

**Arbeitspapiere / Working Papers**

**Nr. 23**

Jenniver Sehring

**Post-Washington Consensus und PRSP – Wende in der  
Weltbankpolitik?**

2003



The Working Papers are edited by

Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität,  
Forum 6, D-55099 Mainz, Germany.

Tel. +49-6131-392.3720, Email: [ifeas@mail.uni-mainz.de](mailto:ifeas@mail.uni-mainz.de);

<http://www.uni-mainz.de/~ifeas>

Geschäftsführender Herausgeber/ Managing Editor:  
Thomas Bierschenk ([biersche@mail.uni-mainz.de](mailto:biersche@mail.uni-mainz.de))

Post-Washington Consensus und PRSP – Wende in der  
Weltbankpolitik?

Hausarbeit zur Erlangung des  
Akademischen Grades  
einer Magistra Artium

vorgelegt dem Fachbereich Sozialwissenschaften  
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

von

Jenniver Sehring

aus Bad Waldsee

2002

Erstgutachter: Prof. Dr. Manfred Mols

Zweitgutachter: Prof. Dr. Thomas Bierschenk

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	iii
<b>1. <u>Einleitung</u></b> .....	<b>1</b>
<b>2. <u>Der Weg zum Post-Washington Consensus</u></b> .....	<b>11</b>
2.1 <u>Entstehung</u> .....	11
2.1.1 Einige Anmerkungen zur Vorgeschichte: der Washington Consensus und die Strukturanpassungsprogramme.....	11
2.1.2 Die Entwicklung des neuen Ansatzes.....	15
2.2 <u>Die Gründe für die Entwicklung des neuen Ansatzes</u> .....	17
2.2.1 „Armut im Aufschwung“: Akzentverschiebungen im internationalen Diskurs .....	18
2.2.2 Die Asienkrise – Krise des Entwicklungsmodells.....	23
<b>3. <u>Kerngedanken und Konzepte des Post-Washington Consensus</u></b> .....	<b>27</b>
3.1 <u>Die Kerngedanken</u> .....	27
3.1.1 Neubewertung der Makroökonomie und der Rolle des Staates.....	28
3.1.2 Erweiterung der Ziele und Strategien .....	30
3.2 <u>Die Konzeptualisierung des Post-Washington Consensus</u> .....	34
3.2.1 Der Comprehensive Development Framework.....	35
3.2.2 Die Poverty Reduction Strategy Papers.....	36
3.2.2.1 Der Entstehungskontext: Die HIPC II-Initiative .....	36
3.2.2.2 Prinzipien des PRSP-Konzeptes.....	38
3.2.2.3 Elemente eines PRSPs .....	41
3.2.2.4 Neue Instrumente der Weltbank .....	42
3.2.3 Der World Development Report 2000/01: ”Attacking Poverty” .....	44
<b>4. <u>Die Umsetzung des PRSP-Konzeptes in den Empfängerländern</u></b> .....	<b>47</b>
4.1 Landesspezifische Bedingungen .....	48
4.2 Partizipation von Zivilgesellschaft und Parlament .....	50
4.3 Die Grenzen der Ownership.....	55
4.4 Die inhaltliche Ausrichtung der PRSPs.....	59
4.5 Ausblick .....	62

<b>5. <u>Die Durchsetzung des PRSP-Konzeptes im Entwicklungsregime</u></b>	<b>64</b>
5.1 „Zwist in der Bretton-Woods-Familie“: Die Zusammenarbeit mit dem IWF .....	65
5.2 Die Integration bilateraler Geber .....	69
5.3 Das Verhältnis zu Geber-NGOs.....	72
5.4 Resümee .....	74
<b>6. <u>Auswertung: Veränderungen in der Politik der Weltbank</u></b>	<b>75</b>
6.1 <u>Infragestellung grundlegender Annahmen</u> .....	76
6.1.1 Holistischer Entwicklungsbegriff .....	76
6.1.2 „Institutions matter“: Die (Wieder)Entdeckung von Staat und Zivilgesellschaft .....	79
6.1.3 Armutorientiertes Wachstum .....	82
6.2 <u>Widersprüche zwischen alten und neuen Strategien</u> .....	84
6.2.1 Ownership vs. Konditionalität.....	84
6.2.2 Externe Ursachen vs. interne Lösungen.....	86
6.2.3 Politisierung vs. Entpolitisierung.....	89
6.3 <u>Ergebnis: „[A] change in emphasis rather than a change in philosophy“</u> ...	93
<b>7. <u>Conclusio und Forschungsausblick</u></b>	<b>95</b>
<b>Anhang 1: Die Weltbank im internationalen Entwicklungsregime</b> .....	<b>99</b>
<b>Anhang 2: CDF/PRSP – Matrix</b> .....	<b>100</b>
<b>Anhang 3: Stand der PRSP-Prozesse</b> .....	<b>101</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>102</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank
AfDB	African Development Bank
APP	Attacking Poverty Program (WB)
BWI	Bretton Woods Institution
CAS	Country Assistance Strategy (WB)
CDF	Comprehensive Development Framework (WB)
CROP	Comparative Research Programme on Poverty
CSO	Civil Society Organisation
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DÜI	Deutsches Überseeinstitut
EC	European Commission
ECA	Economic Commission for Africa (UN)
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility (IWF)
EU	Europäische Union
EURODAD	European Network on Debt and Development (NGO)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agricultural Organisation (UN)
GAO	United States General Accounting Office
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HDI	Human Development Index
HIPC	Highly Indebted Poor Country
I-PRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Agency
IDG	International Development Goals
IFI	International Financial Institution
ILO	International Labour Organisation (UN)
IMF	International Monetary Fund (dt. IWF)
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
IO	Internationale Organisation
IPHN	International Poverty and Health Network (NGO)
IWF	Internationaler Währungsfonds (engl. IMF)
JSA	Joint Staff Assessment
LDC	Least Developed Country
NSSD	National Strategy for Sustainable Development
NGO	Non-Governmental Organisation (dt. NRO)
NRO	Nichtregierungsorganisation (engl. NGO)
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PFP	Policy Framework Paper
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (IWF)
PRSC	Poverty Reduction Support Credit (WB)
PRDG	Poverty Reduction Support Grant (EU)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis

PWC	Post-Washington Consensus
SAP	Structural Adjustment Program
SAPRI	Structural Adjustment Participatory Review Initiative
SAPSN	Southern African People's Solidarity Network (NGO)
S21	"Shaping the 21 <sup>st</sup> century" (DAC/OECD)
SDA	Social Dimension of Adjustment
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCHR	United Nations High Commissioner on Human Rights
WB	World Bank
WDR	World Development Report
WEED	World Economy, Environment and Development (NGO)
WHO	World Health Organisation (UN)
WIDER	World Institute for Development Economics Research (UN)
WSSD	World Summit for Social Development
WTO	World Trade Organization

## 1. Einleitung

“[Mir wurde] bewusst, was die eigentliche Herausforderung der Entwicklungspolitik ist – die der Integration. Menschen teilhaben zu lassen an einer Gesellschaft, von der sie nie Teil waren. Dies ist die Existenzberechtigung der Weltbankgruppe.“<sup>1</sup>

*James Wolfensohn, Präsident der Weltbank*

Die Weltbank spricht von einem neuen Paradigma. Bilaterale Geber schließen sich an: ein Paradigmenwechsel, eine Revolution für die Entwicklungszusammenarbeit bedeute der neue Ansatz. Selbst Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aus Geber- wie Empfängerländern, die bis vor kurzem noch als Kritiker der Weltbank bekannt waren, sprechen von einer historischen Chance auf einen wirklichen Politikwechsel, Weltbankpräsident James Wolfensohn wird bereits als Held der NGOs gefeiert.

In einigen programmatischen Reden entwarfen Wolfensohn und sein ehemaliger Chefökonom Joseph Stiglitz in den vergangenen fünf Jahren eine neue Sicht auf Entwicklung, die um die zentralen Begriffe soziale Inklusion, nationale Ownership<sup>2</sup> und holistisches Entwicklungsverständnis kreist, und in der Armutsbekämpfung oberste Priorität besitzt. Da diese Sichtweise eine Abkehr vom bis dato bestimmenden Washington Consensus darstellt, etablierte sich der von Stiglitz verwendete Begriff Post-Washington Consensus. Die erste bedeutende Umsetzung des neuen Ansatzes findet sich in den Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), die als neue Armutsbekämpfungsstrategie und Konditionalität für Weltbank-Kredite eine zentrale Bedeutung haben.

Konzeptionen der Weltbank<sup>3</sup> sind insbesondere deswegen interessant, da sie die jeweiligen entwicklungspolitischen Diskussionen in ihrer aktuellsten und elaboriertesten Form widerspiegeln: Einerseits nimmt die Weltbank neue Themen in ihre Programmatik auf und entwickelt diese weiter, andererseits hat sie durch ihren enormen wissenschaftlichen

---

<sup>1</sup> Wolfensohn 1997.

<sup>2</sup> Da viele Begriffe des Entwicklungsdiskurses nur schwer oder unter Verlust ihrer spezifischen Bedeutung ins Deutsche zu übersetzen sind, werde ich im Zweifelsfall die englischen Begriffe beibehalten. Das selbe gilt für Zitate, die ich bevorzugt in der Originalfassung wiedergebe, auch wenn dies den Lesefluss beeinträchtigt.

<sup>3</sup> Wenn ich im folgenden von der Weltbank spreche, beziehe ich mich, wie allgemein üblich, auf die *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) und die *International Development Agency* (IDA), die zwar formell und finanziell eigenständige Institutionen darstellen, personell und organisatorisch jedoch eng verzahnt sind und generell als Einheit wahrgenommen werden. Die *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) und die *International Finance Cooperation* (IFC) gehören zwar zur Weltbankgruppe, werden jedoch nicht unter den Begriff „Weltbank“ gefasst. Gleichwohl handelt es sich bei der Weltbank um eine sehr heterogene Institution und die Ansichten und Strategien verschiedener Abteilungen, Ebenen und Mitarbeiter gehen teilweise stark auseinander. Ich werde darauf in meiner Arbeit vereinzelt eingehen, im Allgemeinen beziehe ich mich aber auf die offizielle Linie, wie sie in den Äußerungen des Direktoriums, den *Staff guidelines* und ähnlichen Dokumenten festgelegt ist.

Apparat und ihre Publikationen einen solchen Einfluss auf den entwicklungspolitischen Diskurs wie keine andere Institution. Mit über 9.000 Festangestellten und einem Jahresbudget von weit über einer Milliarde US-Dollar<sup>4</sup> ist sie nicht nur die größte multilaterale Bank, sondern gleichzeitig eine mächtige Entwicklungsagentur und die größte Forschungseinrichtung im Bereich der Entwicklungsforschung. Auf ihre Daten stützen sich Wissenschaftler und Medien in aller Welt, viele ihrer internen Forschungsarbeiten werden veröffentlicht, erscheinen in Fachzeitschriften, Universitätsseminare arbeiten mit ihren Publikationen.<sup>5</sup> Ihr jährlich erscheinender Weltentwicklungsbericht (*World Development Report*, WDR) bestimmt nicht nur ihre Aktivitäten, sondern dient einem Großteil der Geberländer als Orientierung. Gerade diese Prozesse machen den propagierten Politikwechsel der Weltbank interessant:

„The question of change within an international organization (IO) is an important one because it affects the performance of the organization itself, as well as the nature of the international regime to which it belongs.”<sup>6</sup>

Da die Weltbank nicht nur ein Teil des Entwicklungsregimes ist, sondern in ihm die „intellectual leadership“ einnimmt, ist es umso lohnender, ihren neuen Entwicklungsbegriff im Detail zu analysieren.

Mein allgemeines Interesse ist dabei das klassische Erkenntnisinteresse der Policy-Analyse, nämlich herauszufinden „what governments do, why they do it, and what difference it makes“ (Thomas Dye)<sup>7</sup>. Da das hier untersuchte Politikfeld jedoch ein internationales ist und die agierende Institution nicht eine Regierung, sondern eine Internationale Organisation (IO), habe ich die Regime-Analyse als theoretische Basis gewählt, da sie als „Pendant der Policy-Analyse auf internationaler Ebene“<sup>8</sup> gelten kann. Im vorliegenden Fall liegt das Interesse auf der aktuellen Veränderung in der Weltbank-Policy, also darauf, was sie anders macht, aus welchen Gründen sie diese Änderungen vorgenommen hat und welche Auswirkungen diese haben. Der Vorteil der regimetheoretischen Perspektive liegt darin, dass sie die Entwicklungen in der Weltbank in einen breiten Rahmen stellt und so hilft, die komplexen Interaktions- und Interdependenzprozesse besser zu erfassen, aus

---

<sup>4</sup> Stand 1998. Vgl. Gilbert/Vines 2000b: 15.

<sup>5</sup> Pro Jahr erscheinen fast 300 Artikel von Weltbank-Autoren in wissenschaftlichen Zeitschriften. Besonders groß ist der Einfluss im wirtschaftswissenschaftlichen Bereich. Wie eine Studie ergab, werden Artikel aus den Weltbank-Publikationen *World Bank Economic Review* und *World Bank Research Observer* öfter zitiert als Artikel aus jedem anderen wirtschaftswissenschaftlichen Magazin. Vgl. Squire 2000: 126.

<sup>6</sup> Kardam 1993: 1773.

<sup>7</sup> So der Untertitel des Klassikers der Policy-Analyse, Dye 1976.

<sup>8</sup> Mürle 1998: 39, Anm. 26.

denen ihre Policy-Formulierungen resultieren. Außerdem interessieren nicht nur die Auswirkungen der konkreten Programme in den Empfängerländern, sondern auch die Auswirkungen auf das Verhältnis zu den anderen Akteuren des Internationalen Regimes. Denn die Weltbank agiert in einem Netzwerk von kooperierenden und voneinander abhängigen staatlichen, multilateralen, wissenschaftlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Internationale Regime werden zwar von Staaten ausgehandelt, aber multilaterale Organisationen haben oft eine dominante Stellung (wie z.B. die WTO im Welthandelsregime oder der IWF im Weltwährungsregime und später im Schuldenregime). Auch wirtschaftliche, wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Organisationen und Netzwerke spielen eine Rolle bei der Regimebildung; dessen Regeln für das betreffende Politikfeld wiederum gelten auch für nichtstaatliche Akteure.<sup>9</sup>

Im Sinne eines Systems von Normen, Prinzipien, Regeln und Verfahren in der Entwicklungszusammenarbeit lässt sich seit Beginn der 80er Jahre von einem sich ausbildenden Entwicklungsregime sprechen, das bi- und multilaterale Geber umfasste, nicht aber NGOs und Empfängerländer.<sup>10</sup> Zu dieser Zeit wurden mit dem Übergang von der projektorientierten Hilfe zur „policy-based lending“ makroökonomische und strukturelle Konditionalitäten Voraussetzung für Kredite von Weltbank und IWF. Verweigerte eine der beiden Institutionen einem Land die Kredite, folgten die Zwillingsorganisation und die bilateralen Geber meist dieser Entscheidung. Dies erfolgte nicht aufgrund eines Abkommens, sondern war lediglich informell begründet. Da Regime jedoch nicht per se auf institutionalisierten oder expliziten Regeln beruhen müssen, erscheint es mir durchaus berechtigt, von einem bestehenden Regime auszugehen. Letztlich ist ein Internationales Regime kein empirisch-objektiver Tatbestand, der nachzuweisen wäre, sondern ein analytisches Konstrukt, das helfen soll, bestimmte Entwicklungen in den Internationalen Beziehungen zu ergründen, und als solches halte ich es für vorliegenden Fall sehr geeignet.<sup>11</sup>

Einfluss auf die Weltbank haben vor allem die G7-Staaten bzw. die USA als größter Einzelgeber.<sup>12</sup> Auch sogenannte epistemic communities spielen eine nicht zu

---

<sup>9</sup> Vgl. Brand et al. 2000: 111.

<sup>10</sup> Vgl. Siebold 1996: 41f; Tetzlaff 1996: 144; ausführlich Gibbon 1993.

