber bei der folgenlosen Feststellung: „If these subsidies were to disappear, Africa would have much to gain“ (World Bank 1989: 93).

Insgesamt ähnelt die Ursachenanalyse der des Berg-Berichts. Das Staatsversagen wird weiterhin in den Vordergrund gestellt. Einzig die Schlussfolgerungen unterscheiden sich, wie unter Punkt 5.4 aufgezeigt werden wird.

5.3 Welche Bereiche werden als entwicklungsrelevant angesehen? Welche Maßnahmen werden vorgeschlagen?

Wie auch im Berg-Bericht von 1981 wird der landwirtschaftlichen Entwicklung eine tragende Rolle in der neuen Entwicklungsstrategie zugeschrieben. Um Lebensstan-

⁴⁸ Die Weltbank gesteht in diesem Zusammenhang auch das Scheitern eigens finanzierter Projekte ein. Laut einer Studie des Jahres 1986 sind 50% der von der Weltbank finanzierten und vollendeten ländlichen Entwicklungsprojekte gescheitert (World Bank 1989: 27).

dards zu verbessern, ist laut Bericht ein jährliches Wachstum der **Landwirtschaft** von 4 % notwendig, was in etwa den Zielen des Berg-Berichts entspricht. Dieses soll vor allem durch erhöhte Produktivität und nicht mehr allein durch erhöhte Investitionen erreicht werden. Zu den empfohlenen Maßnahmen gehört die Mobilisierung des privaten Sektors, wovon man sich höhere Wettbewerbsfähigkeit verspricht. Privatisierungen, flexible Preis- und Marketingsysteme, eine Abwertung des Wechselkurses sowie ein Subventionsabbau im Norden können in diesem Zusammenhang laut Weltbank weitere positive Effekte erzielen. Durch die Erhöhung ländlicher Ersparnisse (Angebot und Nachfrage von Krediten durch Zinssatz bestimmen lassen, Unterstützung des informellen Kreditsektors) können demnach die Investitionspotentiale vergrößert werden (World Bank 1989: 91ff.).

Um die Produktivität des Landwirtschaftssektors zu erhöhen, ist dem Bericht zufolge die Einführung neuer Technologien unumgänglich. An die jeweiligen Bedingungen angepasste Technologien, vermehrte Düngemittelnutzung, Krankheits- und Schädlingsbekämpfung, bewässerte Landwirtschaft sowie verbesserte landwirtschaftliche Geräte gehören zu den vorgeschlagenen Maßnahmen. Weitere Erfolge verspricht man sich von einer verbesserten Viehhaltung, einer Ausweitung der Fischerei sowie verbesserter Forschung. Um die Weitergabe der Forschungsergebnisse und deren Umsetzung auf dem Land zu garantieren, müssen Landwirtschafts-Beratungsstellen eingerichtet und der Zugang zum benötigten Inputangebot gesichert werden. Beide Aufgaben sollen vom privaten Sektor übernommen werden. Die Ausbildungsinhalte sollten sich auf die Bereiche Agrartechnik, Forschung, Veterinärwesen und Landwirtschaftsberatung konzentrieren (World Bank 1989: 95ff.).

Dem Umweltschutz soll mehr Aufmerksamkeit beigemessen werden. Diese erweiterte Problemwahrnehmung spiegelt sich in dem bereits unter Punkt 5.1 thematisierten Begriff der ‚nachhaltigen Entwicklung‘ wider. Wachstum kann demnach nur dauerhaft sein, wenn auch das ökologische Gleichgewicht aufrechterhalten wird. Die für nachhaltige Entwicklung und umweltschonendere Bewirtschaftung benötigten Anreize entstehen laut Weltbank unter anderem durch sichere Bodenrechte, geeignete Preis- und Wechselkurspolitik, Produktionsverbesserungen sowie die Übertragung größerer Verantwortung an die lokale Bevölkerung. Um diese verbesserten Anreize nicht zu untergraben, muss ländliche Infrastruktur bereitgestellt werden. Unter dem Motto *empowering local people* sollen Bauernvereinigungen etabliert und Frauen in ihren Rechten gestärkt werden. Schließlich wird im Aufbau

eines Bodenrechtssystems eine weitere Bedingung für den Erfolg der Entwicklungsstrategie gesehen (World Bank 1989: 100ff.).

Neben der Landwirtschaft, die vor allem kurzfristiges Wachstum generieren soll, wird dem **Industriesektor** eine wichtige langfristige Rolle in der Strategie zugewiesen. Ziel der Strategie ist ein industrielles Wachstum von 7 Prozent. Dies soll durch drei Maßnahmenbereiche erreicht werden:

Erstens sollen Märkte durch erhöhte landwirtschaftliche Einkommen (und damit erhöhte Nachfrage) sowie die Öffnung von regionalen und internationalen Märkten vergrößert werden, wie es auch schon im Berg-Bericht gefordert wurde. Die Maßnahmen müssen sich laut Weltbank auf die Bedürfnisse der ländlichen Bevölkerung konzentrieren. Der erwartete Nachfrageanstieg soll durch kleine Firmen (Herstellung von nützlichen Geräten und Werkzeugen) gedeckt werden. Diese Firmen müssen durch Deregulierungen und verbesserte Verbindungen zu größeren Firmen gefördert werden. Regionale Integration und Handelsliberalisierung sind längerfristige Ziele. Sie können unter anderem durch den Abbau von Handelsbeschränkungen und durch eine stabile Handelspolitik der Regierungen erreicht werden. Für Nischenmärkte (Handwerk, Holzspielzeug etc.) und die Rohstoffweiterverarbeitung werden sich Chancen von der Erschließung der Überseemärkte versprochen. Dafür sind eine gute Wechselkurspolitik und ein stabiles politisches Umfeld förderlich. Allgemein können Vorteile aus einer engen Zusammenarbeit mit ausländischen Firmen, die sich aber auf Wissens- und Technologietransfer konzentrieren sollte, gezogen werden (World Bank 1989: 108ff.).

Zweitens soll der Aufbau eines *enabling environment* gefördert werden, wozu Infrastrukturaufbau, eine wettbewerbsfördernde Politik (Deregulierungen, rechtlich gesicherter Rahmen, Schutz von Arbeitnehmerrechten etc.), ein erleichterter Kreditzugang (informelle Kreditvergabe, Herstellung von Verbindungen zwischen informellem und formellem Markt etc.) sowie der Abbau von wettbewerbsfeindlicher Protektion (einheitliche Zölle, Abbau quantitativer Restriktionen etc.) gehören. Ein Vergleich mit dem Berg-Bericht macht deutlich, dass diese Forderungen nicht neu sind; vielmehr ist die Einsicht, dass der Staat dieses *enabling environment* bereitstellen soll, die eigentliche Neuheit. Darauf wird unter Punkt 5.4 noch näher eingegangen (World Bank 1989: 115ff.).

Drittens müssen die Kapazitäten in verschiedenen Bereichen durch Bildung, Training und *on-the-job learning* aufgebaut werden. Insbesondere unternehmerische Fähigkeiten sollen gefördert werden, was auch durch verbesserte Verbindungen zwischen Industrien erreicht werden kann. Der private Sektor soll auch in dieser Strategie eine tragende Rolle übernehmen. Privatisierungen und die Schließung unprofitabler öffentlicher Firmen sind hierfür notwendig. Alternative Maßnahmen sind Partnerschaften und Managementverträge mit ausländischen Firmen (World Bank 1989: 118ff.).

Auch im **Bergbausektor** muss der Studie zufolge ein *enabling environment* aufgebaut werden, um vergangene negative Trends umzukehren und das Wachstumsziel von 5% zu erreichen. Afrika hat laut Bericht große Vorkommen an mineralischen Bodenschätzen sowie an Gold und Diamanten. Um diese Potentiale ausschöpfen zu können, müssen Investitionen angezogen werden. Dazu können gute Rahmenbedingungen in der Wechselkurs- und Steuerpolitik, der Profitverteilung und bei Regulierungen und Institutionen beitragen. In diesem Zusammenhang sollten ausländische Firmen Zusagen für die Rückführung der Gewinne erhalten (World Bank 1989: 122ff.).

Der **Energiesektor** soll laut Weltbank um 5% wachsen. Auch hier sind höhere Investitionen notwendig, die durch ein *enabling environment* mit ähnlichen Komponenten, wie bereits für den Bergbausektor beschrieben, angezogen werden können. Problematisch erscheint – wie auch im Berg-Bericht – die Brennholzversorgung, welche durch Maßnahmen wie verbessertes Management des Waldbestandes, wirtschaftliche Preisfestsetzung für Brennholz und erhöhte Nutzung alternativer Energiequellen gewährleistet werden soll. Die Weltbank plädiert für die zunehmende Erschließung und Entwicklung von Öl- und Gasressourcen in Zusammenarbeit mit multinationalen Konzernen (World Bank 1989: 128ff.).

Ein dritter Bereich der auf Landwirtschaft basierenden Entwicklungsstrategie umfasst die **Förderung der ‚menschlichen Ressourcen‘**. Zu den Zielen der Strategie gehören neben der universellen Grundbildung und Gesundheitsversorgung auch die Reduzierung der Bevölkerungswachstumsrate. Hohe Müttersterblichkeit, Krankheiten (HIV/AIDS, Malaria etc.) und Mangelernährung stellen den Kontinent vor be-

sonders schwierige Aufgaben. Lösungen werden zum einen in einer verbesserten Gesundheitsversorgung (Zugang erleichtern, Gemeinden einbeziehen, private Anbieter und NRO beteiligen) und zum anderen in Präventivmaßnahmen (Kampagnen, Impfungen etc.) gesehen. Um das Bevölkerungswachstum zu bremsen, sind Maßnahmen im Bereich Familienplanung notwendig. Hierzu gehören Frauenbildungsprogramme und die Sensibilisierung durch die Medien. Die Nahrungsmittelsicherung stellt ein weiteres Feld dar, in dem der Studie zufolge dringend gehandelt werden muss. Neben verbesserter landwirtschaftlicher Produktion können auch öffentliche Programme zur Nahrungsmittelsicherung beitragen (World Bank 1989: 63ff.).

Bildungsstudien haben besonders hohe soziale und private Erträge für die Primärbildung ergeben. Auf diese Ergebnisse beziehend, propagiert die Weltbank, wie auch schon im Berg-Bericht, höhere Primäreinschulungsraten und qualitative Verbesserungen des Grundschulunterrichts. Zudem wird auf die Probleme der Abwanderung von Intellektuellen („*brain drain*“) und die hohen Kosten sowie die schlechte Qualität der höheren Bildung hingewiesen. Mithilfe von Bildungsprogrammen (Postgraduiertenprogramme für Natur- und Ingenieurwissenschaften) und einer grundlegenden Reform des höheren Bildungssektors (effizientere Ressourcennutzung, Kostenteilung sowie Zielgruppenorientierung) kann diesen Entwicklungen entgegengewirkt werden (World Bank 1989: 77ff.).

Im Gegensatz zum Berg-Bericht wird in den einzelnen Sektorstrategien vor allem die Verbesserung institutioneller Rahmenbedingungen als wichtig erachtet. In diesem Zusammenhang wird im Bericht auf die Notwendigkeit, ein *enabling environment* aufzubauen, aufmerksam gemacht. Die Strategien bleiben jedoch insgesamt durch neoliberale Politikempfehlungen gekennzeichnet. Dies gilt insbesondere für den Landwirtschafts- und den Industriesektor. Hier steht weiterhin Wettbewerbsförderung, Liberalisierung sowie Marktorientierung im Vordergrund. Zwar stellt die Forderung nach einem ‚Kapazitätsaufbau‘ und nach einer Beachtung von Umweltauswirkungen eine Erweiterung der Sektorstrategien dar; die wesentlichen Empfehlungen bleiben jedoch der Linie der SAP der frühen 80er Jahre treu.

5.4 Welche Rolle spielen die unterschiedlichen Akteure in der Entwicklungsstrategie?

Die Weltbank weist in dem Bericht explizit auf das Versagen der **afrikanischen Regierungen** hin, das sie als Hauptursache der Krise betrachtet. Dagegen entspricht die Ursachenanalyse dem Berg-Bericht. Die Schlussfolgerungen sind jedoch zunächst andere. Die Forderung eines radikalen Rückzuges des Staates aus der Wirtschaftspolitik wird abgemildert. Die neue ‚Medizin‘ für das Entwicklungsproblem lautet *better governance*: „Africa needs not just less government but better government – government that concentrates its efforts less on direct interventions and more on enabling others to be productive“ (World Bank 1989: 5). Der Begriff *governance* und die damit einhergehenden Forderungen werden im Bericht in vier Bereiche unterteilt:

- (1) Der öffentliche Sektor soll kleiner und effizienter werden. *Capacity-building* steht hierbei im Mittelpunkt. Die Angestellten im öffentlichen Dienst sollen neben mehr Disziplin auch bessere Ausbildung und mehr Motivation erhalten. Auch die wirtschaftlichen Management- und politischen Analysefähigkeiten der Regierungen sollen in diesem Rahmen gefördert werden. Unter dem Schlagwort *institution building* wird zudem auf die Wichtigkeit einer guten Verwaltung hingewiesen. Der Maßnahmenkatalog umfasst die Zuteilung neuer und präziserer Mandate an die jeweiligen Behörden, Angestelltestests sowie besseres Personalmanagement und eine verbesserte Bezahlungsstruktur (World Bank 1989: 55f.).
- (2) Durch Dezentralisierung (Wasserversorgung, Gesundheitsdienste, Grundschulbildung etc.) sollen die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung besser befriedigt werden (World Bank 1989: 5f.).
- (3) Transparenz soll durch Maßnahmen gegen Korruption, worunter der Abbau unnötiger Kontrollen, unverzügliche Berichterstattung sowie eine rigorose Strafverfolgung zählen, erreicht werden (World Bank 1989: 61).
- (4) Dem im Bericht propagierten Nordischen Entwicklungsmodell⁴⁹ zufolge müssen sich die Aufgaben der Regierungen auf die Bereitstellung von Infrastruktur, sozialen Dienstleistungen und qualitativ hochwertiger Verwaltung beschränken.

⁴⁹ Das Nordische Entwicklungsmodell bezog sich ursprünglich auf die skandinavischen Länder und beinhaltete eine spezifische Aufgabenteilung zwischen Staat und Markt. Auch die Exportorientierung und regionale Zusammenarbeit spielte darin eine wesentliche Rolle (World Bank 1989: 187).

Demgegenüber wird der Produktions- und Dienstleistungssektor (außer Infrastruktur) den Marktkräften und privaten Unternehmen überlassen (World Bank 1989: 186f.). Die Regierungen sollen ein *enabling environment* aufbauen, wozu neben der Infrastrukturbereitstellung auch eine für Investitionen günstige Steuer-, Wechselkurs- und Zinspolitik sowie der Aufbau eines gut funktionierenden Finanz- und Rechtssystems gehört. Für den Industriesektor hat dies unter anderem Deregulierungen, einen Abbau von protektionistischer Politik, einen verbesserten Kreditzugang sowie infrastrukturellen Aufbau zur Folge. In der Landwirtschaft umfasst dieses *enabling environment* sowohl die Wechselkurspolitik, als auch bodenrechtliche Sicherheit, die Einführung neuer Technologien, verbesserten Kreditzugang sowie die Bereitstellung von Bewässerungsanlagen (World Bank 1989: 90).

Zudem sollen diejenigen staatlichen Firmen privatisiert werden, die sich in der Vergangenheit als unproduktiv und ineffizient erwiesen haben.

Ein Unterkapitel wird der Rolle der **internationalen Gebergemeinschaft** gewidmet. Den externen Partnern wird in der neuen Strategie eine unterstützende Funktion zugesprochen. Afrikanische Experten sollen sich zukünftig selbst mit der Ausarbeitung von Richtlinien und Strategien befassen, was erneut mit dem Begriff *self-reliance* beschrieben wird.

Der Bericht hat den Anspruch, in Zukunft die dominante Rolle der Geber bei der Ausgestaltung und Durchführung der Entwicklungsstrategien zugunsten der Empfänger zu reduzieren. Die Zahl der Experten der Technischen Zusammenarbeit soll laut Bericht reduziert und als eine Zwischenlösung durch Experten aus anderen Entwicklungsländern anstelle von Industrieländern ersetzt werden. Des Weiteren soll sich die Technische Zusammenarbeit auf den ‚Kapazitätsaufbau‘ konzentrieren (World Bank 1989: 183). Trotz diesem Anspruch erhöhter Empfängerdirektion wird ein erhöhter Ressourcenfluss bis ins nächste Jahrhundert als unumgänglich beschrieben; die finanzielle Abhängigkeit also nicht hinterfragt: „If adequate funding for Africa is not forthcoming, Africa’s decline is likely to continue in the 1990s“ (World Bank 1989: 179). Erst nach 2010 ist eine geringere Bedeutung der Entwicklungshilfe denkbar. Zu den Gründen für eine Aufrechterhaltung der Zuflüsse zählen (1) die SAP, deren Fortsetzung nur mithilfe ausreichender Finanzierung erfolgreich sein kann, (2) die zahlenmäßige Ausweitung der Empfängerländer sowie (3) besondere

finanzielle Erfordernisse für die Bereiche Nahrungsmittelsicherung, Umweltschutz, Infrastruktur, Familienplanung und die ‚menschliche Ressourcenentwicklung‘ (World Bank 1989: 175). Damit behält die internationale Gebergemeinschaft die führende Rolle bei der Finanzierung.

Was die Form der Finanzierung betrifft, empfiehlt der Bericht zeitlich beschränkte (sub-) sektorale Programmfinanzierung anstelle der bisher überwiegenden Projektfinanzierung. Bei Infrastrukturinvestitionen muss die Priorität insbesondere auf der Instandhaltung und Erneuerung schon bestehender Anlagen liegen. Die SAP der frühen 1980er Jahre müssen laut Bericht mit einigen Modifizierungen fortgesetzt werden. Durch mehr Selektivität bei der Vergabe von Strukturanpassungskrediten sollen vor allem reformwillige Länder bevorzugt werden (World Bank 1989: 193). Mit dieser Konditionalität widerspricht die Weltbank ihrer Forderung nach mehr Empfängerdirektion.

Den Schwerpunktbereichen ‚menschliche Ressourcenentwicklung‘ und Infrastruktur soll durch die Geber Priorität gegeben werden. Geber sollen im Rahmen der Reformen vor allem ex-post Unterstützung bei bereits implementierten Maßnahmen geben und der ex-ante Konditionalität (wie es in den 80er Jahren der Fall war) weniger Bedeutung beimessen (World Bank 1989: 181).

Die seit den frühen 1980er Jahren wachsende internationale Bedeutung der **NRO** spiegelt sich auch in dem Bericht wider. Ihre Rolle wird in der Studie von 1989 als Vermittler zwischen Gebern und Bevölkerung oder *grassroots*-Organisationen gesehen.