<sup>11</sup> Vgl. Efinger et al. 1990; Zürn 1987: 7-18.

<sup>12</sup> Von Kritikern wird der Weltbank – wie auch dem IWF – gerne vorgeworfen, sie sei der „verlängerte Arm der USA“, und die USA als Hegemon des Entwicklungsregimes gesehen. Die USA hält tatsächlich mit ihrem 17%igen Stimmenanteil ein Vetorecht (Entscheidungen müssen mit 85%iger Mehrheit gefällt werden) und bestimmt de facto den Präsidenten. Die Geschichte zeigt jedoch, dass Weltbankpräsidenten ihre Politik auch gegen den ausdrücklichen Willen des amerikanischen Präsidenten oder des amerikanischen Kongresses

unterschätzende Rolle. Diese Netzwerke von Angehörigen bestimmter akademischer Richtungen mit gemeinsamen normativen Einstellungen können als Mittler zwischen Wissenschaft und politischer Umsetzung gesehen werden, die über NGOs, als unabhängige Experten, auf Konferenzen und Seminaren, als Mitarbeiter und über informelle Kontakte Einfluss auf konzeptionelle Entwürfe und theoretische Ausrichtung haben. Vor allem Think Tanks haben in den letzten 20 Jahren sowohl an Anzahl wie an Einfluss zugenommen und agieren oft als Vertreter bestimmter Ansätze. Der Austausch ist beidseitig, denn die Weltbank hat wiederum erheblichen Einfluss auf die epistemic communities. Die Mitarbeiter von IOs können als verschiedene „subepistemic communities“<sup>13</sup> betrachtet werden, die mit ihrer jeweiligen community in engem Austausch stehen.<sup>14</sup>

NGOs üben weniger direkten Einfluss auf die Weltbank aus, sondern vielmehr indirekt über Geberregierungen oder UN-Organisationen. Zudem spielen sie eine Rolle bei der allgemeinen internationalen Normsetzung. Themen wie z.B. Kinderarbeit, fairer Handel oder Schuldenerlass wurden durch internationale NGO-Kampagnen auf die Agenda staatlicher und privatwirtschaftlicher Akteure gebracht.<sup>15</sup> Weiterhin zu nennen sind die großen UN-Konferenzen der 90er Jahre, die bestimmten Themen weltweite Aufmerksamkeit verschafften und dadurch auch auf die Weltbank wirkten. In Anhang 1 ist diese Interdependenz der Weltbank im Internationalen Entwicklungsregime in einem Schaubild vereinfacht dargestellt.

Mein Erkenntnisinteresse geht jedoch über die Erfassung und Beschreibung einer Veränderung in der Weltbankpolitik hinaus. Wie bereits erwähnt, wird der neue Ansatz einerseits als neues Paradigma gefeiert. Kritiker hingegen sehen ihn, dabei vor allem das PRSP-Konzept, um das die internationale Diskussion im Wesentlichen kreist, als pure PR-Strategie: „PRS – Poverty Reduction or Public Relation Strategy?“ fragt eine NGO, andere bezeichnen die PRSPs als „public relations exercise“ oder gar als „whitewashing blackmail“.<sup>16</sup> In der Beurteilung der neuen Konzepte gehen die Meinungen also offensichtlich weit auseinander. Meine genaue Fragestellung lautet folglich, ob es sich bei

---

durchgesetzt haben, z.B. McNamara gegen Nixon, oder Clausen und Conable in der Reagan-Ära gegen den Kongress. Ausführlich zum Verhältnis von Weltbank und USA siehe Woods 2000.

<sup>13</sup> Kardam 1993: 1775.

<sup>14</sup> Vgl. Haas 1990: 40ff; zur Definition von epistemic communities siehe Haas 1992; ausführlich v.a. zu Think Tanks: Stone 2001.

<sup>15</sup> Vgl. Hein 1998: 473.

<sup>16</sup> Alexander/Abugre 2000; Jubilee South 2001; Northover 2000.

der konstatierten Neuorientierung um eine grundlegende Wende in der Weltbankpolitik handelt, oder ob lediglich die Integration, die Hinzunahme eines neuen Themas vorliegt, wie es z.B. bei Gender oder Ökologie der Fall war, ein Prozess, den ich als Anpassung bezeichnen werde.

In der Unterscheidung von Anpassung und Wende orientiere ich mich an den drei Modellen für Veränderung in Internationalen Organisationen von Ernst Haas.<sup>17</sup> Der von ihm als „Lernen“ bezeichnete Prozess entspricht dabei einer Wende, während die beiden als „Anpassung“ bezeichneten Varianten keine Wende darstellen. Nach Haas impliziert eine Anpassung zwar durchaus neue Strategien, Aktivitäten und Verhaltensänderungen sowie die Hinzunahme neuer mittelfristiger Ziele. Das übergeordnete Ziel der Organisation sowie die diesem zugrundeliegenden theoretischen Annahmen und Werte werden indessen nicht hinterfragt. Ebenso wenig werde überprüft, ob die neu hinzugekommenen Ziele den alten widersprechen. Beim „Lernen“, also einer Wende, gehe die Verhaltensänderung jedoch mit einer Infragestellung der Theorien und Werte einher. Auf der Basis neuen, nun allgemein akzeptierten Wissens werden Problemzusammenhänge neu definiert und damit auch das Ziel der Organisation und die Mittel diesen angepasst. Eine außerordentlich wichtige Funktion gesteht Haas dabei den epistemic communities zu, die als Verbindung zwischen Wissenschaft und Politik neue wissenschaftliche Erkenntnisse in IOs tragen. Relevant werde dieses Wissen allerdings erst, wenn es mit politischen Interessen übereinstimmt, d.h. diesen dienen kann. Wann jedoch ist dies der Fall? Wann erscheint es für eine IO, bzw. für ihre Mitarbeiter, sinnvoll, alte Annahmen hinter sich zu lassen und neues, diesen widersprechendes Wissen aufzunehmen? Denn werden Fehler in aktuellen Aktivitäten entdeckt, führt dies eher zu vereinzelter Anpassung, nicht aber zu einem grundsätzlichen Hinterfragen der Gesamtstrategie. Haas geht in Anlehnung an James Rosenau davon aus, dass eine Wende dann eintreten könne, wenn politische Entscheidungsträger auf eine Krise reagieren müssen und das neue Wissen eine Lösung für die Probleme verspricht.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. für die folgenden Ausführungen Haas 1990.

<sup>18</sup> Auch der Übergang von der projektorientierten Hilfe zum „policy-based lending“ der Strukturanpassungsprogramme war von diesen Elementen geprägt: Bereits Ende der 70er gab es in einigen Abteilungen internen Druck aufgrund der Erfolglosigkeit der Projekte, der jedoch zunächst abgeblockt wurde. Erst mit den konservativen Regierungswechseln in USA, Großbritannien und Deutschland und der Schuldenkrise wurden die SAPs zum bestimmenden Instrument der Weltbank-Finanzhilfe. Vgl. Gilbert/Vines 2000b: 21f.

Für die vorliegende Fragestellung und in Bezug gesetzt zur regimetheoretischen Grundlage dieser Arbeit bedeutet das, dass man nur dann von einer Wende sprechen kann, wenn diese sowohl in allgemeinen Grundsätzen (Normen) als auch in deren Operationalisierung durch Regeln und Verfahren beobachtbar ist. Eine Wende ist demnach vorhanden, wenn (1) die übergeordneten Ziele und deren theoretische Fundierung, sprich die Normen und Prinzipien (wie: wirtschaftliche Entwicklung, Demokratie, Armutsbekämpfung o.ä.) der Weltbank in Frage gestellt werden und neu definiert werden; und (2) die hinzugenommenen mittelfristigen Ziele, also Regeln und Verfahren zur Erreichung der Normen (wie Strukturanpassung, Konditionalität, o.ä.) der Weltbank nicht im Widerspruch zu bisherigen Verfahren stehen, sondern diese ersetzen oder sinnvoll ergänzen.

Ernst Haas hat darauf hingewiesen, dass „international organizations are hyperdependent on their environments; they can hardly be distinguished from their environment.“<sup>19</sup> Dieses Umfeld betrachte ich jedoch nicht als systemtheoretische „Umwelt“, sondern als Internationales Regime. Da ich die Weltbank als Akteur innerhalb des entwicklungspolitischen Regimes auffasse, in dem sie eine dominante, aber auch stark interdependente Stellung innehat, folgt daraus die Prämisse, dass sie alleine keine Wende vollziehen kann, sondern dies nur dann möglich ist, wenn diese vom Regime unterstützt wird. Die Weltbank ist in den Ergebnissen ihrer Arbeit mehr der Zufriedenstellung ihrer einflussreichen Mitglieder verpflichtet als der konkreten Zielgruppe. Insofern spielen sich wichtige Schritte des Veränderungsprozesses nicht innerhalb der IO, sondern in deren Umfeld ab: so die Unzufriedenheit der Mitglieder mit bestehenden Programmen und/oder Ergebnissen, die Druck erzeugt und anschließend die Bewertung der Ergebnisse der Veränderung. Nur wenn die neuen Praktiken vom Großteil der Mitgliedern akzeptiert und positiv bewertet werden, behält die Weltbank ihre Legitimität. Würde die Weltbank eine Wende proklamieren, der IWF aber weiterhin zu alten Konditionen Kredite vergeben und die großen Geber weiterhin ihre alten, unkoordinierten Projekte durchführen, könnte auch sie keine neue Politik umsetzen. Insofern müssen zumindest die wichtigsten Akteure des Entwicklungsregimes in die Analyse mit einbezogen werden.

Ebenso belangreich ist es, nicht nur neue theoretische Konzeptionen zu betrachten. Zu deutlich hat die Vergangenheit gezeigt, dass „die Weltbank ein Meister der Konzeptentwicklung ist, sich aber in deren Umsetzung große Lücken auftun.“<sup>20</sup> Deshalb ist

---

<sup>19</sup> Haas 1990: 27.

<sup>20</sup> Illy 1993: 15.

es wichtig, neben dem neuen Ansatz selbst auch seine Anwendung zu untersuchen, wofür die Poverty Reduction Strategy Papers und die bisherigen Erfahrungen mit diesen in der Arbeit detailliert analysiert werden. Eine Beurteilung des Post Washington Consensus macht nur Sinn, wenn man diese praktische Ebene in die Analyse mit einbezieht, denn nur so kann bewertet werden, ob er über die theoretische und rhetorische Ebene hinaus Wirkung zeigt.

Zunächst werde ich jedoch zur Verdeutlichung des Kontextes einen kurzen Blick auf die Weltbankpolitik der 80er und frühen 90er Jahre werfen, die vom Washington Consensus und den Strukturanpassungsprogrammen gekennzeichnet war, um dann zu zeigen, wie sich ein Umdenken anbahnte. Bevor ich allerdings auf den neuen Ansatz selbst zu sprechen komme, werde ich die äußeren Ereignisse und Diskursverschiebungen aufzeigen, die dafür sorgten, dass es überhaupt nötig wurde, einen neuen Ansatz zu entwickeln (Kapitel 2).

In Kapitel 3 werden dann die Kerngedanken des Post Washington Consensus erläutert und dessen Konzeptualisierung vorgestellt. Das erste Konzept, das die neuen Ideen umsetzt, ist der Comprehensive Development Framework (CDF), der Anfang 1999 von Wolfensohn vorgestellt und anschließend in einer Pilotphase mit 13 Ländern erprobt wurde. Aufgrund der Beschlüsse des Weltwirtschaftsgipfels in Köln 1999 wurden dann die Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) als Konditionalität für einen Schuldenerlass entwickelt. Sie „überholten“ den CDF an Bedeutung, weswegen auf ihnen die Analyse der Umsetzung des Post Washington Consensus beruhen wird. Zum Abschluss des Kapitels werde ich noch auf den Weltentwicklungsbericht 2000/01 eingehen, der sich der Armutsbekämpfung widmet und ein zentrales Dokument für die zukünftige Weltbankpolitik darstellt.

Das anschließende Kapitel 4 ist den Erfahrungen bei der Umsetzung des PRSP-Konzeptes gewidmet. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Frage, inwieweit nationale Ownership, zivilgesellschaftliche Partizipation und multidimensionale Armutsbekämpfung von der Weltbank in der Praxis durchgesetzt werden und ob sie in der Realität überhaupt umsetzbar sind. Allerdings ist zu bedenken, dass sich das PRSP-Konzept in seiner Anfangsphase befindet und ein abschließendes Urteil keinesfalls möglich ist. Sehr wohl kann man aber Anfangsschwierigkeiten von strukturellen Widersprüchen und konzeptionellen Problemen unterscheiden und diese aufzeigen.

Kapitel 5 untersucht die Reaktionen der weiteren Akteure des Entwicklungsregimes. Ich werde mich auf den IWF, die Geberländer und die Geber-NGOs beschränken, da sie für

die Weltbankpolitik besonders relevant sind.<sup>21</sup> Mit Geber-NGOs bezeichne ich NGOs aus Geberländern, die dort politisch arbeiten oder selber als Geber in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv sind. Dies dient zur Abgrenzung von NGOs in Entwicklungsländern, deren Rolle für die Weltbank eine andere ist und die in Kapitel 4 mit einbezogen sind.

Wenn die Veränderungen bei der Weltbank von allen Akteuren positiv aufgenommen werden und in der Praxis funktionieren, kann dies jedoch sowohl eine erfolgreiche Anpassung als auch eine erfolgreiche Wende bedeuten. Um zu erfahren, ob wirklich die grundlegenden Annahmen und Theorien in Frage gestellt werden und ein neuer Problemzusammenhang konstruiert wird, werde ich im letzten Teil der Arbeit (Kapitel 6) nochmals auf die inhaltliche Ebene des neuen Ansatzes zurückkommen und diese anhand der Ergebnisse der Analyse der Umsetzung bewerten. In Bezug auf meine oben gegebene Definition von Wende werde ich auf zwei Aspekte eingehen: (1) Haben die neuen Normen und Konzepte für Entwicklung, Staat und Zivilgesellschaft sowie Wachstum die alten Annahmen des Washington Consensus grundsätzlich ersetzt; und (2) stehen die neu hinzugenommen Regeln und Strategien wie Ownership, Veränderung internationaler Rahmenbedingungen und Politisierung im Widerspruch zu den alten Strategien oder sind sie in einen neuen, kohärenten Gesamtzusammenhang eingebunden?

Kapitel 7 fasst abschließend die Ergebnisse zusammen und gibt einen Ausblick auf weitere Forschungsfragen.

In der Arbeit muss ich zwangsläufig auf Begriffe zurückgreifen, die in der gegenwärtigen politischen Debatte eine starke positive oder negative Konnotation haben, teilweise fast ideologisch aufgeladen sind, wie Neoliberalismus oder Zivilgesellschaft. Ich verwende beide jedoch nicht als politische Konzepte. Wenn diese als negativ oder positiv dargestellt werden, dann nur in ihrer Wahrnehmung im internationalen Diskurs; wie gerechtfertigt diese ist, ist nicht Thema der Arbeit. Mit Neoliberalismus bezeichne ich Wirtschaftspolitik im Sinne des Washington Consensus. Mit Zivilgesellschaft Akteure, die weder der staatlichen noch der privatwirtschaftlichen Ebene zu zurechnen sind. Ich verwende die Begriffe NGO (non-governmental organisation) und CSO (civil society organisation). Während sich NGO auf professionelle, nicht-profitorientierte Organisationen mit Vertretungsanspruch beschränkt, umfasst der Begriff CSO auch Mitgliederorganisationen

---

<sup>21</sup> Weitere Akteure sind z.B. die regionalen Entwicklungsbanken oder die diversen UN-Organisationen. Diese können nicht berücksichtigt werden.

wie religiöse Gruppen, Nachbarschaftsinitiativen oder Jugendverbände. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände fallen bei dieser Definition nicht unter CSOs, sondern werden dem Privatsektor zugerechnet.<sup>22</sup>

Beim Post-Washington Consensus (PWC) handelt es sich um ein gerade entstehendes Konzept, die Umsetzung des PRSP-Konzeptes steckt noch in den Kinderschuhen. Darin liegt natürlich einerseits der Reiz der wissenschaftlichen Auseinandersetzung, andererseits bietet sich kaum etablierte Literatur zu diesem Thema an. Meine Grundlagen sind neben den Weltbankveröffentlichungen deswegen vor allem wissenschaftliche Zeitschriftenaufsätze, Zeitungsartikel sowie Diskussionspapiere von NGOs, akademischen Einrichtungen und Geberorganisationen.

Zentrale Dokumente des neuen Denkens innerhalb der Weltbank sind die jährlichen Ansprachen von James Wolfensohn bei den Jahrestagungen von IWF und Weltbank, vor allem diejenige aus dem Jahre 1997, sowie zwei Vorträge von Joseph Stiglitz aus dem Jahre 1998, die er am *World Institute for Development Economics Research* (WIDER) der UN und bei der UNCTAD gehalten hat. Von Bedeutung ist ebenfalls der Weltentwicklungsbericht 2000/01, „Attacking Poverty“, der sich – wie diejenigen von 1980 und 1990 - der Armutsbekämpfung widmet. Der Weltentwicklungsbericht 1997, „Der Staat in einer sich ändernden Welt“, der die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess thematisiert, ist eine wichtige Grundlage für den PWC. Da seine Leitgedanken bereits im neuen Denken integriert sind, wird auf ihn nicht gesondert eingegangen.<sup>23</sup>

Diese Texte haben allerdings gewisse Nachteile: Die Reden sind nun einmal Reden, sie wurden für ein bestimmtes Publikum und für eine bestimmte öffentliche Wirkung gehalten. Sie spiegeln die Ansicht von Wolfensohn und Stiglitz wider, aber nicht zwangsläufig die Meinungen und Arbeitsauffassungen des Institution als Ganzes. Dies kann schon eher der jährliche Weltentwicklungsbericht für sich beanspruchen, da er das Ergebnis interner (und externer) Diskussions- und Meinungsbildungsprozesse ist. Als Flaggschiff der Weltbank ist er unbestreitbar dazu geeignet, gewisse Tendenzen und Problemstellungen auszumachen. Für eine detaillierte Diskussion jedoch ist er problematisch, da er letztlich ein

---

<sup>22</sup> Darauf sei nur aus dem Grunde verweisen, da diese teilweise, u.a. auch in einigen Weltbankpapieren, sehr wohl zu CSOs gezählt werden.

<sup>23</sup> Für die Eigendefinition ihrer Rolle ist der Weltentwicklungsbericht 1998, der das Konzept der „Knowledge Bank“ entwirft, außerordentlich bedeutsam, er kann hier aber nicht berücksichtigt werden, da ich mich vorrangig mit der inhaltlichen Dimension des neuen Ansatzes beschäftigen werde und weniger mit dessen institutionellen Implikationen.

Kompromisspapier ist, in dem sich – Robert Chambers vergleicht ihn mit der Bibel<sup>24</sup> – für beinahe jedes Argument ein passendes Zitat wie auch ein Gegenzitat finden lässt.

Bei der Analyse der PRSP-Prozesse stütze ich mich weitgehend auf die *Progress Reports* der Weltbank und vergleichende Untersuchungen von Forschungsinstituten und NGOs. Wichtigste Quellen sind eine Studie des *Overseas Development Institute* (ODI, London), die acht afrikanische Länder vergleicht (Benin, Ghana, Kenia, Malawi, Mali, Mosambik, Rwanda und Tansania), ein Bericht für die Menschenrechtskommission der UN, der sich auf acht Interim-PRSPs (Benin, Tschad, Ghana, Kenia, Mosambik, Senegal, Tansania, Sambia) und ein volles PRSP (Uganda) stützt, eine Studie von Walter Eberlei für die GTZ, die die partizipativen Prozesse bei den afrikanischen (I)PRSPs auswertet, sowie Einschätzungen verschiedener NGOs wie des *European Network on Debt and Development* (Eurodad), Oxfam, *Save the Children* u.a., die umfangreiche Erfahrungen in ihren Projektländern ausgewertet haben. Auch diese Berichte sind teilweise problematisch, da die Weltbank-Studien ebenso wie die NGO-Papiere einseitig positiv bzw. negativ sein können. Da sich die Untersuchungen jedoch teilweise auf die gleichen Länder stützen, lassen sich viele Angaben überprüfen. Angaben, die sich lediglich auf eine einzige Quelle beziehen, werden nicht als Fakten, sondern der wissenschaftlichen Klarheit wegen als Berichte wiedergegeben.

Die erste umfassende Evaluierung der PRSPs von Weltbank und NGOs verläuft zeitgleich mit dieser Arbeit, ihre Ergebnisse werden Ende März 2002 veröffentlicht werden, so dass es leider nicht möglich ist, diese einzubeziehen. Die Papiere der internationalen Konferenz im Rahmen der *WB/IMF PRSP Comprehensive Review* im Januar 2002 in Washington D.C. sind meine aktuellsten Quellen. Es ist davon auszugehen, dass die Endergebnisse der Evaluierung keine wesentlich von den bisherigen Einschätzungen abweichenden Ergebnisse bringen.

---

<sup>24</sup> Vgl. Chambers 2001: 299.

## 2. Der Weg zum Post-Washington Consensus

Im ersten Teil der Arbeit soll die Entstehung des neuen Ansatzes beschrieben werden und der Frage nachgegangen werden, warum es zu diesem theoretischen Umschwung kam.

### 2.1 Entstehung

Bevor der Post-Washington Consensus erörtert wird soll sein Vorläufer, der Washington Consensus in seinen wichtigsten Punkten und seiner Umsetzung durch die Weltbank dargestellt werden, denn nur im Vergleich mit ihm lässt sich beurteilen, ob der neue Ansatz eine Wende ist.

#### 2.1.1 Einige Anmerkungen zur Vorgeschichte: Der Washington Consensus und die Strukturanpassungsprogramme

„There is only one thing worse than structural adjustment; and that is not adjusting.“<sup>25</sup>

*Kwafi Akoor, damaliger Finanzminister von Ghana*

Armutsbekämpfung gehörte nicht von Beginn an zu den Prioritäten der Weltbank. Erst nach zwei Jahrzehnten Förderung großer Infrastrukturprojekte erkannte man mit der weltweiten Rezession Anfang der 70er Jahre, dass der erwartete „trickle-down-effect“ ausgeblieben war und reagierte auf die Kritik, indem man zu verstärkter armutsorientierter Politik überging. In diesem Zeitraum rückte Armutskämpfung nicht nur begrifflich in den Mittelpunkt, sondern entwickelte sich auch zu einem moralischen Ziel.<sup>26</sup> Der Weltbankpräsident Robert McNamara (1968-1981) prägte die Strategien der *basic needs* und des *investment in the poor*, mit denen Wachstum und Umverteilung erreicht werden sollten.<sup>27</sup>

Doch die Ausrichtung der Weltbank hängt nicht nur von ihren jeweiligen Präsidenten ab, sondern auch von ihren wichtigsten Mitgliedsländern. So hat die Ära von Reagan und Thatcher in den 80er Jahren den Neoliberalismus auf die Weltbankagenda gebracht: Die Förderung wirtschaftlichen Wachstums wurde nun an erste Stelle gesetzt und makroökonomischen Rahmenbedingungen größte Bedeutung beigemessen. Die frühe

---

<sup>25</sup> Zit. nach Watkins 1995: 71.

<sup>26</sup> Vgl. Taylor 1997: 147.

Formel Wachstum = Armutsbekämpfung wurde wieder aufgegriffen und ergänzt. Jetzt hieß sie: wirtschaftliche Liberalisierung = Wachstum = Armutsbekämpfung.<sup>28</sup>

Die Übereinstimmung in den Zielen und Methoden wirtschaftlicher Entwicklung zwischen den drei in Washington beheimateten Institutionen Weltbank, IWF und US-amerikanischem Finanzministerium wurde ex post als „Washington Consensus“ bezeichnet:

„It amalgamates long-standing IMF macroeconomic stabilization policies, the World Bank's adoption of the market deregulation and supply-side economics ideas in vogue in Washington early in the Reagan period, and London's zeal for privatising public enterprises which crossed the Atlantic a few years later.“<sup>29</sup>

Dieser Konsens schloss den Großteil der politischen Führungskräfte der OECD-Welt ein. John Williamson, der den Begriff ins Leben rief, fasste damit eine Auflistung von 10 Stichpunkten zusammen, die seiner Meinung nach der damalige „common core of wisdom embraced by all serious economists“ waren<sup>30</sup>. Die Punkte waren: (1) staatliche Finanzdisziplin zur Vermeidung von Budgetdefiziten, (2) Prioritäten bei den öffentlichen Ausgaben zugunsten von Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Infrastruktur, (3) Steuerreformen, (4) finanzielle Liberalisierung, (5) freie Wechselkurse, (6) Handelsliberalisierung, (7) Förderung von ausländischen Direktinvestitionen, (8) Privatisierung, (9) Deregulierung, (10) Sicherung der Eigentumsrechte.<sup>31</sup> Diese sehr differenzierte Definition des Washington Consensus, die sich im Grunde auf die Reformen in Lateinamerika bezog, wurde allerdings schnell verwässert wie verallgemeinert und zum Synonym für Neoliberalismus mit der Botschaft: „Liberalize as much as you can, privatize as fast as you can, and be tough in monetary and fiscal matters.“<sup>32</sup>

Die Umsetzung des Washington Consensus durch die Weltbank erfolgte mit den Strukturanpassungsprogrammen (SAPs). Alle afrikanischen Länder südlich der Sahara außer Südafrika haben sich in den letzten 20 Jahren mindestens einem SAP unterzogen.<sup>33</sup> Ursprünglich ging die Weltbank davon aus, dass es mittels eines SAPs gelingen würde, eine Volkswirtschaft innerhalb von 3-5 Jahren an Weltmarktbedingungen anzupassen, um dann

---

<sup>27</sup> Ausführlich zum internationalen Denken über Armut und entsprechenden Weltbank-Phasen: Kanbur/Vines 2000: 88-101. Auch Tetzlaff 1996: 155-178.

<sup>28</sup> Vgl. Kanbur/Vines 2000: 91f.

<sup>29</sup> Taylor 1997: 147.

<sup>30</sup> Williamson 1993: 1334.

<sup>31</sup> Vgl. Williamson 1993: 1332f.

<sup>32</sup> Gregorz Kolodko, zit. nach Williamson 1999.

<sup>33</sup> Vgl. Unmüßig/Walther 1999: 247.

wieder zur alten Projektförderung überzugehen. Dies erwies sich jedoch als Illusion.<sup>34</sup> Meist gingen die SAPs mit einem Stabilisierungsprogramm des IWF einher. Während die Stabilisierungsprogramme einen kurzfristigen Ausgleich von Zahlungsbilanzen mittels deflationärer Politik anstrebten, hatten die SAPs eine mittelfristige strukturelle Anpassung der jeweiligen Volkswirtschaft zum Ziel.

Der Maßnahmenkatalog umfasste eine Kürzung der öffentlichen Ausgaben, Währungsabwertung, Privatisierung, keine oder sehr niedrige Lohnerhöhungen, Handelsliberalisierung, Preissteigerungen auf landwirtschaftliche Produkte, Abbau von Subventionen und Preiskontrollen sowie steigende Steuern auf Konsumgüter.<sup>35</sup> Die jeweilige landesspezifische Politik wurde vom IWF in einem *Policy Framework Paper* (PFP), von der Weltbank in einer *Country Assistance Strategy* (CAS) geregelt. Die IWF- und die Weltbank-Programme ergänzten sich einerseits durch die gleichen Schwerpunkte auf Finanzdisziplin, Deregulierung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes und Rückzug des Staates (also den Ideen des Washington Consensus), andererseits durch die „cross-conditionality“. Dies bedeutet, dass die Weltbank in der Regel erst dann einen SAP-Kredit bewilligte, wenn das Land bereits IWF-Klient war, also dessen „Gütesiegel“ erhalten hatte.<sup>36</sup>

Die Kritik an den SAPs ist so alt wie diese selbst. Neben NGOs stellten sich vor allem UN-Organisationen wie UNCTAD, UNDP, CEPAL oder ECA von Anfang an gegen die neoliberale Weltbankpolitik und beklagten die gravierenden negativen sozialen Folgen. Besonders einflussreich war die UNICEF-Studie „Adjustment with a human face“ von 1987, die nicht nur die SAPs kritisierte, sondern auch einen alternativen Ansatz präsentierte.<sup>37</sup> Ihr ging es nicht um eine Infragestellung der Notwendigkeit der Anpassungspolitik, sondern vielmehr um die Art und Weise der Anpassung. Diese dürfe soziale Wohlfahrt nicht als Zusatzkomponente auffassen, sondern müsse sie in ihre Maßnahmen integrieren. In mehreren Fallstudien wurden die Beziehung von Ausgabenkürzung im Gesundheitssektor mit der Verbreitung von Infektionskrankheiten und erhöhter Sterblichkeitsrate, von Streichung der Lebensmittelsubventionen mit Anstieg der Unterernährung bei Kindern und ähnliche Zusammenhänge aufgezeigt. UNICEF

---

<sup>34</sup> Vgl. Siebold 1996: 41.

<sup>35</sup> Vgl. Hansohm/Kappel 1994: 77.

<sup>36</sup> Vgl. Watkins 1995: 75f; Feinberg 1997: 224-226. Dies galt (und gilt) auch für die meisten bilateralen Geber.

<sup>37</sup> Deutsche Ausgabe: UNICEF 1989.

spricht deswegen von einer „Gesamtrendenz der gegenwärtigen Anpassungsprogramme, die Armut zu vergrößern“<sup>38</sup>.

Die Weltbank reagierte auf diese Kritik mit der Etablierung der *Social Dimension of Adjustment* (SDA), die diverse Sozialprogramme umfasste. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre wurden im Rahmen der SDA in vielen Ländern, vor allem in Lateinamerika, Sozialfonds errichtet, die unabhängig von der Regierung arbeiteten und unter Partizipation der Armen diese speziell fördern sollten, finanziert durch Zuschüsse der Geber. Sie wurden zunächst als kurzfristige soziale Abfederung betrachtet, die den von den Anpassungsmaßnahmen besonders betroffenen Gruppen vorübergehend helfen sollte, und nicht als langfristige strategische Armutsbekämpfung. Sehr bald wurde allerdings deutlich, dass sie länger als geplant nötig waren.<sup>39</sup> Mit der SDA erfüllte die Weltbank zwar keineswegs die Forderungen von UNICEF und anderen Kritikern der SAPs, aber sie vereinnahmte die Kritik, indem sie sich selbst an die Spitze der Diskussionen um die sozialen Folgen der Anpassung stellte.<sup>40</sup>

Die SDA-Programme waren darüber hinaus das indirekte Eingeständnis, dass die angenommenen Wachstums- und trickle-down-Impulse der SAPs ausblieben. Denn neben den negativen sozialen Folgen wurde auch das eigentliche Ziel der SAPs nicht erreicht - im Gegenteil, in den meisten Ländern war das Wachstum während der 80er und Anfang der 90er Jahre nicht signifikant oder sogar negativ.<sup>41</sup> Dass neben den sozialen Folgen gerade die von den beiden internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) selbst gesetzten Ziele wie wirtschaftliches Wachstum nicht erreicht wurden, setzte sie unter Legitimationszwang.

Die Frage, ob dies an den SAPs lag bzw. an deren mangelnder Umsetzung oder an internationalen Trends kann hier nicht diskutiert werden. Die den SAPs inhärenten Gründe für ihr Scheitern jedenfalls lagen in ihrem Glauben an den vollkommenen Markt, der die strukturellen Spezifika und Entwicklungshemmnisse in Entwicklungsländern ausblendete. Die in Washington nach ökonomischen Kriterien geplanten SAPs berücksichtigten weder spezifische lokale Bedingungen noch die Frage nach der politischen Durchführbarkeit und gründeten häufig auf einer unzureichenden und fragwürdigen Datenbasis. Erwartungen über positive Auswirkungen von Privatisierungen, Preissteigerungen, finanzpolitischen Veränderungen und Exportsteigerungen entpuppten sich als zu optimistisch. Darüber

---

<sup>38</sup> Cornia 1989: 88.