Die Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe können demnach über NRO geleitet und Entwicklungsprogramme von ihnen gemanaged werden. Die Aufgaben der NRO konzentrieren sich laut Weltbank zunehmend auf die Bereiche Landwirtschaft, Wasserversorgung, Ernährung, Bildung und Gesundheit. Der Vorteil der NRO gegenüber den Regierungen wird in ihrer Nähe zur Bevölkerung und der damit einhergehenden Möglichkeit, direkte Hilfe zu leisten, gesehen. Dennoch werden bestimmte Probleme, wie die fehlende Toleranz mancher Regierungen gegenüber den regierungskritischen NRO sowie ungenügende Kapazitäten der NRO bei der Organisation und Durchführung von Projekten, benannt (World Bank 1989: 182).

Mithilfe der neuen Strategie soll sich eine Entwicklung von unten nach oben vollziehen, was in dem Schlagwort *bottom up* im Gegensatz zu *top-down* ausgedrückt wird. Entwicklung geschieht demnach durch die aktive Beteiligung der **Bevölkerung**. Im Bericht bezieht sich dies weniger auf politische ‚Partizipation‘ und mehr auf eine ökonomisch wichtige Rolle im Entwicklungsprozess. Die Bevölkerung wird zugleich als Zielgruppe von und Mittel zur Entwicklung gesehen: „People are both the ends and the means of development. (...), healthy and educated human beings are also the principal means for achieving development“ (World Bank 1989: 63). Durch ausgeweitete und qualitativ bessere Bildung, den gesicherten Zugang zu Gesundheitsdiensten sowie gesicherte Ernährung soll die Bevölkerung befähigt werden, ihren Beitrag zur Entwicklung zu leisten. Konkrete Aufgaben soll die Bevölkerung im privaten Sektor übernehmen, welcher durch günstigere Rahmenbedingungen sowie ‚Kapazitätsaufbau‘ gefördert werden soll. Besonders betont werden zudem die unausgeschöpften Potentiale der Frauen im Entwicklungsprozess: „Given the right opportunities, they [women] can have much greater impact on the development of the continent than in the past“ (World Bank 1989: 34; Einfügung: I.T.). Zu den Zielen gehören die Sicherung von Landzugangsrechten für Frauen und die Stärkung von Frauenorganisationen (World Bank 1989: 103f.).

Die Beschäftigung mit dem Thema Frauen stellt eine Erweiterung der alten Weltbank-Agenda dar. Sie entspricht dem neuen Entwicklungsbegriff, welcher gerechtes Wachstum fordert. Erneut ist jedoch die Forderung an das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung gekoppelt. Es geht zunächst nicht um die Förderung von Frauen in Gesellschaft und Politik, sondern um deren Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum. Sogenannte *grassroots organizations* sind laut Bericht weitere wichtige Akteure auf Bevölkerungsebene. Sie werden als bedeutende Vermittler zwischen NRO und der Bevölkerung betrachtet und können wichtige Aufgaben, wie die Kontrolle von Umweltauswirkungen sowie die Durchführung von Kleinstprojekten übernehmen.

Ein eigenes Kapitel wird den **Unternehmern**⁵⁰ gewidmet, die als Wirtschaftsakteure wichtige Aufgaben im Entwicklungsprozess übernehmen sollen. Die Annahme,

⁵⁰ Die Definition der Weltbank von Unternehmer lautet: „Entrepreneurs are people who perceive profitable opportunities, are willing to take risks in pursuing them, and have the ability to organize a business“ (World Bank 1989: 135).

Unternehmer würden primär auf Marktanreize reagieren, entspricht dem marktorientierten Ansatz der Weltbank.

Das Ziel der Strategie ist der Aufbau eines verbesserten Businessumfelds, in dem Anreize frei wirken können. Dazu zählen Deregulierungen, die Sicherung von Vertrags- und Eigentumsrechten sowie eine Aufwertung des öffentlichen Images der Unternehmer. Der Maßnahmenkatalog umfasst des weiteren die Ausweitung von Finanz- und Informationssystemen zur Beschleunigung von Marktreaktionen sowie die Stimulierung der Märkte durch Infrastrukturverbindungen und Wettbewerb im privaten Sektor (World Bank 1989: Kapitel 6).

Im Kontrast zum Berg-Bericht werden die Aufgaben innerhalb der Entwicklungsstrategien auf mehr Akteure aufgeteilt. Einerseits wird die Bevölkerung differenzierter wahrgenommen (Frauen etc.) andererseits werden die im Laufe der Zeit etablierten Organisationen (NRO, *grassroots organizations*) wahrgenommen und ihnen bestimmte Aufgabenbereiche anvertraut. Dahingehend stellen die NRO ein Gegengewicht zum Staat dar. Sie sollen den Staat in wichtigen Aufgabenbereichen, wie Gesundheit und Bildung ersetzen. Die Rolle des Staates wird nur insofern aufgewertet, als dass er als wichtiger Akteur hinsichtlich einer neoliberalen Wirtschaftspolitik anerkannt wird. Dies geht jedoch nicht mit einer Ausweitung seiner Aufgabenbereiche einher, welche sich auf die Bereitstellung eines *enabling environment* beschränken. Die Forderung nach weniger Geberdirektion bleibt zudem widersprüchlich. Die dominante Rolle der Geber bleibt sowohl in finanzieller als auch strategischer Sicht bestehen. Das Konzept von guter Regierungsführung, welches im Bericht erstmals thematisiert wird, beschränkt sich auf die Aufgabenbereiche der Regierungen (zum Vergleich siehe Anhang 1).

5.5 Welche Besonderheiten hat der Bericht? Wie lautet die geäußerte Kritik?

Der Bericht geht auf die Kritik an den SAP nur vereinzelt ein und behält im Großen und Ganzen den Ton des Berg-Berichts bei. Es wird nicht an der grundlegenden Idee und Wirksamkeit der SAP gezweifelt: „The countries that have persisted with reforms since the mid-1980s are showing the first signs of improvement. These give grounds for believing that recovery has started“ (World Bank 1989: 1). Die Weltbank erkennt allerdings auch Probleme der SAP an: „The recent structural adjustment pro-

grams are important first steps in the right direction – but much more is needed, and greater care should be taken to mitigate their adverse social impact“ (World Bank 1989: 62). Diese Einsicht führt jedoch nicht zu einer Veränderung der SAP. Stattdessen sollen die negativen Wirkungen der SAP durch zusätzliche Maßnahmen, wie die SDA-Initiative, abgefedert werden. Die grundlegende Richtung einer marktorientierten Wirtschaftsentwicklung, welche Privatisierungen, Deregulierungen sowie eine stärkere Rolle des privaten Sektors vorsieht, wird nicht hinterfragt:

„[S]tructural adjustment programs are beginning to produce results, but only slowly. In most instances the process has hardly begun, and too often the efforts have not been maintained. (...) The challenge is to make African producers competitive in world markets (...) to transform Africa from an expensive and difficult place to do business to an efficient one. For this reason the adjustment effort must be both radical and prolonged – a deep transformation of the production structure is required“ (World Bank 1989: 189).

Neue Bereiche werden eingeführt, welche zu einer höheren Wirksamkeit von SAP beitragen sollen und für nachhaltiges und gerechtes Wachstum als grundsätzlich wichtig erachtet werden. Dazu gehören der Umweltschutz, das *empowerment*⁵¹ von Frauen sowie die Beteiligung von NRO und *grassroots organizations* am Entwicklungsprozess. Zum anderen wird das Konzept von *governance*⁵², das bis heute die Entwicklungs-Agenda prägt, eingeführt. Die Weltbank hat hier erstmals einen Schritt gewagt, welcher der eigentlichen Satzung der Weltbank – die Vergabe von Krediten nicht an politische Erwägungen zu binden – widerspricht. Mit dem *governance*-Begriff bewegt sie sich somit zwar auf politischem Terrain, vermeidet aber zugleich den in der Satzung verwendeten Politik-Begriff (vgl. Fuster 1997).

Kritiker werfen der Weltbank vor, sie habe mit diesem Begriff von der eigentlichen Diskussion um die negativen Auswirkungen der SAP ablenken wollen. Die

⁵¹Der Begriff *empowerment* zielt auf die Förderung benachteiligter Gruppen zu einem selbstbestimmten Handeln ab. Dabei geht es um eine gleichberechtigte Teilhabe an Wirtschaft, Gesellschaft und Politik (Nohlen 2002: 224). In der Langzeitstudie beschränkt sich *empowerment* auf die wirtschaftliche Teilhabe. Siehe zum Vergleich auch Anhang 1.

⁵²Der Begriffszusatz *good* war in der Weltbank-Studie von 1989 nur am Rande – im Vorwort – zu lesen. Es waren insbesondere die bilateralen Geber, welche das Attribut *good* auf die Agenda brachten. Durch diesen Zusatz wurde die Diskussion zur *good governance* durch normative Überlegungen ergänzt. Dies erleichterte insbesondere den bilateralen Gebern, ihre Kreditvergabe von politischen und ökonomischen *governance*-Kriterien abhängig zu machen. Die Weltbank verwendete das normative Begriffspaar aufgrund ihres apolitischen Mandats zunächst zaghafter (Fuster 1997: 72). Markus Adam stellt bezüglich der Diskussion um *good governance* fest, dass das Konzept der Weltbank aus der Umkehrung festgestellter Mängel resultierte. Er nennt das Konzept von *good governance* daher eine „normative Auslegung eines im strengen Sinne politisch neutralen Begriffes“ (Adam 2000: 272).

Anpreisung ‚guter Regierungsführung‘ habe indessen weniger mit demokratischen Grundwerten, als mit der ersehnten Effizienzsteigerung der SAP zu tun. Der Begriff *governance* hat laut Rainer Tetzlaff und Rita Abrahamsen bei der Weltbank technokratischen Charakter. Er zielt auf einen Transformationsprozess ab, der die Qualität des öffentlichen Sektors in einigen unverzichtbaren Bereichen verbessern und gleichzeitig Marktprozesse in anderen Bereichen fördern soll (Tetzlaff 1996: 97; Abrahamsen 1997: 144). Abrahamsen betont in diesem Zusammenhang jedoch, dass dieser technokratische Charakter nicht wertfrei ist. Vielmehr sei das Konzept von *good governance* als Ausdruck ideologischer Präferenzen zu sehen. Dahinter verberge sich eine spezifische neoliberale Überzeugung von einem Minimalstaat und freien Märkten. Demzufolge sei das Ziel der politischen Konditionalisierung die freie Marktpolitik und nicht demokratische Prinzipien (Abrahamsen 1997: 146). Die Entstehung des *good governance*-Diskurses erklärt sie folgendermaßen:

„But at the moment of capitalism’s victory over Marxism-Leninism, the neo-liberal development paradigm could not easily be abandoned. Instead the failure of adjustment policies was blamed on the ‘poor governance’ of African governments, a timely and popular explanation given the prevailing political mood in the West: neo-liberal solutions were not wrong, they were simply incorrectly and insufficiently implemented” (Abrahamsen 2000: 43).

Good governance stellt demnach nur ein Instrument zur effektiven Durchsetzung der SAP dar. Die neoliberale Fundierung besteht auch in der gegenwärtigen Position der Weltbank fort.

„Good governance can thus be seen as intended to improve the effectiveness of adjustment programmes, and political conditionality may well have more to do with enforcing free market policies than with exporting democratic principles” (Abrahamsen 1997: 146).

Ähnlich argumentiert Gibbon. In seiner Darstellung der Rolle der Weltbank macht er deutlich, dass sich die Evolution von Strukturanpassung zu *good governance* als ideologischer Machtanspruch der Weltbank interpretieren lässt. Die Aufnahme neuer Thematiken in die Weltbank-Agenda soll einerseits von den eigenen Fehlern ablenken und andererseits durch neue Konditionalitäten die Position der Bank im Entwicklungsregime stärken (vgl. Gibbon 1993). Er wähnt, die Taktik der Weltbank zu durchschauen:

„The organisation recognised that its best chance of survival was expansion and subsequently worked to a game plan which involved launching bids for expert status with regard to current issues, manufacturing a consensus around its interpretation of them, blaming others for its own earlier mistakes in the area, proposing market solutions with mitigatory or compensatory elements, using plans for mitiga-

tion/compensation as a basis for attracting new funding, and using the outcome to promote cross-conditionality and through it strengthen its own hegemony. While the World Bank has been the gainer in this process, the issues themselves have suffered theoretical and practical trivialisation" (Gibbon 1993: 59f.).

Bonnie Campbell glaubt hinter der Fassade der Depolitisierung politischer Prozesse die eigentliche Absicht der Weltbank zu erkennen. Die Hervorhebung von Effizienzkriterien offenbart demnach die politische und ideologische Dimension der Reformvorschläge, nämlich die Einführung des politischen Liberalismus, was eine Integration in den Weltmarkt erleichtern soll (Campbell 2001: 158). Sie sieht in den institutionellen Reformen vor allem ein Ziel: „In this regard, the *institutional reforms* represent an attempt to find alternative bases of internal legitimacy, notably in answer to popular and national resistance to proposed *economic reforms*“ (Campbell 2001: 158; Hervorhebung: I.T.).

Ähnlich argumentiert Nugent. Er sieht in der *governance*-Rhetorik der Weltbank ein Mittel, um von der eigentlichen Kritik an den SAP abzulenken und die Misserfolge auf schlechte Implementierung durch die Regierungen zu lenken. Die Auswirkungen der *governance*-Diskussion der Weltbank werden als antidemokratisch erachtet:

„[T]hat is, if the peasantry was too weak to make its voice heard over the hubbub of urban interest groups, then SAPs might best be implemented by governments of honest men who were thoroughly insulated from popular demands“ (Nugent: 2004: 331).

Demnach zielt der *governance*-Ansatz nicht auf eine Stärkung der Bevölkerung ab, sondern auf die Legitimierung der Reformen, welche durch gute Regierungen implementiert werden sollen.

Der Ausdruck *grassroots empowerment* lässt laut Björn Beckmann einen unpolitischen Charakter durchblicken. Die in diesem Zusammenhang propagierten Konzepte *participation* und *mobilization* seien ambivalent und drückten im Bericht das Ziel, Kapazitäten und Energien der Bevölkerung für das Funktionieren der Wirtschaft freizulassen und eben nicht politisch-demokratische Teilnahme, aus. Mit den Worten „The primary concern is with development, not with democracy“ (Beckmann 1991: 58), findet Beckmann klare Worte für die eigentliche Absicht der Weltbank.

Mihevci ist ähnlicher Meinung und sieht die Aufforderung zu mehr Demokratie und ‚Partizipation‘ im Bericht mit dem Ziel der Freilassung von Marktkräften. Indem vorausgesetzt wird, dass durch verbesserte Implementierung der SAP auch die

Bevölkerungsteile profitieren würden, ignoriere der Bericht zudem die kritischen Stimmen der Bevölkerung. Dadurch vermeide die Weltbank indirekt die Auseinandersetzung mit der Kritik an den SAP (Mihevc 1995: 120).

Thandika Mkandawire zeigt auf, dass das Konzept von *good governance* ursprünglich von afrikanischen Wissenschaftlern entwickelt und von der Weltbank in seiner Bedeutung verändert wurde. *Good governance* habe in afrikanischen Intellektuellenzirkeln auf eine entwicklungsfördernde Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft abgezielt, was neben größtmöglichem Wachstum auch strukturelle Reformen und die nachhaltige und verantwortungsbewusste Nutzung der Ressourcen beinhalte. Des Weiteren sollten diese Beziehungen demokratisch sein und die Rechte der Bürger respektiert werden. Schließlich umfasst der Begriff auch die gesellschaftliche Integration sowie die Beteiligung des Einzelnen an politischen Angelegenheiten.⁵³ Im Kontrast hierzu sei der Weltbankansatz laut Mkandawire auf die Durchsetzung der Anpassungsprogramme konzentriert (Mkandawire 2004: ohne Seitenangabe).

Paul Collier richtet seine Kritik weniger auf den Inhalt, als vielmehr auf allgemeine Charakteristika des Berichts. Dabei würdigt er den Bericht als „in many respects a formidably good study“ (Collier 1991: 111). Einerseits sei die Weltbankkritik am sozioökonomischen System Afrikas unangemessen, da diese Kritik, um eine inländische Reformanhängerschaft aufzubauen, von innen kommen müsse. Andererseits sei der umfassende Ansatz fehl am Platz, da es gerade um Selektivität gehe. Den Konsens suchenden Charakter des Berichts sieht er zudem als dysfunktional an. Die Rolle externer Kritik solle sich auf rein technische Analysen beschränken: „The Report’s mistake, in my view, is to aspire to be a player rather than a provisioner“ (Collier 1991: 115). Nur Spielern stehe die Entscheidung zwischen Konsenssuche oder Konfrontationskurs zu. Die Weltbank habe demnach ihre eingeschränkte Rolle als *provisioner* verkannt (Collier 1991: 115).

⁵³ Bei den Hintergrundberichten von *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth* (1989) wurden unter anderem afrikanische Wissenschaftler konsultiert, was wahrscheinlich auf Drängen einiger afrikanischer Weltbankmitarbeiter geschah. Claude Ake, Nakhtar Diouf und Ali Mazrui gehörten hierzu (vgl. Mkandawire 2004). In der Einführung der Hintergrundpapiere *The Long-Term Perspective Study of Sub-Saharan Africa: Volume 1-4* wird auf den Beitrag der afrikanischen Wissenschaftler hingewiesen (World Bank 1990c: 1).

Insgesamt konzentriert sich die Kritik auf die Begrifflichkeiten, welche die Weltbank in ihre Agenda aufgenommen hat. Der Begriff *good governance*, welcher zunächst politische Assoziationen mit sich bringt, wird demzufolge von der Weltbank ‚missbraucht‘ und rein technokratisch verwendet. Die Einführung dieses Begriffspaars vermittelt den Eindruck, die Weltbank habe Fehler eingesehen und ihre Entwicklungsstrategie verändert. Die Kritiker machen deutlich, dass die Aufnahme neuer Begriffe in die Weltbank-Agenda ein und dasselbe Ziel verfolgt: Die Fortsetzung der SAP, die neoliberale Politikempfehlungen beinhalten. Die zunehmende Kritik an den sozialen Auswirkungen der SAP wird abgewehrt, indem der Staat zum Hauptschuldigen gemacht wird. Der Lösungsvorschlag *better governance* bedeutet keine Abkehr von der alten Politik, sondern soll helfen, die Wirksamkeit der SAP zu erhöhen.

Bevor im nächsten Kapitel der im Jahr 2000 veröffentlichte Millenniumsbericht anhand der Fragenstellungen analysiert wird, werden die wichtigsten Punkte der Langzeitstudie dargestellt.