<sup>39</sup> Vgl. Kasch 1993: 91; Kasch/Freiberger-Strauß 1996.

<sup>40</sup> Vgl. Siebold 1996: 45.

<sup>41</sup> Vgl. Cornia 1989: 79-85; Unmüßig/Walther 1999: 249.

hinaus wurde nicht berücksichtigt, dass die Versorgung mit öffentlichen Gütern wie Gesundheit, Bildung und Infrastruktur ebenfalls eine wichtige Investition ist und somit die Einsparungen in diesen Bereichen der wirtschaftlichen Entwicklung langfristig schaden können. Eben diese langfristige Entwicklung geriet aus dem Blickfeld, da makroökonomische Stabilisierung nicht als eine Bedingung für erfolgreiche Entwicklungsprogramme gesehen wurde, sondern als das Ziel selbst.<sup>42</sup>

Mag die Weltbank nach außen auch immer ihre Politik rechtfertigen, interne Selbstkritik und Selbstevaluierung führen doch zu Forderungen nach Korrekturen und zu Lernprozessen. Interne Fürsprecher einer neuen Politik gewinnen jedoch vor allem dann an Einfluss, wenn Kritik und Druck von außen dazukommen.<sup>43</sup> Und dieser Druck von außen wurde immer stärker, als zu Beginn der 90er Jahre nicht mehr nur die SAPs kritisiert wurden, sondern die Effektivität von Finanzhilfe generell in Frage gestellt wurde und zu einer allgemeinen Skepsis gegenüber multilateraler Hilfe führte.<sup>44</sup>

### 2.1.2 Die Entwicklung des neuen Ansatzes

„Sustainable poverty reduction is the overarching objective of the World Bank. It is the benchmark by which our performance as a development institution will be measured.”<sup>45</sup>

*Lewis Preston*

Diese Worte des damaligen Weltbankpräsidenten Lewis Preston stehen für die Wiederentdeckung der Armut als vorrangige Problemstellung für die Weltbank Anfang der 90er Jahre. Man erkannte die Defizite der SAPs und die Bedeutung des „Humankapitals“, das Investitionen in Bildung und Gesundheitsvorsorge wirtschaftlich sinnvoll erschienen ließ. Letzteres wurde vor allem im Weltentwicklungsbericht 1990 thematisiert, der sich mit dem Thema Armut beschäftigte und eine Verbindung der marktliberalen Ideen des Washington Consensus mit Armutsbekämpfungsstrategien suchte. Aufsehen erregte zudem der interne Wapenhans-Report (1992), der die bisherige Arbeit evaluierte und deutliche (Selbst-)Kritik übte: Über ein Drittel der bisherigen Weltbankprojekte wurden als Fehlschläge eingestuft. Dort wurde erstmals mehr Partizipation aller sozialer Gruppen an

<sup>42</sup> Vgl. Hansohm/Kappel 1994: 82-88; Watkins 1995: 99; Tetzlaff 1996: 128-133.

<sup>43</sup> Vgl. Kardam 1993: 1784f.

<sup>44</sup> Vgl. Gilbert/Vines 2000b: 26.

<sup>45</sup> Zit. nach Watkins 1995: 72.

Weltbankprojekten gefordert. Dadurch sollte die Ownership gestärkt werden und so mehr Verantwortung für die erfolgreiche Umsetzung der Programme erreicht werden. Die vorrangig makroökonomische Ausrichtung der Weltbank wurde jedoch noch nicht in Frage gestellt.<sup>46</sup>

Erst der seit 1995 amtierende Weltbankpräsident James Wolfensohn leitete Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen ein. Er ernannte im Januar 1997 Joseph Stiglitz zu seinem Chefökonom. Stiglitz hat die gegenwärtige Wirtschaftstheorie in vielen Bereichen maßgeblich beeinflusst. Vor allem die Ansätze der *Economics of Information* und der *New Development Economics* sind mit seinem Namen verbunden. Leitidee seiner Arbeiten ist die Einsicht, dass Märkte aufgrund ungleicher Informationsverteilung nicht perfekt funktionieren können, was ihn vom neoklassischen Gleichgewichtsmodell zu einer neokeynesianischen Denkrichtung wandern ließ, in der Institutionen eine entscheidende Rolle spielen.<sup>47</sup> Bereits der Weltentwicklungsbericht 1997, der die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess betont, ist deutlich von Stiglitz geprägt und bedeutet eine Abwendung vom Washington Consensus.

Wolfensohn und Stiglitz etablierten eine neue Diskussions- und Informationskultur sowohl innerhalb der Weltbank als auch mit NGOs und Think Tanks weltweit. Stiglitz rief das *global development network* ins Leben, das wirtschaftspolitische Think Tanks in Entwicklungsländern unterstützt. Wolfensohn lud bereits kurz nach seiner Amtsübernahme die schärfsten Weltbank-Kritiker ein und gründete SAPRI (*Structural Adjustment Participatory Review Initiative*), eine Evaluierung von SAPs in sieben Staaten, die von der Weltbank zusammen mit NGOs aus Industrie- und Entwicklungsländern durchgeführt wurde. Der bekannte Kritiker der Bretton Woods-Institutionen (BWIs) Jeffrey Sachs wurde als Redner zu einer Weltbank-Tagung eingeladen. Der Sinn dieser „Umarmungstaktik“ wird durchaus bezweifelt, unbestritten ist aber, dass unter der Wolfensohn/Stiglitz-Spitze ein „dramatischer Wechsel in der Haltung der Kooperation und auch der Diskussion mit NROs“<sup>48</sup> stattgefunden hat.

Die einzelnen Elemente des neuen Ansatzes wurden von Wolfensohn in verschiedenen programmatischen Reden anlässlich der Jahrestagungen von Weltbank und IWF eingeführt. 1997 thematisierte er in „Die Herausforderung der Integration“ erstmals soziale Ungleichheiten und Marginalisierung als zentrale Herausforderung und forderte eine enge

---

<sup>46</sup> Vgl. Hein 2001: 5; Illy 1993: 7-9.

<sup>47</sup> Vgl. Terberger-Stoy/Tyrell 2000.

Zusammenarbeit mit anderen Akteuren der Entwicklungspolitik. Daraufhin wurden seit Sommer 1998 im Rahmen der *Partnerships for Development* eine Reihe von Konsultationen mit bilateralen und multilateralen Gebern, NGOs, akademischen Einrichtungen, Regierungen und anderen Akteuren abgehalten. In seiner Rede „Die andere Krise“ von 1998, die unter dem Eindruck der Finanzkrise in Südostasien stand, ging es um die Notwendigkeit eines über die ökonomische Ebene hinausgehenden Ansatzes von Entwicklung und der Ownership der Entwicklungsstrategien. Dies war die Basis für die Vorstellung und Einführung des Comprehensive Development Framework Anfang 1999. Ebenfalls stark unter dem Eindruck der internationalen Finanzkrisen standen die beiden Vorträge von Stiglitz 1998 vor der UNCTAD und bei WIDER, die Elemente von Wolfensohn aufgriffen und zu einer zusammenhängenden Entwicklungsstrategie ausformulierten. 1999, in „Koalitionen für den Wandel“, forderte Wolfensohn eine Stärkung der staatlichen Strukturen und bessere Koordination zwischen allen Gebern und EZ-Organisationen sowie eine globale Entwicklungsarchitektur. Der Weltentwicklungsbericht 2000/01 „Attacking Poverty“ wendet das neue Entwicklungsverständnis auf die Formulierung einer umfassenden Strategie zur Bekämpfung der Armut an.

## **2.2 Die Gründe für die Entwicklung des neuen Ansatzes**

Warum aber sollte die Orientierung der Weltbank überhaupt geändert werden? Zunächst war die neue Weltbank-Spitze ein Spiegel der neuen demokratischen US-Regierung. In letzter Instanz bestimmt die US-amerikanische Regierung den Präsidenten der Weltbank, und somit wurde Wolfensohn von der Clinton-Regierung ernannt. Stiglitz war im Sachverständigenrat Clintons tätig, bevor er Chefökonom und Vizepräsident der Weltbank wurde. Doch damit allein lässt sich kein Wechsel begründen, vor allem da der neue Weltbank-Kurs, wie im Laufe der Arbeit noch zu sehen sein wird, auch zu massiven Auseinandersetzungen mit den US-Finanzbehörden führte.

Generell hat sich im Laufe der Geschichte der Weltbank gezeigt, dass diese selten eigene neue Ideen produziert, sondern vielmehr fremde aufgreift und durch ihren beachtlichen wissenschaftlichen Apparat weiterentwickelt, um sie dann in ihrer Definition im

---

<sup>48</sup> Kasch 1997: 64. Vgl. auch Melchers 1997; Terberger-Stoy/Tyrell 2000: 48.

internationalen Entwicklungsdiskurs durchzusetzen.<sup>49</sup> Um den Post-Washington Consensus zu beurteilen, scheint es deshalb sinnvoll, sich das realpolitische und diskursive Umfeld näher anzuschauen. Vor allem drei Punkte sind von Bedeutung: Zunächst ist der Misserfolg der alten Entwicklungsstrategie von Weltbank und IWF, den Strukturanpassungsprogrammen der 80er und 90er Jahre, zu nennen (vgl. Kapitel 2.1.1). Doch allein damit lässt sich eine solch weitreichende Politikveränderung nicht erklären. Wesentlich bedeutsamer ist eine thematische Verschiebung im internationalen Entwicklungsdiskurs, der zunehmend soziale Entwicklung in den Mittelpunkt rückte und der auch in der Weltbank seine Wirkung zeigte. Schließlich liegt der Weltbank viel daran, ihre „intellectual leadership“ im Entwicklungsdiskurs zu erhalten und neue Themen aufzugreifen. Ausschlaggebend für die fundamentale Kritik an den alten Konzepten war letztlich die Schockwirkung der Asienkrise.

### 2.2.1 „Armut im Aufschwung“: Akzentverschiebung im internationalen Diskurs

„It is important to recognize that this programmatic (and theoretical) shift, of course, was not an isolated learning process within the Bank but reflected paradigm shifts within the overlapping epistemic communities which are linked together by the international discourse on development.”<sup>50</sup>

*Wolfgang Hein, Deutsches Übersee-Institut*

„Armut im Aufschwung“ lautete der Titel der entwicklungspolitischen Zeitschrift *Der Überblick* im März 1995. Er liefert eine treffende Umschreibung des entwicklungspolitischen Diskurses, der seit Ende der 80er Jahre verstärkt soziale Entwicklung thematisierte. Schon der Weltenwicklungsbericht (WDR) 1990 ging darauf ein, indem er neben Wirtschaftswachstum und Investitionen in Humankapital auch soziale Grundsicherung als eine Komponente für Armutsbekämpfung etablierte. Gleichzeitig veröffentlichte das UNDP erstmals seinen seitdem jährlich erscheinenden *Human Development Report* und führte den *Human Development Index* (HDI) ein, der Entwicklung nicht nur über das Pro-Kopf-Einkommen, sondern auch über Lebenserwartung und Bildungsniveau misst. Damit war soziale Sicherheit wieder zu einem Thema des internationalen Entwicklungsdiskurses geworden.<sup>51</sup> Zudem wurden im Zuge der

<sup>49</sup> Vgl. Gilbert/Vines 2000b: 19.

<sup>50</sup> Hein 2001: 6.

<sup>51</sup> Vgl. Norton et al. 2001: 29 ; Klingebiel 1992 : 9-24.

akademischen Auseinandersetzung mit der Globalisierung deren Folgen auf nationale Sozialpolitiken und soziale Entwicklung diskutiert – zunächst vor allem auf die Industriestaaten konzentriert, aber dann auch mit Blick auf Schwellen- und Entwicklungsländer. Neben theoretischen Arbeiten entstanden vor allem konkrete Untersuchungen auf Meso- und Mikroebene, die nach angepassten Entwicklungskonzepten und -strategien suchten und teilweise auch mit Politikempfehlungen befasst waren.<sup>52</sup>

Durch diese vermehrte Anzahl von Studien zu Problemen wie Armut, Marginalisierung und soziale Sicherheit wurden diese Themen durch die Netzwerke der epistemic communities auch bei Organisationen und Konferenzen präsent. Solche neuen oder „oppositionellen“ Themen werden meist über die diversen Organisation der UN oder der OECD in den Diskurs gebracht, da dort Entwicklungsländer bzw. ihnen nahestehende Staaten wie die skandinavischen Länder und die Niederlande relativ gesehen mehr Einfluss haben als in den IFIs.<sup>53</sup> Bereits 1993 rief die UN das Jahr 1996 zum International Year for the Eradication of Poverty aus, und ein jährlicher Tag der Armutsbekämpfung (am 17. Oktober) wurde eingeführt.<sup>54</sup> Auch im *Secretariat of Education, Employment and Social Affairs* der OECD ist seit 1994 ein vorsichtiger Wechsel in den sozialpolitischen Einstellungen zu beobachten, der wohlfahrtsstaatliche Ausgaben als Beitrag zu Wirtschaftswachstum und menschlicher Entwicklung wertet.<sup>55</sup> Die UN-Weltkonferenz über soziale Entwicklung und ein Strategiepapier des *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD markieren die Eckpfeiler dieses Diskurses um Armut und soziale Entwicklung. Sie sollen im folgenden näher dargestellt werden.

Durch den Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 (*World Summit for Social Development*, WSSD) rückte das Thema Armutsbekämpfung in den Mittelpunkt der internationalen Aufmerksamkeit. Schon im Vorfeld wurden von dem UNDP und zahlreichen anderen internationalen Organisationen und NGOs Forderungen wie die nach einer Weltsozialcharta, der Einführung eine Friedensdividende, einer Steuer auf internationale Finanztransaktionen (Tobin-Tax) oder der 20/20-Initiative in die Öffentlichkeit getragen.<sup>56</sup> Der WSSD war als bis dahin größter Gipfel in der Geschichte der UN in enger

---

<sup>52</sup> Vgl. Kohlmorgen 2000: 70, 77.

<sup>53</sup> Vgl. Gibbon 1993: 42.

<sup>54</sup> Vgl. UN 2001.

<sup>55</sup> Vgl. Deacon 1999b.

<sup>56</sup> Vgl. Kohlmorgen 2000: 81. Von diesen Forderungen hat es allerdings nur die 20/20-Initiative in das Schlussdokument des WSSD geschafft. Diese schlägt vor, dass sich Geber- und Empfängerländer verpflichten, 20% ihrer ODA resp. 20% ihres Haushaltes für soziale Grunddienste einzuplanen.

Zusammenarbeit mit NGOs vorbereitet und durchgeführt worden. Parallel gab es einen separaten NGO-Gipfel mit 17.000 Teilnehmern von ca. 3.000 Organisationen. Er sollte einen „Wendepunkt der internationalen Debatte um Entwicklung“<sup>57</sup> darstellen und einen neuen Entwicklungsbegriff prägen, der über die rein ökonomische Definition hinausgeht. Das ist ihm nicht gelungen, obwohl in der Abschlusserklärung zum ersten Mal in der Geschichte der sozialen Entwicklung die höchste Priorität eingeräumt wurde.<sup>58</sup> Immerhin hat er Armut als globales Phänomen zum Thema gemacht und ein gestiegenes Bewusstsein für die Gleichberechtigung von sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung geschaffen. In der Abschlusserklärung, die zehn völkerrechtlich unverbindliche Selbstverpflichtungen und ein Aktionsprogramm umfasst, ist neben dem Erreichen von Vollbeschäftigung und gesellschaftlicher Integration die Beseitigung der Armut das vorrangige Ziel. Dazu sollen nationale Pläne zur Armutsreduzierung entworfen werden. Dieses Streben sei ein „ethischer, sozialer, politischer und wirtschaftlicher Imperativ der Menschheit.“<sup>59</sup> Noch im selben Jahr erklärte die UN-Generalversammlung den Zeitraum 1997-2006 zum Jahrzehnt der Armutsbekämpfung.<sup>60</sup>

Auf der anderen Seite war vielen Beobachtern klar, dass sich die Ergebnisse auf unverbindliche Erklärungen beschränken würden, da es nicht gelungen war, feste und konkrete Richtlinien, Fristen, Ziele und Folgeprozesse festzulegen.<sup>61</sup> Und zunächst schienen sich diese Bedenken zu bestätigen. Doch dann erschien 1996 „Reshaping the 21st century“ (im folgenden: S21) vom *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD. Dort formulierte das DAC auf Grundlage der diversen UN-Weltkonferenzen der vorigen Jahre<sup>62</sup> sieben Ziele, um die zahlreichen Beschlüsse in konkrete mittelfristige und operationalisierbare Vorhaben zu wandeln.<sup>63</sup>

1. Halbierung des Anteils der absolut Armen (mit weniger als 1 US-Dollar pro Tag) an der Weltbevölkerung bis 2015.
2. Universelle Grundbildung bis 2015.
3. Geschlechtergleichheit in der Grund- und Sekundarstufe bis 2005.

---

<sup>57</sup> Inge Kaul (UNDP), zit. nach Ludermann 1995: 58.

<sup>58</sup> Vgl. UN 1995: 6.

<sup>59</sup> UN 1995: 15. Übersetzung J.S.

<sup>60</sup> Vgl. UN 2002.

<sup>61</sup> Vgl. Klingebiel 1996: 209-211.

<sup>62</sup> Das Dokument bezieht sich explizit auf die Konferenzen zu Bildung (Jomtien 1990), Kinder (New York 1990), Umwelt (Rio de Janeiro 1992), Menschenrechte (Wien 1993), Bevölkerung (Kairo 1994), Frauen (Peking 1995) und soziale Entwicklung (Kopenhagen 1995). Vgl. DAC 1996: 9.

<sup>63</sup> Vgl. DAC 1996: 9-11.

4. Reduzierung der Säuglings- und Kindersterblichkeitsrate in Entwicklungsländern um zwei Drittel bis 2015.
5. Reduzierung der Muttersterblichkeit in Entwicklungsländern um drei Viertel bis 2015.
6. Universeller Zugang zu reproduktiver Gesundheitsversorgung
7. Umsetzung eines Nationalen Umweltplanes in jedem Land bis 2005 zur Erreichung einer Umkehrung der aktuellen Trends der Umweltzerstörung bis 2015.

Die Rezeption des DAC-Papiers erfolgte diametral zu der des WSSD. Während es an den WSSD bereits im Voraus große Erwartungen gab, die angesichts der Realität konsensueller Beschlüsse auf Weltkonferenzen teilweise ebenso großer Ernüchterung wichen, schätzte man das DAC-Papier anfangs als nicht mehr als eine weitere unverbindliche Entwicklungsvision ein, die nicht einmal unter den OECD-Mitgliedern große Unterstützung fand. Doch dieses Papier trat einen völlig unerwarteten Siegeszug durch multilaterale Institutionen, NGOs und Regierungen in Nord und Süd an. Bereits 1997 machte die Regierung Blair mit dem „White Paper on International Development“ die Forderungen von S21 zum Maßstab ihrer Entwicklungspolitik, auch andere Regierungen betonten zunehmend die nicht-ökonomischen Ziele von Entwicklung.<sup>64</sup> Die EU, die G8, Japan, die G 77, Weltbank, IWF, das gesamte UN-System und immer mehr NGOs bezogen sich positiv auf die Ziele, zumindest und vor allem auf das erste, die Halbierung der Armut bis 2015. Schließlich übernahm die UN-Sondersammlung zu Kopenhagen plus fünf, der Nachfolgekonferenz des WSSD im Juni 2000 in Genf, dieses Ziel. Heute bilden die sieben Punkte als *International Development Goals* (IDG)<sup>65</sup> einen international anerkannten Referenzrahmen.<sup>66</sup>

Neben der Formulierung von neuen Entwicklungszielen hat S21 jedoch noch einen zweiten Teil, der weniger Aufmerksamkeit erfuhr, für diese Arbeit jedoch ebenso

---

<sup>64</sup> In einigen wichtigen OECD-Staaten waren die konservativen Regierungen inzwischen durch sozialdemokratische abgelöst worden.

<sup>65</sup> Des öfteren findet sich auch die Bezeichnung *International Development Targets*, abgekürzt IDT. Allgemein scheint sich jedoch IDG durchzusetzen, auch die Weltbank benutzt dieses Kürzel.

<sup>66</sup> Vgl. Fues 2000: 5f, 10-14. Im weiteren Verlauf wurde zur Messung der Umsetzung der IDG vom DAC ein Indikatorensystem entwickelt. Dieses misst die Armutsreduzierung anhand von vier Indikatoren: (1) Bevölkerungsanteil mit weniger als 1 US-Dollar pro Tag, (2) Armutslücke, (3) Anteil des ärmsten Fünftels der Bevölkerung am nationalen Konsum, (4) Anteil der untergewichtigen Kinder unter 5 Jahren. Für jeden Indikator wird eine Halbierung der Werte pro Land angestrebt. Bemerkenswert ist, dass Armut nicht nur als Einkommensarmut, sondern ebenfalls über soziale Ungleichheit und Ernährungslage gemessen wird. Vgl. Fues 2000: 15f.

interessant ist, da er sich mit notwendigen Umgestaltungen der Entwicklungszusammenarbeit beschäftigt. Hier finden sich bereits alle Schlagworte, die kurz darauf in der Weltbank-Rhetorik auftauchen: Partnerschaften als Grundlage der Zusammenarbeit zwischen Gebern und Empfängerländern; das Übermaß an unterschiedlichen Geberstrategien, deren Koordination die lokalen Behörden überfordere; Entwicklung als gesellschaftliche Transformation; die Notwendigkeit von umfassenden Strategien, die wirtschaftliche, soziale, ökologische und politische Elemente einschließen und die „locally owned“ sein müssten. Einige Passagen erinnern fast wörtlich an die drei Jahre später von der Weltbank vorgestellten CDF- und PRSP-Konzepte.<sup>67</sup>

Das neue Interesse am Thema Armut lässt sich unter anderem darauf zurückführen, dass in den letzten 20 Jahren keine Verbesserung der globalen Armutssituation erreicht werden konnte, und dies trotz verschiedener Politiken und partieller makroökonomischer Fortschritte. Vor allem aber wird Armut in der Dritten Welt zunehmend als globaler Destabilisierungsfaktor angesehen. Im Vorfeld des Weltsozialgipfels wurde die Dringlichkeit des Armutsproblems immer wieder damit begründet, dass das Ausmaß des Elends in der Welt eine Bedrohung für den reichen Norden darstelle, eine „soziale Bombe“ sei.<sup>68</sup> Desgleichen führt das DAC in „Shaping the 21st century“ dieses Selbstinteresse der entwickelten Länder als einen der Gründe für Entwicklungshilfe an: „Everyone is made less secure by the poverty and misery that exists in this world.“<sup>69</sup> Dies reflektiert die wachsende Interdependenz zwischen reichen und armen Regionen. Phänomene wie Migration, Umweltzerstörungen, Terrorismus, internationale Kriminalität oder Krankheiten sind grenzüberschreitend und erlauben keine Unterteilung in national und international oder Nord und Süd. Dadurch haben auch die reichen Staaten Interesse, die sozialen Widersprüche der neoliberalen Entwicklung zu mindern. In diesem Aspekt sehen diverse Autoren auch die zentrale Motivation des OECD-Dokuments: Sein Ziel sei vor allem die Wahrung der Stabilität in marginalisierten Weltregionen, weswegen es eher dem politischen Risikomanagement als der sozialen Entwicklung diene.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Vgl. DAC 1996: 14-18.

<sup>68</sup> Klüver 1995. Vgl. auch Klingebiel 1996: 206.

<sup>69</sup> DAC 1996: 6.

<sup>70</sup> Beispiele solcher Einschätzungen finden sich bei Siebold 1996: 6; Kohlmorgen 2000: 82; Deacon 1997a: 24.

## 2.2.2 Die Asienkrise – Krise des Entwicklungsmodells

„This sequence of events was not only a shock to the region but a shock for the economics profession and the international policy community as well.“<sup>71</sup>

*Stephen Haggard, International Institute of Economics*

Seit Ende der 60er Jahre kam es zu einem beispiellosen wirtschaftlichen Aufschwung einiger Länder Ost- und Südostasiens, namentlich Japan, Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur, seit Mitte der 80er gefolgt von Thailand, Malaysia, Indonesien und Regionen Chinas. Diese Länder hatten unter Umgehung zentraler Punkte des Washington Consensus „the most successful development in history“<sup>72</sup> geschafft, das sich nicht auf wirtschaftliches Wachstum beschränkte, sondern auch Einkommensungleichheit und Armut verringerte.<sup>73</sup> Schon dies stellte die neoliberalen Entwicklungsstrategien in Frage.

Auslöser für den „Paradigmenwechsel“ der Weltbank waren aber erst die Finanz- und Währungskrisen in Südost- und Ostasien von 1997-99 mit ihren weitreichenden sozialen und finanziellen Folgen, kurz: die Asienkrise. Spätestens mit der Freigabe des Wechselkurses des thailändischen Baht am 2. Juli 1997 wurde aus der Erfolgsgeschichte ein Desaster, die größte Wirtschaftskrise seit dem Zweiten Weltkrieg, die erste Rezession, die in Asien ihren Ursprung hatte und sich von dort auf den Westen ausdehnte.<sup>74</sup> Und dieser Schock war, wie das obige Zitat von Stephen Haggard bereits verdeutlichte, auch ein Schock für Ökonomen und Politiker, der Weltbank und IWF ebenfalls erschütterte.

Nach der erwähnten Freigabe des thailändischen Wechselkurses zogen die alarmierten Investoren ihr Kapital auch aus den anderen Schwellenländer der Region ab, die eine ähnliche Wirtschaftsstruktur aufwiesen, so dass sich die Krise schnell ausweitete. Noch im Juli folgten die Philippinen und Malaysia mit der Wechselkursfreigabe, dann die übrigen

---

<sup>71</sup> Haggard 2000: 4.

<sup>72</sup> Stiglitz 1998a: 2.

<sup>73</sup> Zunächst freilich wurde der Boom als Verdienst von Deregulierung und Liberalisierung interpretiert und sorgte für ein Wiedererstarken des neoklassischen Modells. Erst Mitte der 80er Jahre, im Zuge eines allgemeinen sozialwissenschaftlichen Trends „to bring the state back in“, wurde von Teilen der wissenschaftlichen Gemeinde die wichtige Rolle staatlicher Interventionen und des „Entwicklungsstaates“ thematisiert. (Vgl. Berger 1999: 237-240; World Bank 1993:8f). Auch in der Literatur zu den asiatischen Schwellenländern wurde nun die Rolle der Regierungen in deren Entwicklungsstrategien betont. Die Weltbank reagierte auf diese Kontroverse, die auch weltbankintern fortwirkte, mit „The East Asian Miracle“, ihrer berühmten (und umstrittenen) Studie zu Ostasien, an der auch Joseph Stiglitz mitarbeitete. Die Weltbank kam zu dem Ergebnis, dass in einigen Fällen selektive Staatsinterventionen zu höherem und gerechterem Wachstum führten, solche aber nicht generell zu empfehlen seien. Dies war keine Abkehr vom Neoliberalismus, eher eine Versöhnung der beiden Positionen. Makroökonomische Stabilität, Technologie- und Kapitalimport sowie eine marktfreundliche Politik galten immer noch als Grundlagen für erfolgreiche Entwicklung. Vgl. World Bank 1993: 5-7.

<sup>74</sup> Zur Vorgeschichte der Krise vgl. Feldstein 1998: 22f; Tan 1999: 355-359; Thiel 1998: 7.

südostasiatischen Staaten. Innerhalb der folgenden zwölf Monate verloren die Währungen bis zu 40% ihres Wertes gegenüber dem US-Dollar, die indonesische Rupie sogar 90%. Die Aktienkurse fielen, Preise und Zinsen stiegen, Firmen gingen bankrott, Millionen Menschen wurden arbeitslos und verarmten. Während Malaysia eine Zusammenarbeit mit dem IWF verweigerte, schlossen Thailand, Indonesien und die Philippinen in den folgenden Monaten IWF-Programme ab bzw. erweiterten bereits bestehende. Seit Herbst 1997 war auch Ostasien betroffen: Am 13. Oktober gab Taiwan seine Währung frei, was den Hongkong-Dollar unter erheblichen Druck setzte und zu einer spekulativen Attacke führte. Hier gelang es den Finanzbehörden jedoch dank institutioneller Kapazitäten die Koppelung an den US-Dollar zu verteidigen, worin Thailand trotz immensen Mitteleinsatzes gescheitert war. Doch die Börse Hongkongs wurde in Mitleidenschaft gezogen, und nun spürten auch die Märkte in den USA und Europa die Auswirkungen, ebenso Südkorea, das im November den Won freigeben musste und kurz darauf ein IWF-Programm unterzeichnete. Alle IWF-Programme waren jedoch wenig erfolgreich und wurden in der Folgezeit noch mehrfach überarbeitet. In Südkorea wurde bereits drei Wochen nach dem Start ein neues Programm entworfen.<sup>75</sup>

Wirtschaftswissenschaftler und Experten hatten noch kurz zuvor keine Anzeichen für eine Krise gesehen und waren von dieser völlig überrascht; schnell setzte eine Diskussion über die Gründe ein. Diese Arbeit ist nicht der Ort, um die einzelnen Ursachen der Krise angemessen zu diskutieren, die zudem von Land zu Land unterschiedlich gewichtet werden müssen. Zu dem komplexen Ursachenbündel aus internen und externen Faktoren zählen neben der Deregulierung der Finanzsysteme und der Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen auch ungenügend vorbereitete nationale Finanzsysteme, leichtfertige Kreditvergabe von westlichen Banken, die destabilisierenden Auswirkungen der japanischen Finanzkrise, die durch die Abschaffung der Kapitalverkehrskontrollen neue Macht der Spekulanten, die gewachsene Rolle von institutionellen Investoren und Rating-Agenturen (die beide zu pro-zyklischem Verhalten tendieren) und schließlich die Politik des IWF.<sup>76</sup> Entscheidend für die Thematik dieser Arbeit ist, dass, wo auch immer in den einzelnen Analysen der Schwerpunkt gesetzt wird, die zu schnelle Liberalisierung der Finanzmärkte als Mitursache der Krise fast unbestritten ist, zumindest insofern, dass der zuvor notwendige Aufbau effektiver Finanzinstitutionen vernachlässigt wurde. In Folge

---

<sup>75</sup> Vgl. Haggard 2000: 3f; Tan 1999: 355-372.

<sup>76</sup> Vgl. Dieter 1999: 18-33; Haggard 2000: 4.

wurden die Selbstregulierungskräfte der Märkte nun von vielen Ökonomen angezweifelt. Die Grenzen des Washington Consensus wurden deutlich. Die Asienkrise wurde zu einer Krise des neoliberalen Entwicklungsmodells.