**Tabelle 2: Vereinfachte Darstellung der 5 Kategorien für *Sub-Saharan Africa*.
*From Crisis to Sustainable Growth: A long-term perspective study.***

Entwicklungsbegriff	Entwicklung = gerechtes und nachhaltiges Wachstum; Wachstum weiterhin exportorientiert. <i>Capacity building, grassroots participation</i> , Dezentralisierung und gutes Umweltmanagement für nachhaltiges und gerechtes Wachstum wichtig.
Ursachenanalyse	Interne Faktoren, insbesondere die ‚schlechte Regierungsführung‘. Externe Faktoren (fallende TOT, Subventionen der Industriestaaten) werden genannt, aber wieder relativiert.
Rolle des Staates	Der Staat soll ein <i>enabling environment</i> für eine effizientere Marktwirtschaft bereitstellen. Aufgaben der Regierungen beschränken sich auf die Bereitstellung von Infrastruktur, sozialen Dienstleistungen und qualitativ hochwertiger Verwaltung.
Rolle der Geber/Entwicklungshilfe	Erhöhte Entwicklungshilfe; ex-post Konditionalität; Kredite nur an Länder mit ‚guter Regierungsführung‘ → Einführung des <i>good governance</i> -Konzepts
Sektorstrategien	Hauptsächlich neoliberale Politikempfehlungen

6. CAN AFRICA CLAIM THE 21ST CENTURY? (2000)

Ihren ersten bedeutenden Beitrag zur ‚Afrika-Debatte‘ im neuen Jahrtausend machte die Weltbank mit dem im Jahr 2000 veröffentlichten Bericht *Can Africa Claim the 21st century?*. In alter Manier wurden einerseits die Probleme des Kontinents zusammengetragen und zum anderen ‚neue‘ Strategien für deren Lösung entworfen. *Can Africa Claim the 21st century* hat im Vergleich zu den bisher dargestellten Berichten wenig Reaktionen und kaum Kritik ausgelöst, was womöglich auf die institutionelle Stimmenvielfalt des Berichts zurückzuführen ist. Die Autoren des Berichts gehören unterschiedlichen Institutionen an: Afrikanische Entwicklungsbank, Globale Koalition für Afrika, UNECA und Weltbank. Die Beteiligung afrikanischer Institutionen und damit ehemaliger Kritiker kann als Grund für die ausbleibende Kritik gedeutet werden.⁵⁴

Der Co-Autor des Berichts und Koordinator des Leitungskomitees Alan Gelb leitete zum Zeitpunkt des Berichts die Wirtschaftssektion für Afrika bei der Weltbank (Internetquelle World Bank 2006d; Zit. 2006-08-07).

6.1 Welche Vorstellung von Entwicklung wird in dem Bericht ausgedrückt?

Wie auch in den beiden vorigen Berichten wird wirtschaftliches Wachstum als bedeutend für Entwicklung angesehen. Die Einsicht, dass Wachstum ohne Gerechtigkeit jedoch weniger effektiv ist, kann als relativ neu⁵⁵ gedeutet werden.

Es wird als erforderlich betrachtet, dass Entwicklungsstrategien neben Wachstums- auch Verteilungswirkungen beachten. Ein grundsätzliches Verständnis von den Formen und Auswirkungen der Armut sowie den Gründen, weshalb sich die arme Bevölkerung oftmals nicht aus der Armutspirale befreien kann, ist laut Weltbank für die Ausgestaltung einer auf Armutsreduzierung orientierten Entwicklungsstrategie unerlässlich (World Bank 2000: 83f.). Armutsreduzierung wird auch als wesentliches Ziel von Entwicklung bezeichnet: „Not surprisingly, the elimination of

⁵⁴ Die Einbeziehung afrikanischer Institutionen in die Ausarbeitung des Dokuments kann wiederum unterschiedliche Gründe haben. Es kann sowohl als Zeichen eines allgemeinen Konsens oder als unvermeidlicher Schritt der afrikanischen Institutionen (im Sinne einer Akzeptanz der Weltbank-Agenda aufgrund ihrer ideologischen und finanziellen Macht) betrachtet werden. Es wäre interessant, dieser Fragestellung nachzugehen, was im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht möglich ist.

⁵⁵ Neu bezieht sich hier zeitlich nur auf die analysierten Berichte. Schon in den 1970er Jahren wurde Armutsbekämpfung bei der Weltbank und allgemein in der Entwicklungszusammenarbeit propagiert. Der damalige Weltbankchef Robert McNamara (1967-1981) kann als Initiator des damaligen Armutschwerpunkts gelten.

deep poverty has emerged as the overriding objective of development in Africa“ (World Bank 2000: 83). Die Verbesserung der sozialen Bedingungen sowie geringere Armutszahlen werden sowohl zum Ausdruck von Entwicklung als auch zum Mittel zu dessen Erreichung stilisiert: „So, reducing poverty and improving social conditions are not simply consequences of development – they are essential components of any viable development strategy“ (World Bank 2000: 84).

Es kann festgehalten werden, dass zwar mit der Armutsbekämpfung eine wichtige neue Komponente in die Entwicklungsstrategie aufgenommen wird, dass aber insgesamt die Marktorientierung, welche die Weltbank schon in den vorigen beiden Berichten verfolgte, weiterhin bestehen bleibt:

„Market-driven development could not succeed without strong social and institutional infrastructure – including a strong and capable state – and without active measures to alleviate severe poverty and raise the capacity of the population“ (World Bank 2000: 38).

Die Millenniums-Entwicklungsziele der UN – in deren Fokus die Halbierung der Armut steht – werden zum Maßstab der Entwicklungsbemühungen gemacht: Universelle Grundschulbildung, Bildungsgleichstellung der Geschlechter, Reduzierung der Säuglings-, Kinder- und Müttersterblichkeit sowie universeller Zugang zu Basisgesundheitsdiensten gehören unter anderem hierzu (World Bank 2000: 120). Unter der Prämisse stabiler TOT und wachsender Ersparnisse ist dem Bericht zufolge ein jährliches BIP-Wachstum von mindestens 7% notwendig, um diese Ziele zu erreichen und die Armut zu reduzieren (World Bank 2000: 15).

Die neue Zielbestimmung von Entwicklung stellt zunächst einen Bruch zu dem früheren Entwicklungsziel (Wachstum) dar. Es bleibt an anderer Stelle zu klären, inwiefern die Weltbank dies in der Praxis umgesetzt hat. Der PRSP-Ansatz, auf den im Bericht hingewiesen wird, stellt das neue Instrument der Weltbank zur Armutsreduzierung dar. Unter Punkt 6.5 wird dieser neueste Ansatz der Weltbank anhand weiterführender Studien kritisch hinterfragt.

6.2 Was sind die Symptome und Ursachen der ausbleibenden Entwicklung?

Zu Beginn des ersten Kapitels ist von Zeichen, welche auf eine wirtschaftliche Erholung in einigen afrikanischen Ländern hinweisen, die Rede. Neben steigenden Einkommen und Exporten zeigen sich auch bei der Armutsreduzierung in einigen

Ländern des afrikanischen Kontinents Fortschritte. Dieses positive Bild wird schon im nächsten Abschnitt wieder relativiert, wenn von den enormen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Herausforderungen gesprochen wird. Geringe Pro-Kopf-Einkommen, fallende Pro-Kopf-Produktion, sinkende Ersparnisse und Investitionen sowie eine unzureichende Diversifizierung der Exportgüter stellen neben schnellem Bevölkerungswachstum, maroden sozialen Bedingungen, Umweltzerstörung und Krankheiten wie HIV/AIDS und Malaria den Kontinent vor besonders schwierige Aufgaben. Zudem erschwert die Zunahme von Konflikten und Kriegen den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt immens (World Bank 2000: 7ff.).⁵⁶

Der Bericht macht die sinkenden Investitionen (unter anderem aufgrund hoher Investitionskosten) und generell sinkende Produktivität für die geringen Wachstumsraten verantwortlich. Zudem hat sich der fallende Weltmarktanteil traditioneller Güter und die für Investitionen und Diversifizierung schädliche Politik vieler afrikanischer Regierungen negativ auf das Wachstum ausgewirkt. TOT-Schocks werden zwar als weitere mögliche Faktoren der Wachstumseinbußen genannt; ihre Wirkungen aber mit dem Hinweis, dass sowohl positive als auch negative TOT-Schocks zu einer Destabilisierung der Wirtschaft führen können, relativiert (World Bank 2000: 19ff.).

Im weiteren Verlauf geht der Bericht auf die vielfältige Wachstums-Literatur ein. Dabei werden verschiedene Ansätze, die jeweils exogene Faktoren wie Geographie, hohe ethnische Diversität, kleine Staatengröße, unvorhersehbare Regensituation und TOT-Schocks als Ursachen der Wachstumseinbußen betonen, thematisiert. Der Bericht stellt in diesem Zusammenhang fest: „Africa’s performance is influenced by its history and its geography. But sound policies and strong institutions can moderate exogenous factors, and Africa’s economies will, like others, respond to better economic policies” (World Bank 2000: 27).

Dieser Auffassung nach können die als wachstumshemmend bezeichneten exogenen Faktoren durch politische und institutionelle Arrangements beeinflusst

⁵⁶ Die Ursachen von Konflikten in Afrika entsprechen laut Weltbank einem globalen Muster. Demnach sind es vor allem politische und wirtschaftliche Faktoren, welche als ursächlich betrachtet werden können. In Afrika sind es insbesondere (1) geringe Einkommen (arbeitslose junge Männer sind eher bereit an Krieg teilzunehmen) (2) Abhängigkeit der Länder von natürlichen Ressourcen, (3) fehlende demokratische Rechte und (4) die kleine Größe der Länder, welche Konflikte verursachen. Ethnische, kulturelle oder religiöse Diversität tritt eventuell als verstärkender Faktor auf und kann nicht als eigentliche Ursache bezeichnet werden. Besonders problematisch wird dies, wenn zwei dominante Gruppen polarisiert werden (World Bank 2000: 60).

werden und stellen damit keine schicksalhaften Bedingungen dar. Vielmehr liegt es der Studie zufolge am Fehlverhalten der Regierungen, dass sich keine bessere Entwicklung eingestellt habe. Damit werden die internen Faktoren – in alter Tradition – als wesentliche Verursacher der Krise angesehen. Ähnlich wie schon in *der Langzeitstudie* heisst es: „Domestic factors may therefore be more important than external destiny“ (World Bank 2000: 25). Dies unterstreicht das Versagen der Regierungen, welche die negativen Auswirkungen exogener Faktoren nicht beeinflusst haben. Dieses Urteil wird im Bericht hinsichtlich der Entwicklung des Landwirtschaftssektors, des Infrastruktur- und Informationssektors sowie auch der ‚menschlichen Ressourcenentwicklung‘ und des Handelssektors gefällt.

6.3 Welche Bereiche werden als entwicklungsrelevant angesehen? Welche Maßnahmen werden vorgeschlagen?

Die **Landwirtschaft** spielt in der Entwicklungsstrategie der Weltbank weiterhin eine wichtige, wenn auch vergleichsweise schwächere Rolle als in den bereits dargestellten Berichten.

Interne Faktoren werden für die schlechten Leistungen im Landwirtschaftssektor verantwortlich gemacht: „CENTURIES OF POOR POLICIES AND INSTITUTIONAL FAILURES are the primary cause of Africa’s undercapitalized and uncompetitive agriculture“ (World Bank 2000: 170). Dies impliziert, dass es fehlende institutionelle Arrangements (Besitzrechte, Forschung etc.) und politisches Fehlverhalten (hohe ländliche Besteuerung, unzureichende Infrastruktur-investitionen) sind, welche das Potential der landwirtschaftlichen Entwicklung hemmen. Die Marktzugangsbeschränkungen der OECD-Staaten werden als weitere Hemmfaktoren genannt. Zu den Zielen der neuen Strategie gehören (1) die afrikanische Landwirtschaft zu kapitalisieren, (2) die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und (3) das Potential von Wachstum und ländlicher Entwicklung nutzbar zu machen (World Bank 2000: 193). In diesem Rahmen werden Investitionen in die landwirtschaftliche (landwirtschaftliche Inputs, Viehbestand, Bodenverbesserung, Bewässerung etc.), agroindustrielle (Pflanzen, Ausrüstung, Marktentwicklung etc.) sowie infrastrukturelle (Transport, Kommunikation) Entwicklung vorgeschlagen. Weitere wichtige Maßnahmen umfassen die Bereiche Forschung, Bildung und *extension services* sowie die Förderung und den Ausbau von Lebensmittellagerung und Weiterverarbeitungsanlagen.

Dem Umweltschutz soll mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Um den Landwirten genug Anreize für produktive und umweltschonende Bewirtschaftung zu geben, müssen deren Bildungs- und Gesundheitssituation verbessert und ihre Besitzrechte gestärkt werden. Die Potentiale von Frauen können zudem durch verbesserten Zugang zu produktivem Vermögen freigesetzt werden (World Bank 2000: 192ff.).

Ein Großteil der Investitionen soll durch die Ersparnisse der ländlichen Bevölkerung (Bewohner, Unternehmer, Landwirte) aufgebracht werden, deren Einkommen durch politische und institutionelle Reformen, den besseren Zugang zu afrikanischen und OECD-Märkten sowie durch Exportdiversifizierung und bodenrechtliche Sicherheit erhöht werden kann. Zudem bietet der Zugang zu Mikrofinanzierung für die Bauern eine weitere Geldquelle. Was den Beitrag öffentlicher Investitionen betrifft, wird (wie auch in den beiden anderen Berichten) zur Beendigung der *urban-bias* Politik aufgerufen. Die freiwerdenden Mittel sollen der ländlichen Entwicklung zugute kommen. Eine weitere wichtige Finanzierungsquelle stellen überdies Steuereinnahmen dezentralisierter lokaler Regierungen dar. Schließlich sind laut Weltbank erhöhte ausländische Direktinvestitionen und erhöhte Finanzmittel im Rahmen der Entwicklungshilfe erforderlich, um die Investitionsziele zu erreichen (World Bank 2000: 198ff.).

Wie bereits angedeutet, werden die Regierungen zu einer für die Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung begünstigenden Politik aufgefordert. In diesem Rahmen sollen indirekte Besteuerungsmechanismen (überbewertete Wechselkurse, nichttarifäre Handelsbeschränkungen⁵⁷ und Handelsbeschränkungen) reduziert werden, was jedoch angesichts der Wichtigkeit der Einnahmen als schwierige Aufgabe gilt. Die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Straßen und Elektrizität fällt den Regierungen zu. Hier sollen auch vermehrt sogenannte *public-private partnerships* (PPP)⁵⁸ etabliert werden, die etwa in Form formaler Partnerschaften zwischen Staat und privatem Sektor bestehen können. Durch diese Maßnahmen kann einerseits die Wettbewerbsfähigkeit erhöht und andererseits zur ländlichen Entwicklung beigetragen werden (World Bank 2000: 200f.).

⁵⁷ Zu nichttarifären Handelshemmnissen zählen: „alle Regelungen, Gesetze, Verwaltungsvorschriften und -praktiken, die neben Zöllen den Warenverkehr zwischen Ländern beschränken“. Dazu zählen zum Beispiel quantitative Einfuhrbeschränkungen sowie polizeiliche Standards zum Pflanzenschutz und Veterinärwesen (Nohlen 2002: 365).

⁵⁸ PPP sind aufgrund fehlender öffentlicher Mittel entstanden. Sie bilden den Versuch, private Unternehmen an der Finanzierung und dem Management von Entwicklungsvorhaben zu beteiligen (Nuscheler 2004: 631).

Für die Landwirtschaft verspricht man sich auch durch regionale Zusammenarbeit entwicklungsfördernde Wirkung. Regionalisierung wird zum einen als Mittel gesehen, kleine Märkte miteinander zu verbinden und wird zum anderen als bedeutend für Forschungs- und Infrastrukturvorhaben erachtet. Im Rahmen regionaler Zusammenschlüsse können zudem institutionelle Vorgaben entwickelt werden, die wiederum Rechtsstaatlichkeit und *accountability* in Politik und Institutionen fördern. Schließlich wird auch die Bedeutung der Biotechnologie hervorgehoben, deren Zugang, Chancen und Risiken genauer untersucht werden müssen (World Bank 2000: 202ff.).

Der zweite wichtige Strategiebereich umfasst die **Handelspolitik, Exportdiversifizierung und regionale Integration**. Die Industrialisierungsstrategie konzentriert sich auf den Handel, welcher als wichtiger Entwicklungsmotor für Afrika angesehen wird.

Es wird einerseits auf den verschwindend geringen Weltmarktanteil Afrikas (2% des Welthandels) und andererseits auf die großen Potentiale, welche in der Produktions- und Exportdiversifizierung liegen, hingewiesen. Der Forderungskatalog umfasst: (1) Exportorientierung mithilfe wettbewerbsfähiger realer Wechselkurse, (2) die Beendigung der exportfeindlichen Handelspolitik (Abbau von Zöllen etc.), (3) die Integration der Handelsreform in nationale Diversifizierungspläne, (4) Regionalisierung (überregionale Projekte, Angleichung von Handels- und Investitionspolitik), (5) den Aufbau einer Plattform zur effektiven Partizipation der afrikanischen Länder in multilateralen Foren wie der Welthandelsorganisation (*World Trade Organization*: WTO) und (6) die Einbettung der Maßnahmen in einen konsultativen Prozess zwischen Regierungen, Arbeitnehmern und Business, welcher die Arbeitnehmer an der Politikformulierung beteiligt und Arbeitnehmervereinigungen zulässt (World Bank 2000: 208ff.).

Insgesamt unterscheidet sich die neue Strategie nur in geringem Maße von früheren Ansätzen. Das Plädoyer für Exportdiversifizierung erscheint wenig überzeugend. Es wird kaum auf die Möglichkeiten einer Diversifizierungspolitik eingegangen. Bei den Reformvorschlägen wird nur anhand des Beispiellandes Malawi kurz auf die Bedeutung des Exports weiterverarbeiteter Produkte hingewiesen. Dieser Hinweis wirkt im Großen und Ganzen isoliert zu den anderen Reformvorschlägen,

die sich hauptsächlich auf eine Handelsliberalisierung beziehen und die die Exportdiversifizierung als Folge dieser Politik ansehen. Dazu zählen:

„[A]ppropriate and stable real exchange rates and other policies to foster openness and economywide competitiveness, complementary measures to strengthen the supply response and raise international competitiveness, and measures to widen economic space through open regionalism and multilateralism“ (World Bank 2000: 219).