Besondere Beachtung verdient die Rolle des IWF in Ost- und Südostasien, die im Zentrum der Diskussionen um die Ursachen und das Management der Krise stand. Im Unterschied zu den lateinamerikanischen Krisen der 80er Jahre, wo aufgrund von großen Haushaltsdefiziten und hohen Inflationsraten der IWF der Forderung nach strenger Ausgabenpolitik oberste Priorität einräumte, gab es in Südostasien vor der Krise sogar Haushaltsüberschüsse und eine restriktive Geldpolitik mit geringer Inflationsrate.<sup>77</sup> Das Problem hier war der Privatsektor, nicht die Regierungen, es ging also um private Verschuldung und nicht um staatliche. Insofern unterscheidet sie sich grundsätzlich von den früheren Schuldenkrisen. Der IWF forderte jedoch die selben Maßnahmen wie in Lateinamerika, nämlich eine drastische Kürzung der Staatsausgaben, sowie interne institutionelle und strukturelle Reformen im Finanzsektor. Für ihn war die Krise hausgemacht, „mostly homegrown“<sup>78</sup>: die Finanzsektoren der betroffenen Staaten hätten versagt, eine mangelnde Bankenaufsicht hätte die Immobilien- und Börsenspekulationen sowie die hohe private Auslandsverschuldung ermöglicht. Wo andere ein „kollektive[s] Fehlverhalten privater Akteure“<sup>79</sup> wahrnehmen, konstatiert der IWF zwar gewisse Überreaktionen, ansonsten aber „rational market behaviour“<sup>80, 81</sup>.

Die Maßnahmen und die Analyse des IWF haben jedoch nach Ansicht vieler Sachkenner die Krise nicht gelindert, sondern eher verschlimmert, wenn nicht gar verursacht. Und so wurde nicht nur die Krise an sich, sondern auch die Haltung des IWF zum Gegenstand der internationalen Debatten. Die Kritik an seiner Politik kreiste im Wesentlichen um drei Punkte: Zunächst wurde der von ihm ausgehende Druck zur Liberalisierung der Finanzmärkte, dem die Krisenländer seit 1992 nachkamen, und der die Gefahr von Finanzspekulationen ignorierte, als eine der Ursachen der Krise gesehen. Dann habe die starre Anwendung der offensichtlich falschen alten makroökonomischen Strategien, die den spezifisch anderen Eigenschaften der Asienkrise gegenüber den Krisen in

---

<sup>77</sup> Heribert Dieter weist darauf hin, dass die Krisenländer 1996 und auch noch 1997 eine solidere Finanzpolitik aufweisen konnten als die meisten EU-Staaten. Lediglich Luxemburg und Irland können vergleichbar günstige Zahlen vorweisen. Vgl. Dieter 1999: 15.

<sup>78</sup> Fischer 1998.

<sup>79</sup> Dieter 1999: 20.

<sup>80</sup> Fischer 1998.

<sup>81</sup> Vgl. Hausknecht 1999: 209ff; Stiglitz 2000b; Fischer 1998; Dieter 1999: 5, 17ff.

Lateinamerika nicht gerecht wurde, eine verschlimmernde Signalwirkung auf den Markt gehabt (da diese andeuteten, hier ginge es nicht um kurzfristige Schwierigkeiten, sondern um generelle strukturelle Defizite). Schließlich wurde auch generelle Kritik am sogenannten *moral hazard* laut, der durch die Absicherung privater Investoren risikoreiche Geschäfte nicht verhindere. Im Gegenteil, durch diese Sozialisierung von Verlusten fördere der IWF solche geradezu und bereite damit die Boden für die nächsten Krise.<sup>82</sup>

Diese Kritik wurde nicht nur von NGOs und langjährigen Kritikern der beiden IFIs geäußert, sondern auch von anerkannten Ökonomen wie Martin Feldstein, Jeffrey Sachs oder Rüdiger Dornbusch. Letztere forderten auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos 1999 sogar die Entlassung des IWF-Präsidenten Michel Camdessus.<sup>83</sup> Einer der vehementesten Kritiker war Joseph Stiglitz in seiner Funktion als Chefökonom der Weltbank. Auf die deswegen auftretenden Spannungen zwischen den beiden Bretton Woods-Zwillingen wird in Kapitel 5.2 noch ausführlich eingegangen.

Verdeutlichen die asiatischen Länder einerseits die Vorteile der Globalisierung, denn alle hatten – wie auch immer man das Staatsengagement beurteilen mag – eine relative offene und wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik verfolgt und damit Erfolg gehabt, zeigt die Krise die Schattenseite der Medaille: die wachsende Unsicherheit und Risikoanfälligkeit nationaler Ökonomien gegenüber externen Schocks. Die Asienkrise steht jedoch nicht alleine, sie war lediglich der Höhepunkt einer Reihe von Finanzkrisen, die davor und danach auch Lateinamerika und die Staaten der ehemaligen Sowjetunion erfassten. Die Auswirkungen der Krisen machten die Interdependenz der Nationalökonomien und die potenziellen Gefährdungen auch für die entwickelten Länder deutlich. So kam es auch auf Seite der Industriestaaten zu verstärktem Interesse an globalen Regulierungen des Weltmarktes und der Frage nach institutionellen Bedingungen des Marktes, was zu einer andauernden wissenschaftlichen wie politischen Diskussion über die internationale Finanzarchitektur und die Vorbedingungen für makroökonomische Politik führte.<sup>84</sup>

In der Weltbank mehrten sich die Stimmen, die angesichts der katastrophalen Auswirkungen ein Umdenken, einen Politikwechsel forderten. Die Asienkrise zeigte, wie schnell jahrzehntelanger Fortschritt und Verbesserungen wieder zunichte gemacht können,

---

<sup>82</sup> Vgl. Feldstein 1998; Grusky 2000; Hausknecht 1998: 215; Dieter 1999: 30f; Haggard 2000: 7.

<sup>83</sup> Vgl. o. Verf. 1999; Berger 1999: 250. Die Kritik von konservativer Seite allerdings baute auf der Forderung nach der Abschaffung des IWF auf, die seit längerem besteht und einen Unilateralismus der USA propagiert. Ihr geht es also weniger um eine Verbesserung der IWF-Politik, sondern um mehr eine erweiterte Handlungsmacht der USA. Vgl. Brock 2000: 151.

<sup>84</sup> Vgl. Berger 1999: 250; Hein 2001: 2; Norton et al. 2001: 26f.

wenn keine ausreichenden Sicherheitsnetze bestehen. Denn 20 Millionen Menschen, die durch den Wirtschaftsaufschwung die Armut überwunden hatten, rutschten innerhalb eines Jahres wieder unter die Armutsgrenze, weil es kein soziales Sicherheitssystem gab.<sup>85</sup> Die Asienkrise wurde nicht mehr nur als Finanzkrise, sondern auch als menschliche Krise mit Millionen Arbeitslosen und neuen Armen gesehen, die dementsprechend auch Gegenmaßnahmen sowohl im finanziellen wie im sozialen Bereich erfordere.<sup>86</sup> Damit rückte die Weltbank eine Dimension der Krise in den Mittelpunkt, die davor gerne als „Nebeneffekt“ abgetan wurde. Vor allem aber bedeutete es für ihren Chefökonom Stiglitz, dass der Washington Consensus nicht länger haltbar war:

„Both of these events – Asia’s miracle boom and its unprecedented crash – have brought home the inadequacy of the simplistic Washington Consensus as a framework for thinking about development policy.“<sup>87</sup>

### **3. Kerngedanken und Konzepte des Post-Washington Consensus**

Nach der Erläuterung der Hintergründe sollen nun die Kerngedanken des Post-Washington Consensus (PWC) dargestellt werden, wie sie in den Reden von Wolfensohn und Stiglitz und in zentralen Weltbank-Dokumenten ausgeführt wurden. Im Anschluss daran werden die bisherigen Konzeptualisierungen, also die Umwandlung der Ideen in handlungsorientierte Strategien, vorgestellt.

#### **3.1 Die Kerngedanken**

Die Kerngedanken des Post-Washington Consensus, seine neuen Normen und Prinzipien, kreisen um zwei Themen: Die Rolle der Wirtschaft, vor allem makroökonomischer Maßnahmen, wird neu bewertet, was auch zu einer veränderten Haltung gegenüber staatlichen Aufgaben führt; und die Ziele von Entwicklung allgemein werden erweitert, wodurch auch die Mittel und Strategien dafür überdacht werden.

---

<sup>85</sup> Vgl. Brock 2000: 137.

<sup>86</sup> Vgl. Wolfensohn 1998; Sandström 1998.

### 3.1.1 Neubewertung der Makroökonomie und der Rolle des Staates

„The elements stressed by the Washington consensus may have been reasonable means for addressing the particular set of problems confronting the Latin American economies in the 1980s, but they may not be the only, or even central, elements of policies aimed at addressing problems in other circumstances.”<sup>88</sup>

*Joseph Stiglitz*

Dies ist die Lehre, die Stiglitz aus den Erfahrungen der letzten Jahre zieht. Länder, die den Anforderungen des Washington Consensus nachkamen, konnten keine oder kaum Wachstumserfolge vorweisen, während die ost- und südostasiatischen Staaten, die ihm nur bedingt folgten und teilweise gegensätzliche Politikstrategien durchsetzten, nicht nur wirtschaftliches Wachstum, sondern auch eine bemerkenswerte Reduzierung der Armut, eine breite Anhebung des allgemeinen Lebensstandards und ansatzweise Demokratisierung erreichten.<sup>89</sup>

Die Notwendigkeit konsistenter makroökonomischer Politik wird von dem neuen Denken keineswegs negiert. Im Gegenteil, ein stabiler makroökonomischer Rahmen wird immer noch als Grundlage für eine solide Entwicklungsstrategie gesehen. Allerdings verschiebt sich die Schwerpunktsetzung: er sei eine Grundlage, ein Mittel für Entwicklung und nicht deren Ziel. Die Überbewertung der Makroökonomie ist einer der Hauptvorwürfe Stiglitz' an den Washington Consensus. Seine einseitige Fokussierung auf bestimmte Politiken, vor allem der Bekämpfung von Inflation und Haushaltsdefiziten, führe zur Vernachlässigung anderer zentraler Bereiche wie funktionierender Finanzsektoren oder Bildung. Privatisierung und Handelsliberalisierung seien als Selbstzweck betrachtet worden und nicht als zwar notwendige, aber nicht hinreichende Mittel, um eine menschliche Entwicklung zu erreichen. In einigen Punkten sollte überdacht werden, ob diese Mittel überhaupt in der Strenge notwendig sind, wie sie vom Washington Consensus gefordert wurde. In zentralen Fragen wie Inflationsbekämpfung, Finanz- und Handelsliberalisierung vertritt Stiglitz undogmatische Standpunkte, die nachfolgend kurz dargestellt werden.

Die Betonung der Inflation durch den Washington Consensus gründet auf der Prämisse, dass Inflation teuer und schlecht für das Wachstum sei. Stiglitz sieht diese Annahmen für niedrige Inflationsraten widerlegt. Eine niedrige Rate könne die wirtschaftliche Situation sogar verbessern, zumindest seien die Kosten nicht höher als der Nutzen. Für Länder mit

---

<sup>87</sup> Stiglitz 2000d: 1.

<sup>88</sup> Stiglitz 1998a: 29.

einer hohen Inflationsrate sollte deren Bekämpfung selbstverständlich immer noch eine der obersten Prioritäten sein, für andere Länder erscheint ihm dies jedoch nicht zwingend.

Beim Thema Finanzmarktliberalisierung sei ebenfalls nicht der Tatsache Rechnung getragen worden, dass sie lediglich ein Mittel sein sollte, um ein besseres Finanzsystem zu erreichen. Für effiziente Finanzmärkte sei jedoch ein wirksamer regulierender Rahmen, der rechtlich festgelegt ist, eine wichtige Vorbedingung. Insofern gehe es weniger darum, die Quantität der Regulierungen zu verringern, sondern ihre Qualität zu verbessern: „*redesigning the regulatory system, not financial liberalization, should be the issue.*“<sup>89</sup>

Die Notwendigkeit von Handelsliberalisierung und Privatisierung wird von Stiglitz in Frage gestellt. Wichtigste Aufgabe sei es, wettbewerbsorientierte Märkte zu schaffen, die zu einer innovativen Wirtschaft führen. Dafür sei Handelsliberalisierung weder hinreichend noch überhaupt notwendig. Die Strategie der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI) scheiterte seiner Ansicht nach nicht wegen des Protektionismus, sondern weil man es versäumte, intern eine konkurrierende Wirtschaft aufzubauen. Desgleichen führe Privatisierung nicht zwangsläufig zu Wettbewerb, wie die Beispiele Russland und China verdeutlichen: China habe es ohne Privatisierung geschafft, den Wettbewerb anzukurbeln und „one of the greatest success stories in history“<sup>91</sup> zu erreichen. In Russland dagegen, wo den institutionellen Vorbedingungen einer funktionierenden Marktwirtschaft zu wenig Beachtung geschenkt worden sei, habe gerade die radikale Privatisierungspolitik zu der katastrophalen wirtschaftlichen Lage geführt.

Es sei nochmals betont, dass Stiglitz den Maßnahmenkatalog des Washington Consensus nicht als Ganzes verwirft, sondern in seinen Grundzügen und bei einer undogmatischen Anwendung weiterhin für richtig und wichtig hält – es komme aber auf die jeweilige Schwerpunktsetzung und auch auf die Reihenfolge der Maßnahmen an: Bevor das Finanzsystem liberalisiert wird, muss ein funktionierender Finanzsektor vorhanden sein, vor der Privatisierung benötigt man einen Gesetzesrahmen, der das Wirtschaftsverhalten regelt.

Ein absoluter Gegensatz in Stiglitz' Entwurf des Post-Washington Consensus zu dessen Vorgänger ist jedoch, dass der Staat von einem Teil des Problems zu einem Teil der Lösung wird. Bereits in seinen früheren Arbeiten hat Stiglitz der Unvollkommenheit des Marktes in Bereichen wie öffentliche Güter, Information oder soziale Verteilung große

---

<sup>89</sup> Alle Ausführungen in diesem Kapitel beziehen sich auf Stiglitz 1998a: 1-30 und Stiglitz 1998b: 2-14.

<sup>90</sup> Stiglitz 1998a: 18. Hervorhebungen im Original.

Aufmerksamkeit gewidmet. Diese Unvollkommenheiten rechtfertigten ein Eingreifen des Staates, der nicht als Gegensatz zum Markt, sondern als dessen komplementärer Partner aufgefasst wird. Und nicht zuletzt die ostasiatische Erfahrung zeige, dass der Staat eine wichtige Rolle für eine erfolgreiche Entwicklung spielen kann. Das „East Asian Miracle“ gründete auf einer aktiven und starken Rolle der Regierung im Entwicklungsprozess: Regierungen regulierten die Finanzmärkte, Regierungen griffen in das Handelssystem ein, Regierungen förderten Bildung und Forschung, einige Regierungen gründeten sogar hoch produktive Staatsbetriebe. Alles Schritte, denen vom Washington Consensus keine Bedeutung beigemessen werden oder die ihm sogar widersprechen. Ähnlich wie bei den Regulierungen im Finanzsektor ist für Stiglitz hier die entscheidende Frage nicht das „ob“, sondern das „wie“:

„The choice should not be whether the state should be involved but how it gets involved. Thus the central question should not be the size of the government, but the activities and methods of the government.“<sup>92</sup>

Von zentraler Bedeutung sind die Bereiche, in denen sich der Staat engagiert. Bereiche, die vom Privatsektor übernommen werden könnten, wie Telekommunikation oder Energieversorgung, sollten abgestoßen werden, andere dagegen, wie Bildung und Technologietransfer, seien nach wie vor Aufgabe des Staates. Wie die Aktivitäten der Regierung aussehen und wie weit sie gehen sollten, hängt schließlich von den Umständen im jeweiligen Land ab, den Kapazitäten der dortigen Regierung und des Marktes. Die Herausforderung an die Entwicklungspolitik bestehe darin, die Effektivität und die Kapazitäten des Staates und der Regierung zu verbessern, damit sie diesen Aufgaben gerecht werden können.

### **3.1.2 Erweiterung der Ziele und Strategien**

Während der Washington Consensus sich auf ein Ziel, nämlich wirtschaftliches Wachstum, konzentriert und sich dazu einer begrenzten Anzahl von Maßnahmen bedient, erweitert der Post-Washington Consensus nicht nur die Instrumente, sondern auch die Ziele von Entwicklung: Anhebung des Lebensstandards, gerechte Entwicklung, nachhaltige Entwicklung, Demokratie. Durch ein breiteres Entwicklungsverständnis wird der

---

<sup>91</sup> Stiglitz 1998a: 22.

<sup>92</sup> Stiglitz 1998a: 25.

makroökonomische Rahmen zu einer Seite der Medaille, deren andere Seite – menschliche und gesellschaftliche Entwicklung - ebenso bedeutend ist.<sup>93</sup> Die immer wieder erwähnten Kernbegriffe des neuen Ansatzes sind ein holistisches Entwicklungsverständnis, nationale Ownership, soziale Inklusion und Geberkoordination.

### ***Holistisches Entwicklungsverständnis***

Entwicklung definiert Stiglitz als „transformation of society“<sup>94</sup>. Das Ziel dieser Transformation liege darin, der Gesellschaft als Ganzes wie dem Einzelnen mehr Kontrolle über das Schicksal zu geben und die Lebensqualität zu verbessern. Insofern dürfe eine Entwicklungsstrategie keinen Bereich der Gesellschaft ausschließen: weder den Privatsektor, noch den öffentlichen Sektor, die Gemeinde, die Familie, den Einzelnen.<sup>95</sup> Entwicklung wird nicht mehr als vorrangig ökonomisches und technisches Problem betrachtet, das mit rein technischen Strategien anzugehen wäre, sondern als gesamtgesellschaftliches Phänomen.<sup>96</sup>

In seiner unter dem Eindruck der Finanzkrisen in Ostasien und Russland und der verheerenden Folgen von El Niño gehaltenen Rede 1998 entwickelt auch Wolfensohn ein Entwicklungsverständnis, das über die rein ökonomische Dimension hinausgeht. Er benennt klar die Fehler der Vergangenheit:

„Zu oft haben wir uns zu sehr auf die wirtschaftlichen Aspekte konzentriert, ohne ein hinreichendes Verständnis von den sozialen und politischen Bedingungen, von Umwelt und kulturellen Aspekten zu haben.“<sup>97</sup>

In Zukunft sollen wirtschaftliche, soziale, ökologische und rechtsstaatliche Aspekte gleichberechtigt berücksichtigt werden. Neben der bisherigen makroökonomischen Beurteilung der Empfängerländer sei es genauso wichtig, Fortschritte in Bezug zu strukturellen und sozialen Fragen, Geschlechtergleichheit, Umwelt, Good Governance und anderen Dimensionen menschlicher Entwicklung zu erfassen.<sup>98</sup>

Aus diesem Entwicklungsverständnis folgt, dass auch Armut nicht mehr nur als Einkommensarmut definiert wird. Im Weltentwicklungsbericht 2000/01 geht die Weltbank selbst über die inzwischen übliche Definition von Armut als Mangel an Einkommen,

---

<sup>93</sup> Vgl. Wolfensohn 1999a: 4f.

<sup>94</sup> Stiglitz 1998b: 5.

<sup>95</sup> Vgl. Stiglitz 1998b: 18-20.

<sup>96</sup> Vgl. Stiglitz 1998b: 5-7.

<sup>97</sup> Wolfensohn 1998: 14.

<sup>98</sup> Vgl. Wolfensohn 1998: 15-17.

Gesundheit und Bildung hinaus, indem sie noch Verwundbarkeit<sup>99</sup> und Mitsprache- und Machtlosigkeit mit einbezieht.<sup>100</sup>

Mit diesem holistischen Entwicklungsverständnis verabschiedet sich die Weltbank von ihrer rein makroökonomischen Ausrichtung und bezieht soziale Bereiche als entwicklungsrelevant in ihre Strategien ein.

### ***Nationale Ownership***

Dieses breitere Entwicklungsverständnis erfordert auch eine neue Beurteilung der Frage, wer die treibende Kraft von Entwicklungsprozessen ist. Entwicklung als Transformation der Gesellschaft könne nicht von außen aufgezwungen werden, wie Wolfensohn in seiner Rede von 1997 mahnt:

„Entwicklung braucht einen dauerhaften politischen Willen, dieser kann nicht von außen auferlegt werden. Er *kann nicht* von Seiten des Geldgebers durchgesetzt werden. (...) Wir müssen lernen, wann es an der Zeit ist, das Feld zu räumen. Wir müssen akzeptieren, dass von uns geförderte Projekte nicht Geberprojekte oder Weltbankprojekte sind – es sind Costa Ricanische Projekte, die Projekte Bangladeshs, chinesische Projekte.“<sup>101</sup>

Daraus folgt, dass die Empfängerländer die Ziele, Phasen und Zeitpunkte ihrer Programme selbst bestimmen können müssen. Sie müssen die Ownership der Programme haben, das heißt, sie selbst formulieren und sich mit ihnen identifizieren. Ownership wird als zentral für den Erfolg einer Entwicklungsstrategie angesehen, denn nur sie garantiere deren Akzeptanz und Umsetzung, und damit den Erfolg der Programme.<sup>102</sup> Wenn den Staaten dafür die Kapazitäten fehlen, sei es Aufgabe der Weltbank, menschliche Kapazitäten sowie Organisation und Strukturen des Staates zu fördern. Denn diese sind Schlüsselfunktionen für die Ownership.<sup>103</sup>

Dabei bedingt diese Partizipation, denn es geht nicht nur um die Ownership der Regierung oder einer Elite, sondern um Ownership im Sinne eines nationalen Konsenses, an dem auch die Zivilgesellschaft beteiligt sein soll. Nur eine breite Partizipation garantiere eine gesamtgesellschaftliche Transformation. Partizipation führe zu stärkerem Engagement, damit zu erfolgreicherer Umsetzung und effektiverer Entwicklungspolitik. Konditionalität

---

<sup>99</sup> Verwundbarkeit (Vulnerability) bezeichnet die Wahrscheinlichkeit zeitweiliger Armut durch Anfälligkeit gegenüber externen Risiken. Dieses dynamische Konzept trägt der Tatsache Rechnung, dass ein Großteil der Armut zeitweilige Armut ist. Es wird gemessen an der Häufigkeit, wie oft ein Haushalt unter die Armutsgrenze fällt. Vgl. World Bank 2000a: 139f.

<sup>100</sup> Vgl. World Bank 2000a: 15.

<sup>101</sup> Wolfensohn 1997. Hervorhebung im Original.

<sup>102</sup> Vgl. Stiglitz 1998b: 7.

indessen wirke der Ownership entgegen, indem sie keine Anreize und keine Möglichkeiten schafft, eigene Kapazitäten zu entwickeln und anzuwenden.<sup>104</sup>

### ***Soziale Inklusion***

In seiner Rede von 1997 erklärt Wolfensohn soziale Inklusion zur eigentlichen Herausforderung der Entwicklungspolitik: „Menschen teilhaben zu lassen an einer Gesellschaft, von der sie nie ein Teil waren. Dies ist die Existenzberechtigung der Weltbankgruppe.“<sup>105</sup> Denn nach dem neuen Verständnis ist Armut nicht mehr nur Einkommensarmut, sondern vielmehr ein „Mangel an Wohlergehen“<sup>106</sup>. Dieses Wohlergehen schließt neben finanzieller Sicherheit, wirtschaftlichen Möglichkeiten und Chancen, auch Gesundheit, Freiheit, Wahlmöglichkeiten, Interessensvertretung und Selbstbestimmung mit ein.<sup>107</sup> Verhindert wird es unter anderem durch soziale Ungerechtigkeit, ungleiche Einkommensverteilung, ungleichen Zugang zu Bildung und anderen Ressourcen, unzureichende soziale Grundversorgung und Diskriminierungen. Partizipation müsse gerade auch die ausgeschlossenen Mitglieder umfassen und auch deren Ownership am Entwicklungsprozess gewährleisten.<sup>108</sup>

Die „Tragödie des Ausgeschlossenseins“<sup>109</sup> dürfe von der Entwicklungsgemeinschaft nicht ignoriert werden, da sie die globale Stabilität und dadurch alle bedrohe. Damit liege Armutsbekämpfung im Selbstinteresse der entwickelten Länder, da „wir mit einer Zeitbombe leben, die in der Generation unserer Kinder explodieren wird, wenn wir versäumen, jetzt zu handeln.“<sup>110</sup> Somit rückt Armutsbekämpfung in den Mittelpunkt der Weltbankpolitik.

### ***Geberkoordination***

„Partnerschaften“ ist das Schlagwort, mit dem die Weltbank ein neues Verhältnis zwischen Gebern und Empfängerländern fordert. Die neuen Herausforderungen seien nur zu meistern, wenn die verschiedenen Akteure der Entwicklungspolitik zusammenarbeiten. In der heutigen Situation überforderten die vielen unterschiedlichen Aktivitäten vieler

---

<sup>103</sup> Vgl. Wolfensohn 1999a: 9; Wolfensohn 1999b: 11f.

<sup>104</sup> Vgl. Stiglitz 1998b: 16-18; Stiglitz 1998a: 10f.

<sup>105</sup> Wolfensohn 1997.

<sup>106</sup> World Bank 2000a: 15. Übersetzung J.S.

<sup>107</sup> Vgl. Wolfensohn 1999b: 4f.

<sup>108</sup> Vgl. Stiglitz 1998b: 17.

<sup>109</sup> Wolfensohn 1997.

<sup>110</sup> Wolfensohn 1997. Im englischen Originaltext ist das Szenario allerdings im Konjunktiv gehalten.

unterschiedlicher Geber die Kapazitäten der Entwicklungsländer, so dass keine selbstbestimmte Koordinierung möglich sei. Tansania beispielsweise muss alle drei Monate 2400 Berichte für die Geber vorlegen, in Mosambik werden gleichzeitig 405 verschiedene geberfinanzierte Projekte allein im Gesundheitsministerium betreut.<sup>111</sup> Eine Koordination ist nahezu unmöglich und verbraucht Kapazitäten, die anderswo sinnvoller einzusetzen wären.

Die „verbalen Attacken zwischen der Zivilbevölkerung und den multilateralen Entwicklungsinstitutionen“<sup>112</sup> sollten einer konstruktiven Kritik weichen. Bilaterale und multilaterale Organisationen, Gewerkschaften, NGOs, Stiftungen und der Privatsektor sollen zusammenarbeiten. Und im Mittelpunkt dieser Partnerschaften sollten die Regierungen der Nehmerländer stehen, die „das Steuer selbst in der Hand haben“.<sup>113</sup> Die eigene Strategie eines Landes soll als Rahmen dienen für die Geber, die davon ausgehend entscheiden sollen, wo sie ihre Hilfe möglichst effektiv einsetzen.<sup>114</sup> Daraus folgt eine Ablehnung vieler kleiner Projekte und eine Präferenz für die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen, also für Sektor- oder Landesstrategien.

### **3.2 Die Konzeptualisierung des Post-Washington Consensus**

Die diversen Reden Wolfensohns und Stiglitz' stellten anfangs kein klar umrissenes Programm dar. Deshalb soll im folgenden die Konzeptualisierung dieser Ideen in umsetzbare, konkrete Entwürfe für die zukünftige Weltbankpolitik vorgestellt werden. Dies war zunächst im Frühjahr 1999 der Comprehensive Development Framework (CDF), der ein erstes umfassendes Vorhaben darstellte. Im September 1999 folgte das Konzept der Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), das den CDF an Bedeutung überholte. Es soll hier ausführlicher dargestellt werden, da ich daran auch die Umsetzung der neuen Ideen in die Praxis untersuchen werde. Zum Schluss wird der Weltentwicklungsbericht 2000/01, der eine Strategie zur Erreichung der IDG zu entwerfen versucht, und dessen Entstehungsprozess ausführlich dargestellt. Er ist sowohl als außenwirksame Publikation wie als Ergebnis interner Diskussionen bestimmend für die zukünftige Weltbankpolitik.

---

<sup>111</sup> Vgl. Wolfensohn 1999b: 8; World Bank 2000a: 193.

<sup>112</sup> Wolfensohn 1997.

<sup>113</sup> Wolfensohn 1997.

<sup>114</sup> Vgl. Stiglitz 1998b: 24.

### 3.2.1 Der Comprehensive Development Framework

Im Januar 1999 stellte Wolfensohn seinen „Proposal for a Comprehensive Development Framework“ der Öffentlichkeit vor. Gleichzeitig startete eine zweijährige Pilotphase in 13 Ländern, in der die Umsetzung des neuen Ansatzes in der Praxis getestet werden sollte. Der Comprehensive Development Framework (CDF) gründet auf den oben beschriebenen Prinzipien der nationalen Ownership und der Partnerschaften zwischen den unterschiedlichen Akteuren. Er funktioniert als eine Matrix, die zu mehr Transparenz, Kooperation und Koordination beitragen soll. Diese Matrix soll jedes Land in eigener Regie erstellen und einen Überblick über die Felder und Akteure der Entwicklungszusammenarbeit geben.

Die Felder umfassen dabei neben der Makroökonomie auch den strukturellen, menschlichen und physischen Bereich sowie landesspezifische Strategien. Zum Bereich struktureller Entwicklung gehören u.a. Good Governance, Rechtsstaatlichkeit, Sozialprogramme und ein stabiles Finanzsystem. Menschliche Entwicklung konzentriert sich auf Bildung, Gesundheit und Bevölkerungspolitik, und unter physische/materielle Entwicklung fällt Energie, Infrastruktur, Wasser und Abwasser sowie Nachhaltigkeit und Kultur. Die spezifischen Strategien sollen sich Sektoren widmen, die besondere Beachtung verdienen, wie ländliche und städtische Entwicklung oder der Privatsektor.<sup>115</sup>

In der Matrix sollen alle Akteure aufgenommen werden, Regierungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, multi- und bilaterale Geber, die Zivilgesellschaft und der Privatsektor. Ziel ist, dass ersichtlich ist, wer in welchem Bereich was macht, bzw. was in den einzelnen Bereichen nach der nationalen Entwicklungsstrategie gemacht werden sollte. Daran können sich dann die Geber ausrichten und entscheiden, wo und wie sie ihre Gelder am effektivsten einsetzen.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Vgl. Wolfensohn 1999a: 10-20.

<sup>116</sup> Vgl. Wolfensohn 1999a: 21f.

### 3.2.2 Die Poverty Reduction Strategy Papers

Das Konzept der Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) ist als die erste umfassende Anwendung der neuen theoretischen Ansätze zu sehen, wie auch die Weltbank festhält: „The PRSP will, in effect, translate the Bank’s Comprehensive Development Framework (CDF) principles into practical plans for action.“<sup>117</sup> In Anhang 2 ist ein Schaubild der Weltbank angefügt, das die Verbindung von CDF und PRSP verdeutlicht. Die Einführung der PRSPs beruht auf konkreten Forderungen der G 7 im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative (HIPC II) zum Schuldenerlass armer und hochverschuldeter Länder. Deswegen folgt zunächst ein Exkurs über die HIPC II-Initiative.

#### 3.2.2.1 Der Entstehungskontext: Die HIPC II-Initiative

„When the history of development comes to be written, will HIPC2 prove to have been more or less influential than its almost accidental by-product, the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)? (...) [There is] the possibility that HIPC2 will pass history mainly as the occasion when PRSPs were born.“<sup>118</sup>

*David Booth, Overseas Development Institute*

Wie der Post-Washington Consensus allgemein ist auch die Einführung der PRSP auf konkrete Forderungen von außen zurückzuführen. Die Einführung der PRSP ist eng verknüpft mit der HIPC-Initiative und deren Reform, die auf dem G 8-Gipfel<sup>119</sup> in Köln 1999 beschlossen wurde.<sup>120</sup>

Die 1996 ins Leben gerufene HIPC-Initiative war das neueste einer Reihe von Ent- und Umschuldungsprogrammen, die seit Ende der 80er Jahre die Schuldenkrise zu lindern versuchten. Sie sollte den Schuldenerlass bei multilateralen Gläubigern wie IWF, IBRD und IDA regeln.<sup>121</sup> Die neu geschaffene Kategorie der Highly Indebted Poor Countries (HIPC),

---

<sup>117</sup> World Bank 2000c: 3.