Es sind demnach keine konkreten Vorschläge im Bericht zu finden, die auf eine in naher Zukunft realisierbare Diversifizierung der afrikanischen Wirtschaft schließen lassen. Des Weiteren bleibt die Weltbank auch hinsichtlich der ‚traditionellen‘ Exporte ihrer alten Linie treu: „[E]ven while increasing traditional exports, African countries should have considerable scope to diversify“ (World Bank 2000: 214). Sie ruft demnach zur Erhöhung der traditionellen Exporte auf, was die bestehende schwierige Situation der afrikanischen Länder im Welthandel weiter festigt. Auch die Aufforderung an die Entwicklungsländer, durch eine überregionale Interessenvertretung mehr Einfluss auf multilaterale Welthandelskonferenzen zu erlangen, klingt wenig überzeugend. Die Weltbank gibt jedenfalls keine Antworten auf die Frage, wie diese Verhandlungen realistisch beeinflusst werden können und fordert auch keine weitergehenden Schritte von Seiten der WTO.

Der Entwicklung des Infrastruktur-, Informations-, und Finanzsektors fällt im Vergleich zu den anderen Berichten großes Gewicht zu. Die Bereiche werden zum ersten Mal in einem separaten Kapitel thematisiert.

Dabei werden strukturelle Faktoren (Geographie, Armut, geringe Urbanisierung, kleine Staaten) und unzureichende Investitionen zu den Ursachen der mangelhaften **Infrastruktur** gezählt. Unzureichende institutionelle Kapazitäten, schlechte Politik und fehlende Anreize werden dagegen als Hürden für deren Verbesserung bezeichnet. Die Dominanz der Regierungen bei der Bereitstellung, dem Management und der Finanzierung von Infrastruktur hat dem Argument zufolge zu geringer Effizienz und hohen Kosten geführt. Hohe Subventionen für insolvente Einrichtungen, kontrollierte Preise und die restriktive Politik gegenüber dem privaten Sektor haben zu dieser Situation beigetragen (World Bank 2000: Kapitel 5). Fünf Teilziele werden für die Infrastrukturentwicklung aufgestellt:

Um das erste Teilziel erhöhter Infrastrukturinvestitionen zu erreichen, sind eine verbesserte Politik, effizientes Management sowie regionale Zusammenarbeit

notwendig. Der Fokus liegt weiterhin auf der Instandhaltung und Rehabilitierung schon bestehender Infrastruktur wie Häfen, Eisenbahnen und Straßen. Die stärkere Beteiligung des privaten Sektors, welcher insbesondere bei der Wasser- und Energieversorgung und der Bereitstellung sanitärer Anlagen aktiv werden soll, gilt als weitere Bedingung für den Erfolg der Infrastrukturförderung. Die Regierung kann ihrer zugewiesenen Rolle als *facilitator* durch den Aufbau eines geeigneten Anreizsystems für Investitionen gerecht werden (World Bank 2000: 134ff.).

Unter dem Schlagwort PPP wird die private Teilhabe an Infrastrukturprojekten als zweites Teilziel umschrieben. Dadurch werden sich Effizienzsteigerungen versprochen. Laut Weltbank kann die private Partizipation in Entwicklungsländern bis zu 50% erreichen. Die konkreten Formen der PPP müssen von Fall zu Fall ausgehandelt werden. Beispielsweise kann ein Projekt in öffentlichem Besitz bleiben aber zugleich privat angeboten werden (World Bank 2000: 145).

Die „Glaubwürdigkeit der Regierungen erhöhen“ steht an dritter Stelle des Maßnahmenkatalogs. Dazu ist der Aufbau eines günstigen Business-Klimas notwendig, welches folgende Bedingungen erfüllen muss:

„[M]acroeconomic stability, competitive taxes, freedom to repatriate capital, and all the aspects of governance that affect willingness to invest – including contract enforcement, low corruption, and adherence to transparent rules, including for privatization (...)“ (World Bank 2000: 146f.).

Des Weiteren sollten Regierungen freien Markteintritt und offenen Wettbewerb gewähren (World Bank 2000: 146ff.).

Die regionale Zusammenarbeit wird als vierter Bereich für Infrastrukturverbesserungen genannt, da durch Regionalisierung Wasser- und Energiekosten stark gesenkt werden können. Um den Erfolg von Projekt- und Programmansätzen regionaler Zusammenarbeit zu gewährleisten und um Vertrauen zu schaffen, müssen Institutionen aufgebaut und gemeinsame Vereinbarungen getroffen werden (World Bank 2000: 150f.).

Die Verbesserung des Zugangs zu Infrastruktur bildet das fünfte Ziel der Strategie. Man verspricht sich durch die Einbeziehung der Nutzer und Gemeinschaften in den Bau, die Aufrechterhaltung und das Management von Infrastrukturprojekten verbesserten Zugang für die ländliche Bevölkerung (World Bank 2000: 151f.).

Der Informations- und Kommunikationssektor birgt laut Bericht große Potentiale, welche unter anderem durch die Orientierung an *best practice*-Beispielen anderer

Entwicklungsländer hervorgebracht werden können. Der Aufbau eines *enabling environment*, welches wettbewerbsfreundliche und den privaten Sektor fördernde Politik beinhaltet, steht an erster Stelle der Strategie. Des Weiteren sollen sich die Regierungen klare Ziele für die Nutzung neuer Technologien setzen und gleichen Zugang hierzu gewährleisten. Um die neuen Technologien nutzen zu können, ist laut Bericht die Schulung junger Menschen eine Vorbedingung. Dies kann durch technischen Primär- und Sekundärunterricht sowie verstärkte Kapazitäten für Forschung und Lehre an afrikanischen Universitäten erreicht werden. Durch regionale und internationale Zusammenarbeit verspricht man sich Verbesserungen bei der Informations- und Kommunikationsinfrastruktur. Durch gemeinsame Projekte können Kosten reduziert werden (World Bank 2000: 153ff.).

Der Bericht spricht von einem schwachen und unterkapitalisierten afrikanischen **Finanzsektor**. Dies wird auf nicht zu Ende gebrachte Reformen, ein schwaches institutionelles System, makroökonomische Risiken (Zinsraten steigen aufgrund schlechter Koordination zwischen Geld- und Fiskalpolitik, externe Schocks), eine falsche Sequenzierung der Reformen (Finanzreform vor makroökonomischer Stabilisierung) und Marktrisiken (welche aufgrund fehlender Liquidität und Zinsvolatilität entstehen) zurückgeführt. Vier Punkte werden für die Entwicklung des Finanzsektors in einem separaten Kapitel herausgearbeitet (World Bank 2000: 160ff.). Einige der Forderungen sind schon in ähnlicher Form in der Langzeitstudie vorhanden (besserer Kreditzugang, Verbindungen zwischen formellem und informellem Markt etc.), erhalten hier jedoch durch die detaillierte Erläuterung mehr Nachdruck

Unter dem ersten Punkt wird die Expansion kommerzieller Mikrofinanzinstitutionen vorgeschlagen, wodurch der Zugang zu Finanzmitteln verbessert werden soll. Um zugleich die Informationskosten zu senken und Mechanismen zur Vertragssicherung zu entwickeln, müssen zudem Verbindungen zwischen formellem und informellem Finanzsektor hergestellt werden. Zweitens wird die Stärkung der finanziellen *governance* als Voraussetzung für eine erfolgreiche Finanzsektorentwicklung gesehen. Vertragssicherheit, Transparenz und funktionierende Zahlungssysteme sind hierbei von entscheidender Bedeutung. Priorität erhält das Ziel gerichtlicher Unabhängigkeit. Der Ausbau von vertraglichem Sparen und Leasing-Diensten sowie von Aktien- und Schuldenmärkten soll drittens zu erhöhtem Wettbewerb in den verschiedenen Marktbereichen führen. Durch regionale Zusammenarbeit können viertens

sowohl Risiken diversifiziert, als auch Potential für erhöhten Wettbewerb und zunehmende Skalenerträge ausgenutzt werden. Insbesondere in den Bereichen Bankgeschäfte, Bankenüberwachung und Wertpapierbörsen verspricht man sich durch Regionalisierung Erfolge. Was ausländische Banken betrifft, weist der Bericht auf die fallenden Erträge weiterer Markteintritte hin und bevorzugt dagegen einen auf Anreizen und Transparenz basierenden Ansatz (World Bank 2000: 160).

Die Entwicklung der ‚**menschlichen Ressourcen**‘ wird im Bericht gleich zweimal thematisiert: Im Kapitel zur Armutsbekämpfung sowie im Kapitel *Investing in People*. Bildung, Gesundheit und Ernährung werden für die ‚menschliche Entwicklung‘ als unverzichtbare und wichtige Bereiche dargestellt.

Als Ursache für die seit den 1990er Jahren stagnierenden sozialen Bedingungen wird vor allem ineffiziente Ressourcennutzung genannt. Demnach gibt es sowohl eine interne (hohe Wiederholungszahlen, hohe Lehrergehälter etc.) als auch alloka-tive Ineffizienz (vergleichsweise hohe Ausgaben für Sekundär- und Tertiärbildung, fehlender Fokus auf Basisgesundheitsdiensten, ineffizientes Medikamentenverteilungssystem etc.), die für die negativen Entwicklungen verantwortlich gemacht werden können (World Bank 2000: 111ff.). Die sozialen Ziele innerhalb der Millenniums-Entwicklungsziele der UN gelten als Orientierung für die Strategie. Um diese Ziele zu erreichen, sind Anstrengungen hinsichtlich der Ressourcengewinnung, des politischen Engagements, einer angemessenen Verteilung und einer erweiterten internationalen Zusammenarbeit erforderlich (World Bank 2000: 120f.).

Die Forderung nach erhöhten externen Ressourcen wird durch die Argumente ungenügender inländischer Ressourcen, der Dauerhaftigkeit der Reformen, neuer Herausforderungen im Kampf gegen HIV/AIDS und Malaria sowie erhöhter Kosten für die Dienstleistungsbereitstellung bisher nicht involvierter Bevölkerungsteile untermauert. Dass eine erhöhte Entwicklungshilfe große Defizite verursacht, wird in Kauf genommen: „This may entail large deficits, with continued aid dependence over an extended period (...)“ (World Bank 2000: 124). Trotz fehlender Studien zu den Auswirkungen von Nutzergebühren im afrikanischen Kontext verspricht man sich dadurch Qualitätsverbesserungen im Gesundheitssektor. Die Rolle der Gemeinschaften als Verwalter dieser Einnahmen wird in diesem Zusammenhang hervorgehoben (World Bank 2000: 122ff.).

Der Ausdruck ‚politisches Engagement‘ zielt auf die unterstützende Funktion der Politik durch Armutsorientierung, erhöhte Ressourcenbereitstellung und die aktive Rolle der politischen Elite in der Bildungsdiskussion ab. In erster Linie soll die armutsorientierte Politik den Fokus auf die Grundversorgung (Grundschulbildung, Basisgesundheitsdienste, Basisschutz vor Gefahren) legen (World Bank 2000:145ff.). In diesem Rahmen werden auch erhöhte öffentliche Mittel für die armen Bevölkerungsteile gefordert (World Bank 2000: 100).

Das weitere Ziel angemessener Verteilung soll durch Interventionen und Dezentralisierung erreicht werden. Im Bildungssektor können die Eingriffe den Abbau von Hürden, welche den Zugang zu Büchern und Lernmaterialien blockieren sowie die Förderung ausgebildeter und motivierter Lehrer umfassen. Ein zweiter Schlüssel für den verbesserten Zugang liegt in der Einbeziehung lokaler Gemeinschaften und Einrichtungen in die Verteilung. Der Bericht weist in diesem Zusammenhang auch auf die Gefahren einer übereilten, unangemessenen Dezentralisierung sowie auf die für Dezentralisierung ungeeigneten Bereiche, wie öffentliches Budget und Medikamentenverteilung, hin (World Bank 2000: 126ff.).

Als weitere Komponente der Strategie wird auf die Wichtigkeit erhöhter internationaler Zusammenarbeit aufmerksam gemacht. Neben der Bereitstellung von Ressourcen und gemeinsamen Anstrengungen gegen ansteckende Krankheiten stellt auch die Zusammenarbeit bei höherer Bildung, sozialwissenschaftlicher Forschung und Fernbildung ein Ziel dar. Die Entwicklung von Impfstoffen und Medikamenten soll des Weiteren durch international finanzierte Forschung vorangetrieben werden (World Bank 2000: 130f.).

Die einzelnen Strategiebereiche orientieren sich, wie aufgezeigt wurde, weiterhin an einer neoliberalen Politik. Erhöhter Wettbewerb, die Stärkung des privaten Sektors, Deregulierungen sowie eine Handelsliberalisierung gehören hierzu. Wie auch in der Langzeitstudie wird besonderes Gewicht auf die institutionellen Rahmenbedingungen (Besitzrechte etc.) gelegt. Es ist zwar eine Ausweitung der Entwicklungsstrategien zu erkennen; die neu thematisierten Bereiche werden jedoch nicht ausreichend in die Gesamtstrategie integriert. Wie aufgezeigt wurde, werden die Forderungen zu einer Diversifizierung der Wirtschaft nicht in konkreten Maßnahmenkatalogen umgesetzt. Die Forderungen an die OECD-Staaten zu einer Beendigung der Marktzugangsbeschränkungen für afrikanische Produkte sowie die Aufforderung an die

afrikanischen Länder, mehr Einfluss auf die Welthandelskonferenzen auszuüben, können zudem nicht überzeugen.

6.4 Welche Rolle spielen die unterschiedlichen Akteure in der Entwicklungsstrategie?

Der Beitrag der **Geber** in der neuen Entwicklungsstrategie liegt in der Unterstützung von Transparenz und *accountability*⁵⁹ der Regierungen, was zu *good governance* führen soll. Die Stärkung von Judikative und Legislative sowie die Förderung einer unabhängigen Presse sind weitere Aufgabenfelder (World Bank 2000: 82). Der Bericht macht auf die in vielen afrikanischen Ländern bestehenden Konflikte aufmerksam und fordert auch hier die Geber auf, sich durch finanzielle und logistische Unterstützung an der Friedensbewahrung und Konfliktschlichtung zu beteiligen. Um diese Regionen gezielt zu unterstützen, muss außerdem der wirtschaftliche Aufbau gefördert werden. Im Bereich ‚menschliche Entwicklung‘ wird die internationale Gebergemeinschaft zu Wissensvermittlung und Forschung aufgerufen.

Neben diesen Aufgaben wird der internationalen Gebergemeinschaft, wie schon in den vorangehenden Berichten, die tragende Rolle bei der Entwicklungsfinanzierung zugewiesen. Der Bericht spricht sich klar für eine Fortsetzung und Erhöhung der finanziellen Unterstützung aus, wenn auch mit der Einschränkung, dass langfristig eine „exit strategy“ gefunden werden muss: „[A] serious strategic partnership that enables Africa to outgrow aid dependence“ (World Bank 2000: 238) soll demnach verfolgt werden. Eine Reduzierung der Entwicklungshilfeabhängigkeit sei in naher Zukunft trotz allem nicht möglich. Dies liegt vorwiegend an der schwachen Handelsleistung der afrikanischen Länder. Zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele der UN bedarf es laut Bericht langfristig erhöhten Investitionen, die in erster Linie durch Entwicklungshilfegelder gedeckt werden können. Eine Abkehr von der Entwicklungshilfe würde obendrein die Armutszahlen in die Höhe treiben (World Bank 2000: 235). Zwar könne man allgemein keine signifikanten Wachstumswirkungen der Entwicklungshilfe nachweisen; es bestehe aber ein positiver Zusammenhang in Ländern mit gutem politischen Umfeld (World Bank 2000: 25). Die Regierungen, welche die Kriterien von *good governance* erfüllen, werden folglich bei der Vergabe von Entwicklungshilfe bevorzugt,

⁵⁹ *Accountability* kann nur unzureichend als ‚Verantwortlichkeit‘ übersetzt werden. In dieser Arbeit wird daher der englische Begriff vorgezogen.

kündigt der Bericht an. Diese Konditionalität soll zur höheren Effektivität der Entwicklungshilfe beitragen. Hinsichtlich der SAP können keine kausalen Wirkungen auf das Wachstum nachgewiesen werden. Selbstkritisch erkennt die Bank hier jedoch, dass die kurzfristigen Reformen nicht ausreichend auf institutionelle Probleme ausgerichtet waren. Dies habe den öffentlichen Sektor geschwächt und die Angestellten demoralisiert. Der Einfluss der Strukturanpassungsreformen auf das Wachstum ist dem Bericht zufolge schwierig einzuschätzen, weil viele Länder keine gerade Linie hinsichtlich der Durchführung der Reformkomponenten verfolgt haben (World Bank 2000: 35ff.).

Insgesamt sind die Stellungnahmen der Weltbank zu den SAP ambivalent und reichen von selbstkritischen Äußerungen bis zur Verteidigung der Reformvorhaben. An einer Stelle heißt es noch mit Verweis auf eine Gruppe von acht afrikanischen Ländern, die besonders gute Ergebnisse erzielt haben: „The combination of sustained reforms and financial assistance was associated with better performance, at least at the aggregate level“ (World Bank 2000: 35). Ungewohnt selbstkritisch klingt hingegen die Feststellung, dass aufgrund aufgedrängter Konditionalität die Ausgestaltung der Reformen außerhalb des Kontinents lag und dies zu einer fehlenden Akzeptanz der SAP von Seiten der Empfängerregierungen und schließlich auch der Bevölkerung führte. Negative Auswirkungen der SAP werden wiederum an anderer Stelle auf eine schwache ‚Regierungsführung‘ zurückgeführt:

„But with weaknesses in governance and severe erosion of pay, especially at higher levels, the adjustment decades also saw a substantial deterioration in the quality of public institutions, a demoralization of public servants, and a decline in the effectiveness of service delivery in many countries“ (World Bank 2000: 37).

Dies bestätigt die schon für die Langzeitstudie gemachte Feststellung, dass es zu keiner Hinterfragung der Strukturanpassungspolitik kommt. Vielmehr werden Gründe für das Scheitern der Reformprogramme in einer mangelhaften Durchführung der Programme gesucht; die SAP an sich jedoch erneut nicht hinterfragt. Die Schlussfolgerung des Berichts – eine Forderung nach gerechten Beziehungen zwischen Geber- und Empfängerländern – ist im Lichte der Legitimierung der SAP zu sehen. Die Empfängerländer werden in diesem Zusammenhang dazu aufgerufen, die sogenannte *ownership* der Entwicklungsbemühungen zu übernehmen. Auf den Begriff *ownership* wird unter Punkt 6.5 im Zusammenhang mit den Besonderheiten des Berichts noch näher eingegangen. Es bleibt an dieser Stelle jedoch festzuhalten, dass das

Konzept *ownership* hinsichtlich der finanziellen Macht und diskursleitenden Rolle der Weltbank nur geringe Glaubwürdigkeit besitzt.

Ziel der Strategie ist es, die **afrikanischen Regierungen**, wie auch in *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, zu *good governance* anzuhalten. Es wird auf die Wichtigkeit eines ‚Kapazitätsaufbaus‘ und die bedeutende Rolle des Staates im Entwicklungsprozess hingewiesen. Insbesondere bei Sicherheitsfragen wird der Staat als wichtiger Akteur angesehen. Unter *governance* versteht der Bericht

„the institutional capability of public organizations to provide the public and other goods demanded by a country’s citizens or their representatives in an effective, transparent, impartial, and accountable manner, subject to resource constraints“ (World Bank 2000: 48).

‚Regierungsführung‘ bezieht sich in dieser Definition auf die Bereitstellung von öffentlichen Gütern, wodurch die politischen Aspekte des Begriffes weiterhin ausgeklammert werden. Die Definition ist im Vergleich zur Langzeitstudie enger gefasst. Die Inhalte von *good governance* werden folgendermaßen beschrieben: „*Empower citizens to hold governments accountable through participation and decentralization. Enable governments to respond to new demands by building capacity. Enforce compliance with the rule of law and greater transparency*“ (World Bank 2000: 64). Die Ausführungen zum ersten Bereich sind kaum überzeugend. ‚Partizipation‘ bleibt, wie später noch erläutert wird, auf die Beteiligung an Entwicklungsprojekten beschränkt und das Ziel von Dezentralisierung wird auf eine bessere Güterversorgung verengt. Handfester wirken hingegen die Überlegungen zu *capacity building*, *accountability* und Rechtstaatlichkeit. Die Reformappelle an den öffentlichen Sektor zu einer transparenten und leistungsorientierten Rekrutierung, gutem Management, *in-service training* und der Einführung von Mechanismen gegen Korruption überzeugen. Darüberhinaus wird auf die Verfassungen als einzige Autoritätsquelle sowie auf die Notwendigkeit des Aufbaus von Mechanismen zur Förderung von *accountability* der Regierungen hingewiesen. Trotz dieser Überlegungen wirkt das Konzept jedoch insgesamt nicht schlüssig und behält einen technokratischen Unterton.

Internationale Organisationen werden im Bericht als weitere wichtige Akteure im Entwicklungsprozess angesehen. Die Weltbank weitet damit die Akteursebene in ihrer Entwicklungsstrategie weiter aus. Die UN bekommen unter anderem eine wichtige Rolle bei der Schlichtung von Konflikten zugeschrieben. Der Mechanismus

zum Konfliktmanagement der OAU sowie die Erweiterung der Mandate auf Sicherheitszusammenarbeit der ECOWAS (*Economic Community of West African Countries*) und der *Southern African Development Community* werden als Hinweis für die zunehmende Bedeutung überregionaler Organisationen bei Friedensbewahrung und Konfliktschlichtung angesehen (World Bank 2000: 62).

Die WTO wird als weitere bedeutende multilaterale Organisation dargestellt. Ihre Regeln zeigen jedoch laut Weltbank keine Sensibilität für die spezifischen Probleme der Entwicklungsländer und ignorieren die Kapazitäten der LDCs. Um dies zu ändern, werden die afrikanischen Länder aufgefordert, die multilateralen Verhandlungen durch ein überregionales Auftreten zu ihren Gunsten zu beeinflussen (World Bank 2000: 231). Von einer Reform der WTO ist im Bericht jedoch keine Rede und ihre dominante Rolle in der Festlegung von Handelsbestimmungen wird nicht in Frage gestellt.

Den **Industrielländern** fällt als solchen hauptsächlich eine wirtschaftsfördernde Rolle zu. Sie werden dazu aufgerufen, ihre protektionistischen Handelspolitiken zu beenden und afrikanischen Ländern den vollen Zugang zu ihren Märkten zu gewährleisten. Nur so seien ihre Bemühungen wirklich und wahrhaftig an Entwicklung und nicht an der Aufrechterhaltung der Abhängigkeit interessiert, konstatiert der Bericht mutig: „This would be the clearest demonstration of a genuine commitment to Africa’s long-term development – not dependency” (World Bank 2000: 238). Im Bericht wird wiederholt auf die potentiell positiven Effekte eines Subventionsabbaus der Industriestaaten und einer Öffnung der OECD-Märkte hingewiesen. Besonders dringlich klingt die Forderung nach zollfreien Exporten in OECD-Länder für neu in den Markt eingetretene Exporteure. Die Rolle der Industriestaaten wird ferner als eine vermittelnde beschrieben. Eine ihrer zusätzlichen Aufgaben liegt in der Gewährleistung des Zugangs der Entwicklungsländer zu Informationen über technische Bestimmungen, Produkt- sowie sanitäre und phytosanitäre Standards (World Bank 2000: 257).

Diese Forderungen erscheinen zunächst als wesentlicher Bruch mit vergangenen Überzeugungen. Dennoch gelingt es der Weltbank in ihrem Bericht nicht, ihre Forderungen konsistent in die Entwicklungsstrategie einzuarbeiten. Sie erscheinen vielmehr als Zusätze und verlieren damit an Gewicht. Nur auf einer halben Seite im

fließenden Text sowie in einem vom Text abgehobenen Kasten werden die Forderungen erläutert.

Der Einfluss der **Bevölkerung** auf die ‚Regierungsführung‘ soll durch ‚Partizipation‘ und Dezentralisierung gestärkt werden. Der bereits erwähnte dritte Bereich von *good governance* lautet: „Empower citizens to hold governments accountable through participation and decentralization“ (World Bank 2000: 64). ‚Partizipation‘ und Dezentralisierung werden als Mittel zu erhöhter *accountability* der Regierungen angesehen. Das Konzept von *participation* wird im Bericht nur hinsichtlich einer Beteiligung der Bevölkerung an Entwicklungsprojekten (Bau, Instandhaltung und Management) und in Bezug auf zivilgesellschaftliche⁶⁰ Organisationen erläutert. Eine der Funktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen (NRO, unabhängige Medien etc.) wird in diesem Zusammenhang als „facilitating participation in governance“ (World Bank 2000: 72) umschrieben. Neben dieser Rolle als Vermittler für eine bessere Teilhabe an der ‚Regierungsführung‘ werden die Artikulierung öffentlicher Interessen und die Kontrolle der Regierungen als weitere Aufgaben der zivilgesellschaftlichen Organisationen gesehen. Der Bericht weist auf die Probleme hinsichtlich der Erreichung dieser Ziele hin. Selbstzentriertes Handeln vieler NRO, Pressezensuren und die Verfolgung von Journalisten untergraben die Anstrengungen. Zudem wirken sich schlechte Ausstattungen und fehlende Finanzen privater Medien und eine unzureichende Professionalisierung negativ auf die Arbeit der zivilgesellschaftlichen Organisationen aus (World Bank 2000: 62f.).

Hinsichtlich der Rolle der Zivilgesellschaft im Entwicklungsprozess fallen die Ausführungen im Bericht kurz aus. Die Forderung nach einem *empowerment* der Zivilgesellschaft zu Beginn des Berichts und die Einsicht in ihre Bedeutung für die Entwicklung wird nicht klar in der Strategie umgesetzt. Es wird zwar auf die Bedeutung einer „vibrant and diverse civil society“ (World Bank 2000: 72) aufmerksam gemacht; mögliche Maßnahmen zur Förderung der Zivilgesellschaft beschränken

⁶⁰ Der Begriff „Zivilgesellschaft“ wird von der Weltbank im Millenniumsbericht nicht explizit definiert. Auf der Homepage der Weltbank wird *civil society* sehr weitgefasst beschrieben als : “the web of associations, social norms and practices that comprise activities of a society as separate from its state and market institutions. A 'healthy', powerful civil society requires institutions with strong, intellectual, material and organizational bases, reflecting social diversity. It also requires an open, constructive interaction between the civil society organizations (CSOs) and the state and market sectors. Civil society includes religious organizations, foundations, guilds, professional associations, labor unions, academic institutions, media, pressure groups and political parties” (Internetquelle World Bank 2006c; Zit. 2006-10-16).

sich jedoch auf den Bereich Medien und Informationszugang.⁶¹ Die Beschränkung auf wenige Positivmaßnahmen⁶² zur Förderung der Zivilgesellschaft passt zu dem eingeschränkten Begriffsverständnis der Weltbank von *good governance*, *participation* und *empowerment*.

Im Bericht werden marginalisierte Gruppen (Frauen, ländliche Bevölkerung, arme Bevölkerung) als wichtige Akteure angesehen. Ihr Beitrag zur Entwicklung wird laut Bericht durch die Ausgrenzung von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Prozessen verhindert. Besonders betroffen ist davon die ländliche Bevölkerung, deren Zugang zu Infrastruktur, Bildung, Gesundheitsdiensten und Nahrungsmitteln sich besonders schwierig gestaltet. *Empowerment* ist ein zentrales Ziel der Strategie: „[I]nvesting in people promotes their individual development and gives them the ability to escape poverty“ (World Bank 2000: 103). Der Ansatz verfolgt zwei Zwecke: Durch gezielte Unterstützung soll die Bevölkerung ermächtigt werden, sich eigenhändig aus der Armutsfalle zu befreien. Außerdem wird durch verbesserte Arbeitskraft das Wachstum angeregt und der demographische Übergang beschleunigt. Zudem müssen Regierungen auf eine Verbesserung der Einkommensmöglichkeiten für die armen Bevölkerungsteile hinarbeiten.

Die Verwendung der Begriffe *participation* und *empowerment* durch die Weltbank suggeriert zunächst eine Ausweitung der Weltbank-Agenda um politische und soziokulturelle Aspekte. Bei genauerer Analyse erkennt man jedoch die Umdeutung der Begriffe. *Participation* beschränkt sich im Weltbank-Verständnis auf die Beteiligung an Entwicklungsprojekten und widerspricht somit der suggerierten Zielsetzung einer Teilnahme an politischen, wirtschaftlichen und sozialen Prozessen. *Empowerment* wird nicht als Stärkung im Sinne von politischer Mitsprache, sondern als Stärkung

⁶¹ Nielinger betont in diesem Zusammenhang, dass der afrikanische Kontext bei der Ausgestaltung entwicklungspolitischer Maßnahmen zur Förderung der Zivilgesellschaft beachtet werden muss. Als mögliche Handlungsfelder nennt er Ausbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen sowie Ausstattungshilfe. Die Unterstützung bei der Strategie- und Konzeptausarbeitung in der Politikplanung, die Vernetzung und Professionalisierung der Akteure sowie die Organisation politischer Dialoge stellen weitere wichtige Felder dar. Auch das *empowerment* marginalisierter Bevölkerungsgruppen im Sinne einer Beteiligung am politischen Prozess stellt einen Teilbereich der zivilgesellschaftlichen Förderung dar (Nielinger 1998: 144ff.).

⁶² Positivmaßnahmen beinhalten im Gegensatz zu Negativmaßnahmen (politische Konditionalität) Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit, die sich direkt auf die Förderung von Demokratisierungsprozessen beziehen. Die jeweilige Auslegung von *good governance* kann als Ansatz für die Ausgestaltung solcher Aktionsfelder gesehen werden (Nielinger 1998: 124ff.). Da sich der Weltbank-Begriff nur begrenzt auf die Förderung der Zivilgesellschaft bezieht, spiegelt sich dies auch in den vorgeschlagenen Maßnahmen wider.

im Sinne einer verbesserten Teilnahme am ökonomischen Leben verstanden. Vorrangiges Ziel bleibt also die wirtschaftliche Entwicklung (siehe zum Vergleich Anhang 1).

6.5 Welche Besonderheiten hat der Bericht? Wie lautet die geäußerte Kritik?

Der Bericht geht einen ungewöhnlichen Schritt, indem er die Metapher eines „two-edged sword“ der Entwicklungshilfe aufwirft (World Bank 2000: 44) und damit die Wirkung von Entwicklungshilfe hinterfragt. Entwicklungshilfeabhängigkeit wirkt sich demnach zwar positiv auf das Investitionswachstum, jedoch negativ auf bereits schwache Kapazitäten und geringe *accountability* der Regierungen aus (World Bank 2000: 44):

„The weaker are the institutional capacity and accountability at the core of government, the stronger is the incentive for donors to rely on their own institutional controls, further undermining government accountability and weakening capacity“ (World Bank 2000: 45f.).

Demnach hat die Entwicklungshilfe zur weiteren Schwächung der politischen und institutionellen Kapazitäten beigetragen und muss als mitverantwortlich für den Zerfall der Wirtschaft bezeichnet werden. Als Lösung wird ein grundlegendes Überdenken der Beziehungen zwischen afrikanischer Zivilgesellschaft, den Regierungen und Gebern vorgeschlagen (World Bank 2000: 46). Dies wird im letzten Kapitel des Berichts detailliert erläutert. Unter der Prämisse, eine neue strategische Partnerschaft zu formen, sollen folgende entwicklungspolitische Ziele erreicht werden: (1) die Neubestimmung des Zwecks von Entwicklungshilfe (Armutorientierung), (2) die Dekonzentration der Hilfszuflüsse zu lokalen Regierungen und Gemeinschaften (3) die Erweiterung der Hilfe über Staatsgrenzen hinweg, um grenzübergreifende öffentliche Güter zu fördern (4) entschiedene Schritte gegen die Verschuldung. In diesem Zusammenhang soll die HIPC-Initiative⁶³ und die erweiterte HIPC-Initiative wirksam werden. Vier Prinzipien untermauern diese Ziele. Dazu gehören die erhöhte Selektivität bei der Auswahl der Hilfsempfänger (mögliche Kriterien können Rechtsstaat-

⁶³ Die HIPC-Initiative (*Heavily Indebted Poor Countries*) wurde Mitte der 90er Jahre von der Weltbank mit dem Ziel, die hochverschuldeten ärmsten Länder von ihrer Schuldenlast zu befreien, initiiert. Dafür wurde ein stufenweises Modell vorgesehen, bei dem die Länder nach einer 3-jährigen Antragsphase und weiteren 3 Jahren Strukturanpassung eine Erleichterung ihres Schuldenbergs erwarten konnten. 1999 startete die erweiterte HIPC-Initiative (Nuscheler 2004: 370f.). Für weitere Informationen siehe die Homepage der Weltbank: www.worldbank.org.

lichkeit, verlässliche öffentliche Rechnungs- und Buchprüfung und die verbesserte Verteilung von *human development services* sein), eine größere Beteiligung der Zielgruppe bei der Ausarbeitung und Implementierung der Aktivitäten (Ziele und Strategien durch politische und wirtschaftliche Prozesse der Empfängerländer bestimmen lassen), ‚Kapazitätsaufbau‘ auf Seiten der Programm implementierenden Regierungen, privaten Agenturen und NRO und eine Restrukturierung der Hilfsverteilungsmechanismen, um die Empfänger verantwortlicher zu machen (World Bank 2000: 247ff.).

Der Bericht geht noch einen Schritt weiter und spricht sich für neue Formen von Entwicklungshilfe aus. Der *common-pool*-Ansatz wird als besonders vielversprechend betrachtet, da er der aufgedrängten Konditionalität ein Ende setzen würde. Entwicklungsstrategien sollen von den Empfängerländern in Rücksprache mit der Bevölkerung ausgearbeitet und der Prozess durch die Geber lediglich begleitet werden. Die ausgearbeiteten Projekte und Programme würden den Gebern hiernach präsentiert und die regierungseigenen Ressourcen durch zusätzliche Finanzmittel der Geber, welche in einen gemeinsamen ‚Topf‘ fließen, aufgestockt. In diesem Rahmen wird auf das im Jahr 1987 begonnene *Special Program of Assistance* (SPA) der Weltbank, das einen *ownership*-Ansatz verfolgt, hingewiesen (World Bank 2000: 28). *Ownership* bezieht sich im Weltbank-Verständnis auf die ländereigene Verwaltung der Finanzmittel und die Integration der Entwicklungsgelder in den Budgetzyklus sowie auf erhöhte Aufmerksamkeit für die Budgetallokation. Die Rolle der Bank und der anderen Geber soll sich auf die Beratung und Unterstützung des Budgetprozesses beschränken (World Bank 2000: 253ff.). Gleichzeitig wird jedoch die Durchsetzbarkeit des Ansatzes hinterfragt: „Donor preferences might still shape development priorities. (...) But in an ideal form, a common pool would put an end to intrusive conditionality. Whether such an arrangement would satisfy donors is another matter“ (World Bank 2000: 253).

Die Einsicht, dass Entwicklungshilfeabhängigkeit schädlich sein kann und es einer Transformation der Geber-Empfänger-Beziehung bedarf, scheint folgenlos zu bleiben. So lautet einer der letzten Sätze des Berichts: „For the moment the goal must be “trade with aid“ rather than “trade not aid“ “(World Bank 2000: 258). Dieses Ziel erweckt zusammen mit der wenig überzeugenden Forderung nach Exportdiversifizierung, welche im Bericht nicht in konkrete Maßnahmenkataloge umgesetzt wird und keine Alternative zum Export von Primärgütern darstellt, den Anschein, die

Weltbank beabsichtige weder den Kontinent von der Abhängigkeit der Monokulturen noch von der Abhängigkeit der Geber zu befreien.

Im gesamten Bericht liegt ein Fokus auf Armutsreduzierung: „[T]he primary goal of aid should be to reduce poverty“ (World Bank 2000: 5). Im Bericht werden fünf Komponenten einer Armutsreduzierungs-Strategie dargestellt: (1) Eine Makro- und Strukturpolitik, die Wachstum und Beschäftigung fördert, (2) eine Politik, die sich auf geographische Schwerpunkte der Hilfe konzentriert (ländliche Infrastruktur, Landumverteilung, wirtschaftliche Diversifizierung, Investitionen und Beschäftigungsförderung), (3) verbessertes Humankapital (HIV/AIDS-Bekämpfung, mehr öffentliche Gelder sollen Armen zugute kommen), (4) verbesserte Verteilung von Gütern und Dienstleistungen sowie *accountability* der Regierungen (effektive Dezentralisierung) und (5) Stabilität und Sicherheit (verbesserte Dienstleistungen der Regierungen, Sicherheitsnetze etc.). Wie bereits erwähnt, wird die Armutsreduzierung als primäres Ziel von Entwicklung angesehen (World Bank 2000: 99ff.).

Es kann jedoch festgehalten werden, dass zwar mit der Armutsbekämpfung eine wichtige neue Komponente in die Strategie aufgenommen wird, dass aber insgesamt der marktorientierte Entwicklungs-Ansatz, den die Weltbank schon in den vorigen beiden Berichten verfolgte, weiterhin bestehen bleibt:

„Market-driven development could not succeed without strong social and institutional infrastructure – including a strong and capable state – and without active measures to alleviate severe poverty and raise the capacity of the population“ (World Bank 2000: 38).

Die Bank sieht Armutsreduzierung als ihre zentrale Aufgabe an und weist in diesem Zusammenhang auf den CDF (*Comprehensive Development Framework*), welcher die neue Entwicklungsstrategie der Weltbank beinhaltet, hin. Demnach gibt es zwei Wege zur Armutsreduzierung:

„Poverty reduction is not a new objective. But there are different emphases on how to achieve it. For some, the main avenue is through the resumption of growth – and this invokes a wide agenda. Others see poverty reduction through the lens of programs targeted to the poor, including community development projects. (...) Africa does not offer an either-or situation. Both channels are crucial for success“ (World Bank 2000: 248).

Diese Aussage lässt vermuten, dass es sich bei dem ‚neuen‘ Armutsfokus nicht um eine Abkehr und Hinterfragung alter Konzepte, sondern um eine zusätzliche Komponente der alten Entwicklungsstrategie handelt.

Neuere Studien haben sich bereits kritisch mit der neuen Armutsorientierung der Weltbank und dem Instrument PRSP auseinandergesetzt (vgl. Führmann 2003; Sehring 2003; Bierschenk et. al 2002). Sie kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der ‚Neu‘-Ausrichtung der Weltbankpolitik.

Bettina Führmann sieht vergleichsweise viele Fortschritte. Sie erkennt deutliche Erweiterungen in der Weltbank-Agenda. Die PRSP würden eine Vielzahl von Aspekten des *Post-Washington Consensus* aufweisen (Armutsorientierung, neue Rolle des Staates, die Zielsetzung starker Finanzmarktinstitutionen sowie das *Sequencing* der einzelnen Reformenmaßnahmen). In einigen Punkten würden die PRSP jedoch dem alten *Washington Consensus* weiterhin anhängen. Dies betreffe insbesondere die Bereiche Wettbewerbspolitik und Makropolitik (Führmann 2003: 48).

Thomas Bierschenk und andere haben den PRSP-Ansatz im Kontext Benins untersucht. Sie kommen zu dem Schluss, dass der Erfolg des neuen Ansatzes vor allem von einer Veränderung der Geber-Empfänger-Beziehungen sowie zusätzlichen lokalen Reformen (Dezentralisierung, öffentlicher Sektor, Korruptionsbekämpfung) abhängen wird. Sie machen zudem darauf aufmerksam, dass der Ansatz nur zu einer veränderten politischen Zielsetzung und Aneignung durch die Empfängerregierungen führen kann, wenn der Prozess durch lokale Reformkräfte unterstützt wird. Dafür sei es notwendig, die unterschiedlichen Reformgruppen mehr miteinander zu verbinden. In diesem Zusammenhang wird auch der Begriff *appropriation*, was als Aneignung übersetzt werden kann, thematisiert. Dieser bisher technisch ausgelegte Begriff muss den Autoren zufolge vor allem um politische Aspekte erweitert werden. In diesem Zusammenhang sollen lokale Akteure sowohl innerhalb als auch außerhalb der Regierung unterstützt werden (Bierschenk et. al 2002).

Sehring sieht in dem Paradigmenwechsel der Weltbank eine Chance auf Veränderung, bleibt aber zögerlich in ihrer derzeitigen Bewertung. Die wirtschaftliche Entwicklung bleibe trotz neuer Instrumente das vorrangige Ziel der Weltbank, was weiterhin vor allem durch Wachstum erreicht werden soll (vgl. Sehring 2003).

Diesen Untersuchungen zufolge muss dem neuen Armutsfokus der Weltbank und dem Instrument der PRSP noch Skepsis entgegengebracht werden. Wie auch in der Analyse des Millenniumsberichts aufgezeigt wurde, besteht die Armutsbekämpfung neben einer unveränderten Wachstumsorientierung weiter. Dies bestätigt zunächst Nugents Behauptung: „This shift towards a ‘poverty focus’ perfectly illustrates the

capacity of the Bretton Woods to endlessly reinvent structural adjustment, and to absorb external critiques without altering the fundamental premises” (Nugent 2004: 331).

Im Vergleich zu den anderen Berichten hat der Millenniumsbericht relativ wenige direkte Reaktionen und Kritiken ausgelöst. Wie eingangs angedeutet, könnte dies an der Tatsache liegen, dass fünf verschiedene Organisationen an der Ausarbeitung des Berichts beteiligt waren. Dadurch wurde einerseits die Zahl potentieller Kritiker reduziert und andererseits ein Konsens zwischen Weltbank und afrikanische Institutionen suggeriert. Im Lenkungsausschuss, der für die Aussagen des Berichts verantwortlich ist, sitzen afrikanische und europäische Wissenschaftler der fünf bereits genannten Institutionen. Die UNECA stritt noch Ende der 80er Jahre mit der Weltbank über die Auswirkungen der SAP und fällt nun durch die Mitarbeit am Bericht als potentieller Kritiker weg. Nichtsdestotrotz gab es, wenn auch vergleichsweise wenige, kritische Äußerungen zum Millenniumsbericht.

Ernest Harsch honoriert, dass die Weltbank im Bericht auf die Kritik an den SAP eingeht und die Rolle der Regierungen überdenkt. Demnach erkennt sie die Grenzen des marktorientierten Ansatzes an und rehabilitiert die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess. Die selbstkritische Einsicht der unzulänglichen Beachtung institutioneller Probleme sei des Weiteren bemerkenswert. Harsch kritisiert sodann, dass die auf Primärgütern basierende Exportstrategie nicht ausreichend auf langfristige Kapazitätswachse ausgerichtet ist und Umweltfolgen ausgeblendet werden. Ferner seien die Forderungen nach einer Öffnung der Märkte zugleich stark und gegenstandslos, da sie durch den Hinweis auf die kostspielige Umsetzung der WTO-Regeln für die LDCs relativiert würden. Der Vorschlag nach mehr Empfängerdirektion sei zwar ein Schritt in die richtige Richtung, scheitere aber in der Realität an der Verweigerung der Geberländer. Positives gewinnt Harsch der Erkenntnis der Weltbank ab, dass für die Armutsreduzierung nicht nur Wachstum, sondern auch Schritte gegen politische und soziale Ungerechtigkeiten erforderlich sind (Harsch 2001: 8ff.).

Reinold E. Thiel äußert sich prägnanter und in seiner Kritik härter zum Bericht. Er erkennt keine wesentlichen Veränderungen hinsichtlich der Weltbankideologie. Es handele sich um die gleiche „Leerformel“ wie in früheren Berichten. Bei der Verschreibung der „Standardtherapie“ würden wie immer die Gründe des Scheiterns früherer Strategien ignoriert (Thiel 2001: 67).

Geoffrey McNicolls Kritik richtet sich auf die Trivialität, mit der im Bericht die Bevölkerungsproblematik thematisiert wird. Der Bericht verlasse sich auf die fertilitätssenkende Wirkung eines erwünschten Investitionsanstiegs und vernachlässige bedeutende Bereiche, wie Bevölkerungspolitik und Familienplanung. Die anderen Bereiche (,Regierungsführung', Privatisierung, Armuts- und Krankheitsbekämpfung, Abbau von Handelsschranken etc.) seien jedoch ausreichend nuanciert behandelt worden (McNicoll 2000: 842).

Bevor die drei Berichte im folgenden Kapitel anhand der Kategorien verglichen werden, folgt auch für die wichtigsten inhaltlichen Aspekte des Milleniumsberichts eine kurze Zusammenfassung.

Tabelle 3: Vereinfachte Darstellung der 5 Kategorien für *Can Africa Claim the 21st Century?*

Entwicklungsbegriff	Armutsreduzierung als Ziel von Entwicklung. Armutsreduzierung soll sowohl durch Wachstum sowie direkte Maßnahmen erreicht werden
Ursachenanalyse	Interne Faktoren, insbesondere die ,schlechte Regierungsführung'. Externe Faktoren (wie Marktzugangsbeschränkungen der OECD-Länder und der geringe Einfluss afrikanischer Länder auf multilaterale Handelsforen) werden thematisiert, jedoch nicht ausreichend in die Strategie eingebaut.
Rolle des Staates	Der Staat soll ein gutes Business-Klima für eine effizientere Marktwirtschaft bereitstellen. Er wird als wichtiger Akteur im Entwicklungsprozess, vor allem hinsichtlich Konfliktlösungen und guter Wirtschaftspolitik angesehen. → <i>good governance, participation</i> und <i>empowerment</i>
Rolle der Geber/Entwicklungshilfe	Erhöhte Entwicklungshilfe; ex-post Konditionalität; veränderte Geber-Empfänger-Beziehungen → <i>ownership</i> .
Sektorstrategien	Neoliberale Politikempfehlungen; hinsichtlich der Sozialpolitik Erweiterungen erkennbar → PRSP

7. VERGLEICH DER BERICHTE

Für den Vergleich der Berichte und der darin entworfenen Entwicklungsstrategien werden die schon in der Einleitung genannten Kriterien genutzt. Es lassen sich, wie bereits in den vorangehenden Kapiteln deutlich wurde, Brüche und Kontinuitäten in der Weltbank-Agenda besonders deutlich anhand dieser Kriterien herausarbeiten. Dies schließt jedoch nicht aus, dass auch andere Bereiche solche Merkmale aufweisen.

Die erste Kategorie betrifft den **Entwicklungsbegriff**, der in allen drei Berichten thematisiert wird. Ein Vergleich der inhaltlichen Ausführungen der Weltbank macht deutlich, dass alte Vorstellungen zunächst erweitert wurden. Wurde Entwicklung im Berg-Bericht noch mit Wachstum gleichgesetzt, hat sich in der Langzeitstudie schon eine differenzierte Wahrnehmung durchgesetzt. Demnach ist Wachstum zwar weiterhin das primäre Ziel von Entwicklung, jedoch besteht die Einsicht, dass nur gerechtes und nachhaltiges Wachstum zu einer dauerhaften Entwicklung führen kann. Demzufolge sollen die negativen Wirkungen der SAP im Rahmen der SDA-Initiative abgefedert werden, wie im Anhang der Langzeitstudie erläutert wird. Einen weiteren Schritt geht die Weltbank im Millenniumsbericht. Das bisherige vorrangige Ziel von Entwicklung (Wachstum) wird hier zunächst verbal durch Armutsreduzierung ersetzt. Wachstum wird damit als Mittel zu Armutsreduzierung gesehen und bildet daher nicht mehr das primäre Ziel von Entwicklung. Die Weltbank betont, dass Armutsreduzierung sowohl durch wachstumsfördernde Maßnahmen als auch durch Programme zur direkten Armutsbekämpfung erreicht werden kann. Es bleibt demnach abzuwarten, ob beide Komponenten (Wachstumsorientierung und Armutsorientierung) in der Weltbankpolitik sinnvoll umgesetzt werden oder ob die alte Dichotomie von ‚harter‘ Wirtschaftspolitik und ‚weicher Armutsbekämpfung‘ bestehen bleibt (vgl. Sehring 2003).

Die **Ursachenanalyse** der Berichte verfolgt eine ähnliche Logik. Zunächst lässt die Einteilung in externe und interne (und strukturelle) Faktoren auf eine dichotome Problembetrachtung schließen. Alle drei Berichte heben zudem interne Ursachen für die Erklärung der Krise Afrikas hervor. Diese Konzentration auf interne Ursachen ist problematisch, da sie globale Ungleichheiten und Abhängigkeiten ausblendet und

insbesondere die wirtschaftliche Abhängigkeit der afrikanischen Länder unterschätzt. Thandika Mkandawire und Charles Soludo betonen in diesem Zusammenhang die Konsequenzen einer einseitigen Ursachenanalyse:

„One’s understanding of the sources of crisis conditions one’s perception of the solution. For instance, those who discount external factors have tended to fail to integrate the secular declines in terms of trade or the instabilities in the global financial and commodity markets into their policy proposals, whereas those who adapt an externalist view underestimate the importance of policy failures“ (Mkandawire/ Soludo 1999: 22f.).

Die einseitige, auf interne Faktoren konzentrierte Analyse, spiegelt sich auch in der Entwicklungsstrategie der Weltbank wider. Die Ausgestaltung der einzelnen Sektorstrategien fokussiert in allen drei Berichten auf internen Politikreformen. Externe Faktoren, wie die fallenden TOT, werden zwar als mögliche Ursachen angesehen, ihre Wirkungen jedoch in den Berichten immer wieder relativiert. Im Millenniumsbericht wirken die Forderungen an die Industriestaaten zunächst vehementer. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Marktzugangsbeschränkungen der Industrieländer und die Agrarsubventionen auf den OECD-Märkten problematisch sind. Diese Einsicht wird jedoch nicht in konkrete Forderungen umgesetzt. Zudem werden die externen Faktoren in den sogenannten Wirkungskreisen (*circles of causation*), auf deren Grundlage die Weltbank ihre Entwicklungsstrategie entwirft, nicht thematisiert. Der erste dieser Kreise, welcher laut Weltbank der bedeutendste ist, betrifft den Zusammenhang zwischen der ‚Regierungsführung‘ eines Landes, Konflikten und Armut. Der zweite Kreis beschreibt die Wirkung von Investitionen in Menschen auf einen beschleunigten demographischen Übergang zu erhöhter Ersparnisbildung und damit erhöhtem Wachstum. Der dritte Kreis spricht von der Notwendigkeit, die Wirtschaft zu diversifizieren, da durch den Bevölkerungsdruck und die Urbanisierung sonst kein Wachstum generiert werden kann. Der letzte Kreis befasst sich mit dem Thema der Entwicklungshilfeabhängigkeit. Sie ist umso stärker, je geringer institutionelle Kapazitäten bei den Empfängerländern sind (vgl. World Bank 2000: 39ff.).

Es sind zunächst gewisse Brüche in den Berichten hinsichtlich der zugeordneten **Rolle des Staates** im Entwicklungsprozess zu erkennen. Der Berg-Bericht spricht vom Versagen der Regierungen, die durch ihre aktive Rolle im Wirtschaftsprozess zu der Krise Afrikas beigetragen hätten. Die daraus gezogene Schlussfolgerung lautet,

dass sich der Staat zugunsten der Marktkräfte und des privaten Sektors aus der Wirtschaftspolitik zurückziehen soll. Dies spiegelt sich in den einzelnen Sektorstrategien wider. Privatisierung, Deregulierung, die Stärkung des privaten Sektors sowie eine Verkleinerung des Staatsapparates lauten die wesentlichen Forderungen im Berg-Bericht. Mit der erstmaligen Thematisierung von *governance* in der Langzeitstudie schienen sich erste Veränderungen hinsichtlich dieser Auffassung einzustellen. Die Forderung eines Rückzuges des Staates wird hier durch die Forderung nach einem effizienteren Staat, was mit *better governance* umschrieben wird, ergänzt. Damit einhergehend wird vor allem ein institutioneller Aufbau gefordert. Dies bedeutet jedoch keine vollkommene Abkehr von der vorigen Verdrängung des Staates aus wichtigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen. Die Aufgabenbereiche des Staates werden auf den Aufbau eines *enabling environment* beschränkt. Dies beinhaltet eine wettbewerbsfördernde Politik, Infrastrukturaufbau, einen erleichterten Kreditzugang und allgemein die Stärkung institutioneller Rahmenbedingungen.

Der *governance*-Begriff in der Langzeitstudie war zunächst noch sehr weit gefasst: „By governance is meant the exercise of political power to manage a nation’s affairs” (World Bank 1989: 60). Die konsequente Forderung hieß: „Africa needs not just less government but better government – government that concentrates its efforts less on direct interventions and more on enabling others to be productive“ (World Bank 1989: 5). Im gesamten Bericht wird dies durch den Begriff *enabling environment* umschrieben. Der Staat soll dieses ‚förderliche Umfeld‘ bereitstellen, um anderen zu ermöglichen, produktiv zu sein. Der Staat selbst erhält also weiterhin keine aktive Rolle. Er bleibt passiv.

Die Weltbank trug durch ihre Studie zwar zum Entstehen der entwicklungspolitischen Diskussion um *good governance* bei, bewegte sich jedoch gleichzeitig mit ihrer weitgefassten Definition am Rande ihres Mandats. Ihre *Articles of Agreement* verbieten ihr, politische Überlegungen in die Vergabe der Kredite an die Empfängerländer einzubeziehen (Killinger 2003: 2). Die Weltbank hat ihren *governance*-Begriff in den Folgejahren deshalb weiter eingeschränkt. Um sich Rechtssicherheit zu verschaffen, veröffentlichte die Weltbank 1991 die nach ihrem Verfasser benannte Shihata-Studie (Shihata 1991), worin der *governance*-Begriff eine konzeptionelle Klärung erfuhr (Fuster 1997: 76). Darin wurde ein politischer, für die Weltbankarbeit irrelevanter von einem ökonomischen und relevanten Bereich von *governance* abgegrenzt. Die *governance*-Agenda wurde in der Shihata-Studie als

technokratische und von ideologischen Motiven befreite Lösung für Entwicklungsprobleme dargestellt (Fuster 1997: 88; Killinger 2003: 80). Die relevanten, ökonomischen Bereiche wurden in einer weiteren Studie unter dem Titel *Governance and Development* im Jahr 1992 von der Weltbank näher erläutert. Demnach versteht sich unter *governance* „the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development“ (World Bank 1992: 58) und wird weiter erläutert als „the processes by which authority is exercised in the management of a country’s economic and social resources; and (...) the capacity of governments to design, formulate and implement policies, and in general, to discharge government functions“ (World Bank 1992: 58).

Der verengte Begriffsinhalt spiegelt sich auch im Millenniumsbericht wider. Darin wird *governance* beschrieben als:

„the institutional capability of public organizations to provide the public and other goods demanded by a country’s citizens or their representatives in an effective, transparent, impartial, and accountable manner, subject to resource constraints“ (World Bank 2000: 48).

Sehr deutlich wird bei einem Vergleich mit der früheren Definition nun die Beschränkung des Begriffes selbst. Die Weltbankauffassung von ‚guter Regierungsführung‘ bezieht sich der neuen Definition zufolge auf die institutionelle Fähigkeit, bestimmte öffentliche und andere Güter in einer effizienten und verantwortlichen Weise bereitzustellen. Der Begriff klammert damit wesentliche Aspekte einer ‚guten Regierungsführung‘, wie Demokratieförderung und Menschenrechte aus.

Campbells Aussagen unterstreichen diese Feststellung: Sie sieht die Staatsauffassung der Weltbank als verzerrt an. Der Staat wird bei der Weltbank auf eine funktionierende Regierung im Sinne administrativer Aufgaben beschränkt. Die wichtigen Komponenten einer starken Zivilgesellschaft sowie eines politischen Dialogs werden ausgeblendet; das Thema Demokratisierung aufgrund des apolitischen Mandats der Weltbank abgewehrt: „[I]t should be noted that it [the World Bank’s concept of governance] is at odds with views which see the state as the product of social processes specific to particular societies“ (Campbell 2001: 157; Einfügung: I.T.). Nielinger betont gleichfalls, dass es sich bei der zugeordneten Rolle des Staates nicht um eine „Abkehr vom neoliberalen Diktum (...) [handelt], allenfalls wurde der Ansatz in diesem Sinne deutlich erweitert“ (Nielinger 1998: 30; Einfügung: I.T.).

‚Partizipation‘ – ein Teilziel von *good governance* – beschränkt sich, wie bereits deutlich gemacht wurde, auf die Beteiligung der Bevölkerung an der Durchfüh-

nung von Entwicklungsprojekten. Wesentliche Aspekte des Begriffs bleiben unbeachtet. Es geht bei ‚Partizipation‘ um die bessere Implementierung der von den Gebern entwickelten Projekte und nicht um Teilhabe am Entstehungsprozess, wie etwa bei der Planung der jeweiligen Projekte. Auch andere Wissenschaftler erkennen, dass ‚Partizipation‘ im Weltbank-Verständnis nur die Einbeziehung der Bevölkerung in die Planung, Evaluierung und Durchführung von Entwicklungsprojekten beinhaltet:

„With respect to the Bank’s non-political mandate, the Bank’s participation agenda follows a narrow approach to participatory development and is restricted to involving individuals and groups affected by a development project in its design and implementation“ (Killinger 2003: 24).

Die Forderung nach einer Beteiligung der Bevölkerung auf politischer Ebene steht außerhalb des Weltbankmandats (Fuster 1997: 93; Nielinger 1998: 108; Killinger 2003: 24). Campbell sieht den ‚Partizipations‘-Ansatz der Weltbank im Licht einer auf Legitimierung ausgerichteten ‚Partizipation‘. Indem die Bevölkerung beteiligt wird, wird zugleich ihr Widerstand gegen bestimmte Projekte gebrochen. ‚Partizipation‘ wird zudem auf eine Vorbedingung von Wettbewerb reduziert (Campbell 2001: 158f.).

Eine Förderung der Zivilgesellschaft wird zwar im Milleniumsbericht als wichtig erachtet, jedoch werden kaum Vorschläge für entwicklungspolitische Maßnahmen zu dessen Erreichung vorgelegt. Insgesamt konzentriert sich die *good governance*-Agenda der Weltbank in den Berichten auf technokratische Aufgaben. Dies ist problematisch, da wichtige Bereiche wie Menschenrechtspolitik und Demokratieförderung ausgeblendet werden und ‚gute Regierungsführung‘ auf die Förderung der Wirtschaft beschränkt wird.

Was die **Rolle der Geber** und der **Entwicklungshilfe** betrifft, werden in allen drei Berichten Forderungen nach einer erhöhten finanziellen Unterstützung durch die Geber laut. Dies wird unterschiedlich begründet: Im Berg-Bericht wird behauptet, nur die Kombination erhöhter Entwicklungshilfe mit den SAP könne zu Wachstum führen. Die Langzeitstudie rechtfertigt ihre Forderung nach mehr Entwicklungshilfe mit der Notwendigkeit einer Fortsetzung der SAP, der erhöhten Empfängerzahl sowie wichtigen Investitionen in Umweltschutz, Familienplanung, Infrastruktur und die ‚menschliche Ressourcenentwicklung‘. Schließlich fordert auch der Milleniumsbericht mehr Unterstützung für die Entwicklungsländer unter der Bedingung, dass die Hilfe vor allem Ländern mit ‚guter Regierungsführung‘ zugute kommt. Dies wird

durch die Argumente ungenügender inländischer Ressourcen, der Dauerhaftigkeit der Reformen, neuer Herausforderungen im Kampf gegen HIV/AIDS und Malaria sowie erhöhter Kosten für die Dienstleistungsbereitstellung bisher nicht involvierter Bevölkerungsteile untermauert. Das Argument der notwendigen Reformfortsetzung wird in allen drei Berichten für die Erhöhung der Entwicklungshilfe angebracht. Es kommt jedoch nicht zu einer Hinterfragung der wesentlichen Bestandteile der Reformen. Vielmehr werden immer wieder Begründungen für das Scheitern der Reformen (unabhängig von der Frage, ob es womöglich an den theoretischen Grundlinien der Reformen liegt) in der Implementierung gesucht. Die Forderung nach *good governance* ist zunächst als solche eine Verteidigung der SAP-Agenda, da sie das Scheitern auf ‚schlechte Regierungsführung‘ zurückführt und damit andere Ursachen ausschließt. Unter diesem Licht betrachtet, wirkt auch die Forderung nach veränderten Geber-Empfänger-Beziehungen widersprüchlich. Der Begriff *ownership*, welcher sich auf die ländereigene Verwaltung der Entwicklungshilfe bezieht, beruht im Bericht nicht auf der Revision alter Ideale. Er ist wie auch *good governance* als erneuter Versuch einer Verteidigung der SAP-Agenda zu werten. Schließlich heißt es hierzu im Bericht:

„As external funding became more critical, African governments increasingly turned to external advisers, often those connected with the provision of funding. Conditionality became ever more intrusive, and the shaping of reforms was seen to lie mainly outside the region. This further weakened internal capacity for economic management and reduced African governments’ sense of ownership and accountability for economic outcomes. Reforms were not “marketed” or explained to the population. (...) The effect was lower credibility for both the reforms and the programs that tried to enforce them“ (World Bank 2000: 37).

Ownership wird demzufolge zu einer verbesserten Akzeptanz und Durchsetzung der Reformen beitragen. Trotz der zunächst als erfreulich zu bezeichnenden Einsicht in die Unzulänglichkeit alter Geber-Empfänger-Beziehungen, kann festgehalten werden, dass diese Forderung erneut keine Hinterfragung der auf neoliberalen Überzeugungen basierenden Entwicklungsstrategie mit sich bringt. Dies soll im nun folgenden Vergleich der einzelnen Sektorstrategien verdeutlicht werden. Es wird weder auf die Kritik an den negativen Auswirkungen der neoliberalen Politikreformen noch auf die fehlenden Erfolge der Reformen eingegangen. Stattdessen werden wieder neue Konzepte entwickelt, welche eine Erklärung des Scheiterns in der Implementierung sehen:

„[I]t is never considered whether the SAPs are a fatally flawed remedy for the deep structural problems that African research institutions have been stressing for many

years. No attempts are made to rethink the model itself in the light of both this poor performance (...). Instead, one sees a furtive search for instruments for imposing this particular model of adjustment on Africans by eliciting or organizing domestic social forces favourable to it, or by improving the administrative and governance capacity of the state, or by finding external agents of restraint” (Mkandwire/Soludo 1999: 85).

Die **Entwicklungsstrategien** der drei Berichte weisen im Vergleich zwar Erweiterungen und eine zunehmend differenziertere Problembetrachtung auf, können aber nicht als grundlegend unterschiedlich bezeichnet werden. Sie sind alle einer neoliberalen Wirtschaftspolitik verhaftet. Dies lässt sich insbesondere an den jeweiligen Ausführungen zum Landwirtschaftssektor, Industriesektor und dem Bereich der ‚menschlichen Entwicklung‘ deutlich erkennen.

Die agrarpolitischen Forderungen des Berg-Berichts sind exportorientiert. Dies entspricht der neoliberalen Forderung einer Weltmarktintegration auf der Basis wettbewerbsfähiger Exporte. Die Forderungen nach einer Abwertung der Wechselkurse, dem Abbau von Handelsbeschränkungen und erhöhtem inländischen Wettbewerb finden sich im Wesentlichen auch in den beiden Folgeberichten wieder. Der private Sektor soll in allen drei Strategien ausgebaut werden und wichtige Bereiche wie die Vermarktung und das Inputangebot für Agrarprodukte übernehmen. Der Staat wird in diesen Bereichen als ineffizient angesehen. Er soll sich auf wenige Aufgaben, wie die Bereitstellung öffentlicher Güter (Straßen, Elektrizität) beschränken und für ein *enabling environment* sorgen, wie in der Langzeitstudie und im Millenniumsbericht betont wird. Was die Forderung nach einer Diversifizierung der Exporte betrifft, ist diese zwar sowohl in der Langzeitstudie als auch im Millenniumsbericht vorhanden; jedoch werden diese Forderungen nicht in eine glaubhafte Strategie umgesetzt. Es bleibt bei rein neoliberalen Politikempfehlungen, wie erhöhtem inländischen Wettbewerb und einer Öffnung der Märkte. Am Rande werden in der Langzeitstudie und etwas vehementer im Millenniumsbericht auch Forderungen an die Industriestaaten zu einem Subventionsabbau im Agrarsektor und einer Beendigung von Marktzugangsbeschränkungen für afrikanische Produkte laut; diese werden jedoch nicht in die eigentliche Strategie eingebaut und behalten dadurch eher einen additiven Charakter. Insgesamt kann für den Landwirtschaftssektor festgehalten werden, dass sich die konkreten Inhalte der Sektorstrategien kaum unterscheiden. Wesentliche Neuerungen sind die Beachtung von Umweltauswirkungen und die Betonung der

Rolle von Institutionen (wie Bodenrechtssystem, Forschung etc.), die aber keinen Bruch mit der neo-liberalen Politik bedeuten. Vielmehr sind diese Erweiterungen als Mittel zum besseren Funktionieren der Reformen zu sehen. Die neoliberale Ausrichtung der Politik wird nicht hinterfragt. Märkte stehen weiterhin im Mittelpunkt der Strategie. Der Staat erhält eine Nebenrolle und der private Sektor wird als alternativlose Lösung dargestellt.

Die sozialpolitischen Forderungen zur Förderung ‚menschlicher Entwicklung‘ weisen gewisse Veränderungen auf. Die Ziele der Strategien im Berg-Bericht und der Langzeitstudie beschränken sich auf die Verbesserung der Qualität des Gesundheits- und Bildungssektors sowie auf die Erleichterung des Zugangs zu Grundversorgungsdiensten. Es werden keine Überlegungen zu einer Umverteilungspolitik durch den Staat gemacht. Die Beteiligung des privaten Sektors und der NRO sowie die Einführung von Nutzergebühren werden als qualitätssteigernde Mittel angesehen. Die Rolle des Staates verschiebt sich demnach vom Bereitsteller der Dienstleistungen zum ‚Vermittler‘ (*facilitator*) der Dienstleistungsbereitstellung. Seine soziale Verantwortung wird dadurch im wesentlichen auf andere Akteure übertragen. Schon im Berg-Bericht werden Forderungen nach der Mobilisierung des privaten Sektors und freiwilliger Agenturen laut. In der Langzeitstudie sind es vor allem die NRO, welche wichtige Aufgaben im Bereich der Gesundheitsversorgung und Bildung übernehmen sollen. Es sind keine Forderungen zum Aufbau eines Sozialstaates in den beiden Berichten vorzufinden. Erst im Millenniumsbericht wird eine differenziertere Problemwahrnehmung deutlich. Dort sind erste Zeichen einer Umorientierung zu finden: Neben den armutsreduzierenden Wirkungen von Wachstum wird auf die Bedeutung einer allumfassenden Politikausgestaltung (geographische Zielbestimmung der Entwicklungshilfe, Landumverteilungsreformen, wirtschaftliche Diversifizierung und Schaffung neuer Jobs) sowie die Notwendigkeit, öffentliche Ausgaben vermehrt der armen Bevölkerung zugute kommen zu lassen, aufmerksam gemacht. Verteilungsmechanismen sollen zudem durch Dezentralisierung verbessert werden. Diese neuen Komponenten der Weltbank-Agenda weisen zwar auf eine Umorientierung hin, bestehen jedoch zunächst in gewissem Widerspruch zu den alten Forderungen fort. Die private Partizipation in den Bereichen Gesundheit und Bildung sowie Nahrungssicherung soll weiterhin ausgeweitet werden. Auch die Einführung von Nutzergebühren, wodurch sich Qualitätsverbesserungen versprochen werden, stellt eine gemeinsame Empfehlung der Berichte dar.

Die industrielle Entwicklung wird in allen drei Berichten thematisiert. Dabei gibt es viele Parallelen in der Ausgestaltung der Sektorstrategien. Die Forderungen nach erhöhtem inländischen Wettbewerb, verbesserten Steueranreizen, Deregulierungen und einer Handelsliberalisierung (Wechselkurse abwerten, Abbau von Handelsbeschränkungen etc.) sind in allen Berichten vorhanden. Auch die Infrastrukturförderung und Diversifizierung der afrikanischen Wirtschaft stellen bereits seit dem Berg-Bericht wesentliche Bestandteile der Strategie dar. Hinsichtlich der Exportdiversifizierung können jedoch in keinem Bericht überzeugende Maßnahmenkataloge gefunden werden. Die Forderung des Millenniumsberichts nach einer effektiveren Partizipation der afrikanischen Länder an multilateralen Handelsforen, wie der WTO, wird nicht ausreichend thematisiert.

Insgesamt beschränkt sich die Strategie für den Industriesektor – wie auch schon für den Agrarsektor festgestellt – auf die neoliberale Wirtschaftsförderung. Die Öffnung der afrikanischen Märkte und die Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien stehen weiterhin im Vordergrund: „[T]he SAPs have generally eschewed the statement of industrial policy beyond the extension of the liberalization doctrine to industry itself“ (Mkandawire/Soludo 1999: 123).

8. SCHLUSSBETRACHTUNG

Auf den ersten Blick scheint sich die Afrikapolitik verändert zu haben, da neu eingeführte Begriffe wie *good governance*, *participation* und *ownership* eine Abkehr von der auf rein wirtschaftlichen Kriterien beruhenden Entwicklungsstrategie suggerieren.

Bei der Analyse der Weltbankberichte wurde jedoch deutlich, dass die Begrifflichkeiten von der Weltbank – zugunsten einer Fortsetzung alter Überzeugungen – umgedeutet werden. *Good governance* wird auf eine technokratische Weise verengt, so dass weder soziale noch politische Aspekte in der ‚guten Regierungsführung‘ eine Rolle spielen. ‚Partizipation‘ beschränkt sich auf die Ausführung von Entwicklungsprojekten. Obwohl mit der Forderung nach veränderten Geber-Empfänger-Beziehungen wichtige Einsichten verbunden sind, steht beim Konzept *ownership* zunächst die Akzeptanz und Fortsetzung der Reformen im Vordergrund. Das Ziel dieser Einengung der Begrifflichkeiten ist die Fortsetzung alter Überzeugungen: „Eine politische Entscheidung über den Sinn von Reformen findet nicht statt, höchstens eine Debatte über ihre Details – eine typische Einengung von Sagarkeitsfeldern. Ihr gesellschaftlicher Effekt ist die Entpolitisierung und Legitimierung dieser Reformen“ (Ziai 2002: 18).

Dies spiegelt sich in der Ähnlichkeit der einzelnen Sektorstrategien wider. Die Sektorstrategien der drei Berichte bleiben einem neoliberalen Wirtschaftsmodell verhaftet. Soziale und politische Aspekte von Entwicklung werden der wirtschaftlichen Entwicklung untergeordnet.

Es kann auch nicht, wie Baylies es ausdrückt, von einer „reconceptualisation of the state“ gesprochen werden (Baylies 1995: 219). Die neue Rollenzuschreibung bleibt der neoliberalen Überzeugung eines Minimalstaates verhaftet. Der Aufgabenbereich des Staates wurde im Großen und Ganzen auf den Aufbau eines *enabling environment* und damit wirtschaftliche Aspekte beschränkt. Das Konzept *participation* schließt zudem wichtige politische und gesellschaftliche Aspekte aus. *Good governance* kann daher nicht als Abkehr von der Forderung eines Minimalstaats interpretiert werden: „The ideal ‘good governance state’ is still a minimal state; it is just more efficient and competent in carrying out economic reforms“ (Abrahamsen 2000: 41f.).

Damit kann hinsichtlich der analysierten Berichte eine Antwort auf die leitende Frage dieser Arbeit gegeben werden. Anhand der Kategorien wurde aufgezeigt, dass sich die Afrikapolitik der Weltbank nicht grundlegend verändert hat. Obwohl beim Entwicklungs-Verständnis der Weltbank Erweiterungen erkennbar sind, kommt es auch aufgrund der einseitigen und auf interne Ursachen konzentrierten Analyse nicht zu einer veränderten Entwicklungsstrategie für Afrika. Die neuen Begrifflichkeiten haben sich also nicht in einer grundlegend veränderten Entwicklungsstrategie für Afrika niedergeschlagen.

Der neue Armutsfokus suggeriert zwar zunächst einen Bruch mit vorigen, rein auf Wachstum konzentrierten Entwicklungsstrategien und zeigt Erweiterungen in der Entwicklungs-Perzeption und der Rolle des Staates auf (insbesondere Sozialpolitik). Dennoch bleibt es bei der marktorientierten und auf Wettbewerb basierenden Entwicklungsstrategie, wie sich in den einzelnen Sektorstrategien gezeigt hat. Armutsbekämpfungsmaßnahmen ergänzen die neoliberale Politik. Trotz der Ausweitung ihrer Agenda hält die Weltbank „am Prinzip der Marktorientierung jeglicher Entwicklungsmaßnahmen (...)“ fest (Ziai 2002: 16). Als Schlüssel zur Lösung des Armutsproblems wird vor allem die Schaffung von Möglichkeiten der effektiven Teilnahme an der Marktwirtschaft gesehen. Der partizipativ-armutsorientierte Ansatz der Weltbank steht im Einklang mit dem marktorientierten Entwicklungsmodell. Indem sie Wirtschaftswachstum mit Armutsbekämpfung verknüpft, werden andere Erklärungsmodelle (wie zum Beispiel Klassengegensätze als Ursache von Armut) ausgeschlossen. Weiterhin dient dieser Mechanismus der Sinnstiftung und Integration für die Weltbank, indem sowohl Kritiker mundtot gemacht als auch die faktischen Widersprüche der Weltbankpolitik ausgeräumt werden (Ziai 2002: 16ff.).

Kommen wir an dieser Stelle auf die in der Einleitung gemachte Definition von Entwicklungsstrategie zurück: ‚Entwicklungsstrategien‘ beinhalten die kurz- und mittelfristigen Mittel, die zur Erreichung eines langfristigen Ziels von Entwicklung (wie es zum Beispiel in einer Ideologie definiert ist) eingesetzt werden müssen und auf den Zweck dieser Unternehmungen.

Es wird jetzt deutlich, dass sich insbesondere die ideologischen Grundsätze der Weltbankpolitik nicht verändert haben. Zwar werden neue Mittel eingesetzt (Armutsbekämpfungsmaßnahmen, SDA-Initiative etc.) und Zwecke (gerechtes, nachhaltiges Wachstum) neu definiert; es bleibt jedoch bei den selben ideologischen

Grundannahmen: „Das Konzept der Weltbank lässt sich somit als Programm für eine bessere, markt- und menschenfreundlichere Welt-Marktwirtschaft beschreiben“ (Ziai 2002: 17). Somit kann auch die veränderte Zielsetzung der Weltbank (Armutorientierung) keine grundlegenden Veränderungen der Entwicklungsstrategien mit sich bringen. Das Nebeneinander von neoliberaler Wirtschaftspolitik und dem Ziel der Armutbekämpfung bietet wenig Aussicht auf Erfolg.

Es scheint an der Zeit, die ideologischen Annahmen kritisch zu reflektieren und sich mit der Frage auseinanderzusetzen, weshalb die Reformen wirklich gescheitert sind. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Wachstumsförderung müssen daher kritisch hinterfragt werden. Thiel hat dies treffend in Worte gefasst: „Entwicklungsstrategien können hier nicht helfen, gebraucht wird eine Scheiternstheorie“ (Thiel 2001: 67).

Des Weiteren bedarf es einer Problematisierung und Herausforderung der dominanten Rolle der Weltbank im Entwicklungsregime. Wie aufgezeigt wurde, hat es die Weltbank bis heute geschafft, einerseits die internationale Gebergemeinschaft auf ihre Linie zu bringen und andererseits auch die afrikanischen Länder zu ihrer Politikausgestaltung zu bewegen. Dadurch haben die Initiativen der afrikanischen Seite an Bedeutung verloren und die Rolle der bilateralen Geber wurde geschwächt. Da keine wesentlichen Veränderungen in den Entwicklungsstrategien der Weltbank zu erkennen sind und die bisherigen Ansätze wenig Erfolg gebracht haben, muss ihre dominante Rolle bei der Bestimmung von Entwicklungszielen und -maßnahmen herausgefordert werden. Afrikanische Initiativen, wie der *Lagos Plan of Action* der OAU, das AAF-SAP der UNECA und NEPAD haben hierfür den Anfang gemacht. Dabei ist bedeutend, dass

„most of what appears today as new insights about the imperatives of poverty reduction, investment in infrastructure and education, the requirements of rapid industrialization, and the structural and institutional bottlenecks of Africa's underdevelopment are nothing but the rehearsal of old but disparaged ideas of African scholars and policymakers“ (Soludo/Mkandawire 1999: 139).

9. ANHANG 1

Glossar des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ):

Empowerment:

„Der Begriff Empowerment stammt ursprünglich aus dem Bereich der Psychologie und Sozialpädagogik, er lässt sich am besten mit "Selbstbemächtigung" oder auch "Selbstkompetenz" übersetzen. Empowerment umfasst Strategien und Maßnahmen, die Menschen dabei helfen, ein selbstbestimmtes und unabhängiges Leben zu führen. Durch Empowerment sollen sie in die Lage versetzt werden, ihre Belange zu vertreten und zu gestalten. In der Entwicklungszusammenarbeit versteht man unter Empowerment vor allem einen Prozess, der das Selbstvertrauen benachteiligter Bevölkerungsgruppen stärkt und sie in die Lage versetzt, ihre Interessen zu artikulieren und sich am politischen Prozess zu beteiligen. Im Mittelpunkt steht dabei die Stärkung der vorhandenen Potenziale der Menschen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind Veränderungen der sozialen, ökonomischen, rechtlichen und politischen Institutionen innerhalb der Gesellschaft notwendig. Die Entwicklungszusammenarbeit fördert solche Reformen“ (Internetquelle BMZ 2006a; Zit. 2006-11-01).

Good Governance:

„Wörtlich übersetzt bedeutet der Begriff "gute Staatsführung" oder auch "gute Regierungsführung". Gemeint ist die Art und Weise, in der in einem Staat Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden. Good Governance beschränkt sich nicht auf die Regierung, sondern gilt für alle Betroffenen und Beteiligten. Gute Regierungsführung hat unter anderem folgende Charakteristika: Sie ist transparent und effektiv. Sie legt Rechenschaft ab. Sie beteiligt alle Menschen und berücksichtigt die Meinung von Minderheiten und die Bedürfnisse von Schwachen“ (Internetquelle BMZ 2006a; Zit. 2006-11-01).

Ownership:

„Der englische Begriff Ownership bedeutet wörtlich übersetzt "Eigentümerschaft". Er wird in der entwicklungspolitischen Diskussion verwandt, um die Identifikation der Menschen mit einem sie betreffenden Vorhaben zu umschreiben. Ownership ist

auch die Eigenverantwortung, die Zielgruppen und Partnerorganisationen bei der Entwicklungszusammenarbeit übernehmen. Sie gilt als wichtige Vorbedingung für die Effizienz, die Nachhaltigkeit und den Erfolg von Maßnahmen“ (Internetquelle BMZ 2006b; Zit.2006-11-01).

Partizipation:

„Partizipation ist ein wichtiges Gestaltungsprinzip der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Sie bedeutet, dass sich Menschen (Bevölkerungsgruppen, Organisationen, Verbände, Parteien) aktiv und maßgeblich an allen Entscheidungen beteiligen, die ihr Leben beeinflussen. Sie trägt dazu bei, dass die Zielgruppen und Partnerorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit ihre Interessen artikulieren und durchsetzen können (...). Partizipation bedeutet außerdem, dass die Menschen ihre Erfahrungen und Wertvorstellungen in die gemeinsame Arbeit einbringen. Dadurch machen sie sich die Vorhaben zu Eigen und übernehmen die Verantwortung für ihren Erfolg (...“ (Internetquelle BMZ 2006b; Zit.2006-11-01).

LITERATURVERZEICHNIS

- ABRAHAMSEN, Rita (1997): „The Victory of Popular Forces or Passive Revolution? A Neo-Gramscian Perspective on Democratization”. In: *Journal of Modern African Studies* 35 (1), 129-152.
- ABRAHAMSEN, Rita (2000): *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. London: Zed Books.
- ADAM, Markus (2000): „Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN: Die EZ wird politischer“. In: *Entwicklung + Zusammenarbeit* 10 (2000), 272-274.
- AMIN, Samir (1982): „A Critique of the World Bank Report Entitled “Accelerated Development in Sub-Saharan Africa” “. In: *Africa Development* 7 (1/2), 23-30.
- ASCHE, Helmut (2006): Der Afrika-Aktionsplan der Weltbank: neue Aktionen?. In: *Analysen und Stellungnahmen* Nr. 3. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- BARBIER, Jean Pierre (1990): „Quelle stratégie de développement en Afrique subsaharienne pour les années 1990?“. In: *Afrique Contemporaine* 154 (2/90), 49-52.
- BAYLIES, Carolyn (1995): „‘Political Conditionality’ & Democratisation”. In: MOHAN, Giles; ZACK-WILLIAMS, Tunde (Hg.) (2004): *The Politics of Transition in Africa: State, Democracy & Economic Development*. Sheffield: ROAPE, 215-259.
- BECKMANN, Björn (1991): „Empowerment or Repression? The World Bank and the Politics of African Adjustment”. In: *Africa Development* 16 (1), 45-72.
- BIERSCHENK, Thomas; THIOLÉRON, Elisabeth; BAKO-ARIFARI, Nassirou (2002): *Institutionaliser la stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin*. Arbeitspapiere des Instituts für Ethnologie- und Afrikastudien der Johannes Gutenberg-Universität Mainz Nr. 3b.
- BROWNE, Robert S. (1988): „Evaluating the World Bank’s Major Reports: A review essay”. *Issue: A Journal of Opinion* 16 (2), 5-10.
- CAMPBELL, Bonnie (2001): „Governance, Institutional Reform & the State: International financial institutions & political transition in Africa”. In: *Review of African Political Economy* 88, 155-176.
- CHAHOU, Tatjana (1982): *Entwicklungsstrategie der Weltbank: Ein Beitrag zur Überwindung von Unterentwicklung und Armut?* Sozialwissenschaftliche Studien zu internationalen Problemen. Saarbrücken: Breitenbach.

- COLLIER, Paul (1991): „From Critic to Secular God. The World Bank and Africa: A Commentary Upon “Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth” *African Affairs* 90 (358), 111-117.
- CORNIA, Giovanni Andrea; JOLLY, Richard; STEWART, Frances (Hg.) (1987): *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford University Press: Oxford.
- FRANTZKE, Anton (2004): *Grundlagen der Volkswirtschaftslehre: Mikroökonomische Theorie und Aufgaben des Staates in der Marktwirtschaft*. 2. Auflage, Stuttgart: Schäffer Poeschel.
- FUSTER, Thomas (1997): *Die « Good Governance » Diskussion der Jahre 1989 bis 1994: Ein Beitrag zur jüngeren Geschichte der Entwicklungspolitik unter spezieller Berücksichtigung der Weltbank und des DAC*. Bern: Verlag Paul Haupt.
- FÜHRMANN, Bettina (2003): *Abkehr vom Washington Consensus? Die wirtschaftspolitische Strategie der Weltbank zur Armutsbekämpfung*. INEF Report (71). Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg-Essen/Standort Duisburg.
- GEORGE, Susan; SABELLI, Fabrizio (1995): *Kredit und Dogma: Ideologie und Macht der Weltbank*. Hamburg: Konkret Literatur Verlag.
- GIBBON, Peter (1993): „The World Bank and the New Politics of Aid”. In: *The European Journal of Development Research* 5 (1), 35-62.
- HARSCH, Ernest (2001): „Can Africa Claim the 21st Century? A New Report by the World Bank Sets out What Needs to Be Done”. In: *Development + Cooperation* 3, 8-15.
- HAVNEVIK, Kjell J. (1987): „Introduction”. In: HAVNEVIK, Kjell J. (Hg.) (1987): *The IMF and the World Bank in Africa : conditionality, impact and alternatives*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 9-23.
- ILLY, Hans F. (1994): *Soziale und politische Dimensionen der Strukturanpassung in Afrika – die Weltbank und ihr Implementationsdefizit*. Aktuelle Informations-Papiere zu Entwicklung und Politik (18). Freiburg: Arnold-Bergstraesser-Institut.
- JAKOBEIT, Cord (1995): „Die neue Afrika-Strategie der Weltbank: “Same procedure as every year” oder konsensfähiger Neubeginn eines konstruktiven Dialogs?“. In: *Afrika-Jahrbuch 1994: Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara*. Institut für Afrika-Kunde Hamburg, Opladen: Leske + Budrich, 39-49.
- KAPPEL, Rolf (1990): *Wege aus der Entwicklungskrise: Modernisierung, Armutsbekämpfung, Strukturanpassung und Schuldenabbau*. Frankfurt: Campus Verlag.

- KILLICK, Tony (1987): „Reflections on the IMF/World Bank relationship”. In: HAVNEVIK, Kjell J. (Hg.) (1987): *The IMF and the World Bank in Africa: conditionality, impact and alternatives*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 25-28.
- KILLICK, Tony (1995): *IMF Programmes in Developing Countries: design and impact*. London: Routledge.
- KILLINGER, Stefanie Gabriele (2003): *The World Bank's Non-Political Mandate*. (IWR, Internationales Wirtschaftsrecht, 22). Köln: Carl Heymanns Verlag.
- KRASNER, Stephen D. (1982): „Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening variables”. In: *International Organization* 36 (2), 185-205.
- LEYS, Colin (1996): *The Rise & Fall of Development Theory*. Bloomington: Nairobi: EAEP (East African Educational Publishers).
- MARTIN, Guy (1983): „Théories, idéologies et stratégies de développement en Afrique: vers une voie africaine de développement”. In: *Africa Development* 8 (2), 36-45.
- McNICOLL, Geoffrey (2000): „World Bank: Can Africa claim the 21st century?”. In: *Population and Development Review* 26 (4) (Dec., 2000), S. 842.
- MELCHERS, Konrad (1989): *Die Krise Afrikas und Antworten aus Afrika: Eine Zusammenstellung von Analysen und Antworten aus Afrika*. Brachtal: Die GRÜNEN.
- MIHEVC, John (1995): *The Market Tells Them so: The World Bank and Economic Fundamentalism in Africa*. Penang: Third World Network.
- MKANDAWIRE, Thandika (2004): „Good Governance: Werdegang einer Idee“. In: *Entwicklung+Zusammenarbeit* 10 (2004), ohne Seitenangabe.
http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/10-2004/trib_art1.html
- MKANDAWIRE, Thandika; SOLUDO, Charles (1999): *Our Continent, our Future: African Perspectives on Structural Adjustment*. Trenton: Africa World Press.
- MOSLEY, Paul; HARRIGAN, Jane; TOYE, John (1991): *Aid and Power: The World Bank and policy-based lending*. Vol. 1: Analysis and Policy Proposals, London: Routledge.
- NIELINGER, Olaf (1998): *Demokratie und Good Governance in Afrika: Internationale Demokratisierungshilfe als neues entwicklungspolitisches Paradigma?* Demokratie und Entwicklung, Band 30. herausgegeben von Rainer Tetzlaff. Institut für Politische Wissenschaft Universität Hamburg: LIT.

- NOHLEN, Dieter (Hg.) (2002): *Lexikon Dritte Welt: Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- NUGENT, Paul (2004): *Africa since Independence: A comparative study*. Houndmills: Palgrave-Macmillan.
- NUSCHELER, Franz (2004): *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik: Eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt*. 5. völlig neu bearbeitete Auflage. Bonn: Dietz.
- OAU (1981): *The Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980-2000*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- ONITIRI, H.M.A. (1984): „Development Aid and African Development“. In: *Africa Development* 9 (4), 49-59.
- PARFITT, Trevor W. (1990): „Lies, Damned Lies and Statistics: The World Bank / ECA structural adjustment controversy“. In: *Review of African Political Economy* 47, 128-143.
- PONTE, Stefano (1995): „‘The World Bank and Adjustment in Africa’“. In: *Review of African Political Economy* 22 (66), 539-558.
- ROBINSON, Mark (1993): „Aid, Democracy and Political Conditionality in Sub-Saharan Africa“. In: *The European Journal of Development Research* 5 (1), 85-99.
- SCHATZ, Sayre P. (1996): „The World Bank’s Fundamental Misconception in Africa“. In: *The Journal of Modern African Studies* 34 (2), 239-247.
- SCHWANK, Oliver (2003): *Neuorientierung der Weltbank in den 90er Jahren*. Wien: Österreichische Forschungsförderung für Entwicklungshilfe (ÖFSE), Forum 21.
- SEHRING, Jenniver (2003): *Post-Washington Consensus und PRSP – Wende in der Weltbankpolitik?* Arbeitspapiere des Instituts für Ethnologie und Afrika-Studien der Johannes Gutenberg-Universität Mainz Nr. 23.
- SENDER, John; SMITH, Sheila (1984): *What’s Right with the Berg Report and What’s Left of its Critics?* (Discussion Paper), Brighton: IDS Publications.
- SHIHATA, Ibrahim (1991): *The World Bank in a Changing World: Selected essays*. Dordrecht, the Netherlands: Martinus Nijhoff.
- STONE, Diane (2004): „Introduction: Think Tanks, Policy Advice and Governance“. In: STONE, Diane; DENHAM, Andrew (Hg.) (2004): *Think Tank Traditions: policy research and the politics of ideas*. Manchester: University Press, 1-16.

- TETZLAFF, Rainer (1996): *Weltbank und Währungsfond – Gestalter der Bretton-Woods-Ära: Kooperations- und Integrations-Regime in einer sich dynamisch entwickelnden Weltgesellschaft*. Opladen: Leske + Budrich.
- THIEL, Reinold E. (2001): „Wider den Afro-Optimismus“. In: *Entwicklung + Zusammenarbeit* 3 (2001), S. 67.
- TRIBE, Michael (1982): „Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An agenda for action.“ In: *African Affairs* 81 (323), 281-282.
- UNECA (1982): „Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An assessment by the OAU, ECA and ADB secretariats (ECA edited version)“. In: *Africa Development* 7 (3), 109-137.
- _____ (1989): *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation (AAF-SAP)*. United Nations Economic Commission for Africa: Addis Ababa.
- WALLE, Nicolas van de (2001): *African Economies and the Politics of Permanent Crisis: 1979-1999*. Cambridge: University Press.
- WOLFENSOHN, James D. (1999): *A Proposal for a Comprehensive Development Framework: A discussion draft*. World Bank: Washington DC.
- WORLD BANK (1981): *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An agenda for action*. Washington, DC.
- _____ (1983): *Sub-Saharan Africa: progress report on development prospects and programs*. Washington, DC.
- _____ (1984): *Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa: A joint program of action*. Washington, DC.
- _____ (1986): *Financing Adjustment with Growth in Sub-Saharan Africa: 1986-90*. Washington, DC.
- _____ (1989): *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth: A long-term perspective study*. Washington, DC.
- _____ (1989a): *Africa's Adjustment and Growth in the 1980s*. Washington, DC.
- _____ (1990a): *World Development Report 1990: Poverty*. Oxford: University Press.
- _____ (1990b): *The Social Dimensions of Structural Adjustment in Africa: A policy agenda*. Washington, DC.
- _____ (1990c): *The Long-term Perspective Study of Sub-Saharan Africa*. Volume 1-4. Background Papers. Washington, DC.

- _____ (1992): *Governance and Development*. Washington, DC.
- _____ (1994): *Adjustment in Africa: Reforms, results and the road ahead*. Washington, DC.
- _____ (1996a): *Taking Action to Reduce Poverty in Sub-Saharan Africa – an overview*. Washington, DC.
- _____ (1996b): *Toward Environmentally Sustainable Development in Sub-Saharan Africa: A World Bank agenda*. Washington, DC.
- _____ (2000): *Can Africa Claim the 21st Century?*. Washington, DC.
- _____ (2005): *Meeting the Challenge of Africa's Development: A World Bank Group action plan*. Washington, DC.
- ZIAI, Aram (2002): „Die Bank, die Armen und der Markt: Ideologische Diskursstrategien der Weltbank“. In: *Blätter des Informationszentrums 3. Welt (iz3w)* 265. Sonderheft Globalisierungskritik, 16-19.

Internetquellen:

- BMZ (2006a): Glossar E-H
 <http://www.bmz.de/de/service/glossar/e_h.html>
Glossar
 <<http://www.bmz.de/de/service/glossar/index.html>>
 (Zit.2006-11-01)
- BMZ (2006b): Glossar M-P
 <http://www.bmz.de/de/service/glossar/m_p.html>
Glossar
 <<http://www.bmz.de/de/service/glossar/index.html>>
 (Zit.2006-11-01)
- World Bank (2006a): *Members*
 <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20103870~menuPK:1697011~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html>> (Zit. 2006-09-07).
- World Bank (2006b): IBRD Articles of Agreement:
 <<http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf>>
Articles of Agreement
 <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/BODEXT/0,,contentMDK:20049557~menuPK:64020045~pagePK:64020054~piPK:64020408~theSitePK:278036,00.html>> (Zit. 2006-09-10).

World Bank (2006c): *Resources – Glossary of Key Terms in Social Analysis*:
<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTSOCIALANALYSIS/0,,contentMDK:20489637~menuPK:1231049~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:281314,00.html>>
(Zit. 2006-10-16).

World Bank (2006d): Author Profile: Alan Gelb
<<http://econ.worldbank.org/external/default/main?authorMDK=90554&theSitePK=469382&menuPK=64214916&pagePK=64214821&piPK=64214942>>
People and Bios
<<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,menuPK:476770~pagePK:64214823~piPK:64214820~theSitePK:469382,00.html>> (Zit. 2006-08-07).

Homepages:

NEPAD: www.nepad.org

World Bank: www.worldbank.org