<sup>118</sup> Booth 2001: 1.

<sup>119</sup> Offiziell wird inzwischen von G 8 gesprochen, da seit 1997 auch Russland an den Weltwirtschaftsgipfeln teilnimmt. Die Entscheidungen zu den Entwicklungsländern werden jedoch nur von den G 7 getroffen, da Russland kein wichtiger Gläubiger ist.

<sup>120</sup> Die Policy-Entscheidungen der G-7 sind für den Pariser Club, die Weltbank und den IWF von großer Bedeutung. Auch die erste HIPC-Initiative folgte der Forderung eines G-7-Gipfels: In Halifax 1995 wurde erstmals das Problem der multilateralen Schulden thematisiert und ein umfassender Ansatz gefordert. Vgl. Eberlei 1999a: 12. Ausführlich zur Geschichte der G7-Gipfel und deren Einwirkungen auf das Schuldenmanagement Eberlei 1999b.

<sup>121</sup> Vgl. Eberlei 1999a: 24.

die dafür in Frage kamen, umfasste 41 Länder. Lediglich vier Ländern (Bolivien, Guyana, Mosambik und Uganda) gelang es allerdings, einen Schuldenerlass zu erhalten.<sup>122</sup>

Die HIPC-Initiative geriet zunehmend in Kritik, vor allem durch die internationalen „Jubilee 2000“-Kampagnen, die große Aufmerksamkeit erlangten und dadurch politischen Druck erzeugten.<sup>123</sup> Im Vorfeld des Weltwirtschaftsgipfels in Köln vom 18.-20. Juni 1999 erlangten die internationalen Kampagnen ihren Höhepunkt, besonders in Deutschland und Großbritannien konnten breite Teile der Öffentlichkeit für dieses Thema sensibilisiert und mobilisiert werden. Aber auch von Seite der Regierungen, vor allem Norwegens, Großbritanniens, Deutschlands und der Niederlande, war der Wille da, endlich zu einem Durchbruch bei den Entschuldungsverhandlungen zu gelangen.<sup>124</sup> Die Beschlüsse der „1999 Köln Debt Initiative“ kamen in einigen wesentlichen Punkten den Forderungen der NGOs nach: Die Grenzwerte für tragfähige Schulden (*debt sustainability*) wurden gesenkt und somit größere Erlasse möglich sowie mehr Länder einbezogen, der Zeitrahmen wurde verkürzt und eine armutsorientierte Verwendung der freiwerdenden Mittel gefordert. Neben den Erleichterungen für den Schuldenerlass wurden in Köln aber auch an Konditionalitäten festgehalten, nämlich der Koppelung an ein Strukturanpassungsprogramm (SAP). Dieses sollte in Zukunft jedoch Armutsbekämpfung als zentrales Element enthalten und zusammen mit der Zivilgesellschaft erarbeitet werden.<sup>125</sup>

Damit rückten Armutsbekämpfung und Transparenz in den Mittelpunkt. Weltbank und IWF wurden aufgefordert, bis zu ihrer nächsten Jahrestagung konkrete Pläne für ein solches „enhanced framework for poverty reduction“<sup>126</sup> vorzulegen. Dies geschah auch: Im September 1999 wurden PRSP und PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility des IWF) der Öffentlichkeit vorgestellt sowie die HIPC-Initiative im Sinne der Kölner Beschlüsse erweitert. Das *Development Committee*, ein gemeinsamer Ausschuss von Weltbank und IWF, der für diese Angelegenheit zuständig ist, beschloss aber noch weitergehend, die Armutsorientierung über die HIPC-Länder hinaus auf alle IDA- und ESAF-Programme

---

<sup>122</sup> Vgl. Cagatay et al. 2000: 34.

<sup>123</sup> Die wichtigsten Kritikpunkte waren die Festlegung der Grenzwerte für tragfähige Schulden (*debt sustainability*), die Koppelung des Erlasses an SAPs, dadurch bedingt die zeitliche Verzögerung, die geringe Anzahl der in Frage kommenden Länder und das (als zu niedrig geachtete) Ausmaß der tatsächlichen Erlasse. Vgl. Eberlei 1999a: 25f; Neuwirth 1998.

<sup>124</sup> Vgl. Eberlei 1999a: 40-42; Oxfam 1999.

<sup>125</sup> Vgl. G 7 Finance Ministers 1999, Punkte 3-5.

<sup>126</sup> G 7 Finance Ministers 1999: Punkt 6

(jetzt PRGF) auszudehnen.<sup>127</sup> Damit wurde die Formulierung und Umsetzung eines PRSP nicht nur Bedingung für Schuldenerlasse im Rahmen der HIPC II-Initiative, sondern Voraussetzung für alle zukünftigen konzessionären Kredite von einer der beiden IFIs.

In der Öffentlichkeit und in den Medien wurden die Treffen vor allem in Bezug auf den Schuldenerlass wahrgenommen und diskutiert. Der „turning point in the way these institutions and the wider aid community support development“<sup>128</sup>, der Start des PRSP-Konzeptes, wurde zunächst als ein Nebenprodukt dieser Gipfel angesehen. Die internationale NGO Oxfam hat dies bereits im Oktober 1999 in einer ersten Einschätzung der BWI-Jahrestagung erkannt:

„While media attention during the 1999 Annual Meetings focused on debt relief, the international pressure for debt relief triggered fundamental changes in how the World Bank, IMF and donors worked. So while important changes have been agreed for improving HIPC, the HIPC reforms have provided the impetus for agreeing fundamental reforms to the way the IMF and World Bank will operate in a way that prioritise poverty reduction and human development.“<sup>129</sup>

Damit stellt sich dieser Gipfel als außerordentlich wichtig für die praktische Umsetzung der diskursiven Ideen (siehe Kapitel 2.2.2) in die Politik heraus.<sup>130</sup>

### 3.2.2.2 Prinzipien des PRSP-Konzeptes

Das PRSP ist gedacht als mittelfristiges nationales Programm, das einen politischen Rahmen und eine Strategie zur Armutsbekämpfung für das jeweilige Land enthält. Es ist den Prinzipien des CDF verpflichtet. Ihre Bedeutung im PRSP soll im Folgenden näher dargestellt werden<sup>131</sup>:

#### *Ownership durch Partizipation*

Im Gegensatz zu allen früheren Weltbank-Programmen wird die Poverty Reduction Strategy nicht von Weltbank-Mitarbeitern formuliert und dann der Regierung des kreditnehmenden Landes vorgelegt, sondern umgekehrt: Die Regierung ist verantwortlich für Planung und Durchführung der Strategie. Sie leitet den Prozess und organisiert

---

<sup>127</sup> Vgl. Development Committee 1999b: Punkt 5.

<sup>128</sup> Oxfam 1999.

<sup>129</sup> Oxfam 1999.

<sup>130</sup> Vgl. Healey et al. 2000: 2.

<sup>131</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich, soweit nicht anders vermerkt, auf World Bank 2000b, 2000c und IMF/IDA 1999b.

Konsultationen mit Parlament, Stakeholdern<sup>132</sup>, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Entwicklungspartnern. Partizipation macht eine breitere Informationspolitik und mehr Transparenz nötig, was sich positiv auf die Qualität der Strategie auswirken soll. Das fertige PRSP wird dann Weltbank und IWF vorgelegt, die es gutheißen müssen. Allerdings verzichten IWF und Weltbank – mit Verweis auf die unterschiedlichen kulturellen und politischen Traditionen und Erfahrungen der einzelnen Länder - auf Vorgaben über Umfang und Art der Partizipation: „It is important to stress that there cannot be – and should not be – rigid guidelines for the process of developing poverty reduction strategies.“<sup>133</sup>

Weltbank und IWF verpflichten sich, die Länder bei der Ausformulierung ihrer Strategien zu unterstützen, ohne dabei allerdings die Ergebnisse zu stark beeinflussen oder die Ownership untergraben zu wollen. Beiden Institutionen ist bewusst, dass dies nicht einfach sein wird und einen Wandel der bisherigen Arbeitsweisen erfordert.

### ***Holismus***

Die PRSPs sollen, im Sinne des holistischen Anspruchs des CDF, makroökonomische, sektorale, institutionelle und strukturelle Maßnahmen zur Armutsbekämpfung aufeinander abstimmen und in einen umfassenden Gesamtrahmen einbinden. Alle Bereiche sollen auf ihre Auswirkungen auf Armut untersucht und entsprechend umgestaltet werden. Dem liegt ein multidimensionales Verständnis von Armut zugrunde, das die Komplexität der Determinanten und auch ihre Unterschiedlichkeit von Land zu Land anerkennt.

Trotzdem wird von einigen notwendigen Elementen jeder Armutsbekämpfungsstrategie ausgegangen: schnelles, nachhaltiges Wachstum, an dem die Armen teilhaben („pro-poor growth“), umsichtiges makroökonomisches Management, ein stabiler Privatsektor mit Investitionen, stabile, vernünftige sektorale und strukturelle Politik, ökonomische und soziale Stabilität. Auch sollten Maßnahmen zur Beteiligung der Armen am Wachstum zum Programm gehören. Good Governance und die Rechenschaftspflichtigkeit öffentlicher Institutionen werden ebenfalls als wichtiger Schritt zur Verminderung der Armut angesehen.

---

<sup>132</sup> Stakeholder sind alle Interessengruppen, die von einer bestimmten Politik betroffen sind. Zu einer ausführlichen Diskussion des Begriffs siehe Kapitel 6.2.3.

<sup>133</sup> IDA/IMF 1999b: 12.

### ***Ergebnisorientierung***

Die International Development Goals (IDG, siehe Punkt 2.2.2) sollen für jedes Land als Orientierungsrahmen dienen. Wenn es aufgrund der Situation unrealistisch ist, sich diese Ziele als nationale Ziele zu setzen, sollten zumindest vergleichbare Werte und Indikatoren herangezogen werden. Grundlage für gezielte öffentliche Maßnahmen soll eine fundierte Analyse der gegenwärtigen Armutssituation, ihrer Ursachen und Charakteristika sein. Nur so könne eine effektive Strategie entworfen und durchgeführt werden. Um zu gewährleisten, dass die Politikmaßnahmen wirklich greifen, also dass sowohl der Entwurf als auch die Durchführung und das Monitoring der Strategie sinnvoll sind, sollen Indikatoren bestimmt werden, die die langfristigen Ziele in jährliche oder halbjährliche Richtwerte übersetzen.

### ***Partnerschaften***

Dieser Punkt drückt den Wunsch der Weltbank aus, dass das PRSP zum Orientierungsrahmen aller multi- und bilateralen Geber sowie UN-Organisationen, internationalen NGOs, wissenschaftlichen und privaten Einrichtungen wird. Diese sollten idealiter die Strategie unterstützen und ihre eigenen Aktivitäten darin einbinden, anstatt wie bisher viele eigene Projekte mit eigenen Konditionen durchzuführen. Dadurch würde die Verwaltung des Landes entlastet, die sich nicht mehr mit vielen einzelnen Gebern, Strategien und Konditionalitäten auseinandersetzen müsse. Unter den Gebern würde die Koordination verbessert und Überschneidungen verhindert. Von den Industriestaaten wird gefordert, ihre finanzielle Hilfe auf effektive Armutsbekämpfung zu konzentrieren, sowie ihre Märkte den Gütern aus EL zu öffnen. Das PRSP soll damit zu einem „key instrument for a country’s relations with the donor community“<sup>134</sup> werden.

### ***langfristige Perspektive***

Armutsbekämpfung ist ein langfristiger Prozess, der institutionelle Umstellungen, insbesondere im Bereich Good Governance und Transparenz, erfordert, die nur durch Kapazitätenaufbau zu erreichen sind. Um jedoch nicht in bloße Absichtserklärungen abzugleiten, soll diese langfristige Perspektive in mittelfristige, realistische Ziele umgesetzt werden, die durch einen angemessenen Zeitrahmen, Umsetzungskriterien und Regeln für das Monitoring ergänzt werden.

### 3.2.2.3 Elemente eines PRSP

Da ein PRSP die jeweiligen spezifischen Bedingungen eines Landes reflektieren soll, kann es kein festes Muster geben. Einige Punkte werden jedoch zur Umsetzung der geschilderten Prinzipien in allen PRSPs verlangt<sup>135</sup>:

- Eine Analyse der makroökonomischen, strukturellen, sozialen und institutionellen Hindernisse von Wachstum und Armutsreduzierung sowie der derzeitigen Armutssituation, die Auswertung des vorhandenen Datenmaterials und Benennung von Forschungslücken, die weitere Datenerhebungen erforderlich machen. Dabei sollten neben der ökonomischen auch die regionalen, demographischen, ökologischen und geschlechtsspezifischen Dimensionen der Armut beschrieben werden. Auch die Anfälligkeit des Landes für externe Schocks und deren Auswirkungen auf die Armen können einbezogen werden.
- Die Festlegung von mittel- und langfristigen Zielen in der Armutsbekämpfung, die auf einer realistischen Einschätzung der Bedingungen des Landes gründen. Die langfristigen Ziele sollten sich an den IDG orientieren. Daneben sollten kurzfristige Ziele für den dreijährigen Rahmen des PRSP und Indikatoren (wie jährliche Wachstumsraten oder Einschulungsraten) formuliert werden.
- Eine politische Strategie, die makroökonomische, strukturelle und soziale Politikmaßnahmen umfasst und in den Gesamthaushalt eingebettet ist. Diese Maßnahmen können Strukturreformen mit Handelsliberalisierung, Privatisierung u.ä. sein. Die Teilhabe von Armen am ökonomischen Wachstum kann durch die Identifizierung ihrer Schwierigkeiten und darauf ausgerichtete prioritäre Maßnahmen gezielt gefördert werden, z.B. spezielle Programme zur Stärkung ihrer Kapazitäten und Möglichkeiten oder zu ihrer Absicherung gegenüber Risiken.
- Ein *Poverty and Social Impact Assessment* (PSIA), das die Auswirkungen von politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen abschätzen soll.
- Eine Planung für das Monitoring des Prozesses, um die Zusammenhänge von Politikmaßnahmen und Veränderungen besser zu verstehen und weiterzugeben. Die Ergebnisse des Monitoring sollten von der Regierung regelmäßig veröffentlicht werden.

---

<sup>134</sup> IMF/IDA 1999b: 3.

<sup>135</sup> Für die folgenden Punkte vgl. IMF/IDA 1999b: 26-31; World Bank 2000c: 5 und World Bank/IMF 2001c: 10-12.

- Die Darstellung der Partizipation bei der Formulierung der Strategie, deren Ausmaß, die angesprochenen Themen und der Einfluss dieser Diskussionen auf das endgültige PRSP sowie die zukünftige Rolle der Zivilgesellschaft bei Durchführung und Monitoring.
- Eine Identifizierung der benötigten ausländischen technischen und finanziellen Hilfe zur Umsetzung der Strategie, um die Geberunterstützung effektiver zu gestalten.

Nach der Fertigstellung des PRSP soll jedes Jahr ein Progress Report über die Umsetzung verfasst werden. Das PRSP soll einen Zeitrahmen von 15 Jahren umfassen, wobei der Policy-Zyklus drei Jahre beträgt, das heißt, alle drei Jahre wird nach Monitoring und Evaluierung der Implementierung das PRSP aktualisiert.

#### **3.2.2.4 Neue Instrumente der Weltbank**

Bei Weltbank und IWF ersetzen die PRSPs die Policy Framework Papers (PFP), die zuvor deren Politik für das betreffende Land festlegten. Der Country Assistance Strategy (CAS) soll in Zukunft die Rolle einer „business-strategy“<sup>136</sup> der Weltbank im Rahmen des PRSP zufallen. Die Umsetzung des PRSP-Konzeptes durch die Weltbank zog die Schaffung einiger weiterer Instrumente nach sich, die im folgenden kurz vorgestellt werden sollen.

##### ***Interim Poverty Reduction Strategy Paper (I-PRSP)***

Die Spannung zwischen Ownership und dem Einhalten von zeitlich knappen Fristen wurde von Beginn an von der Weltbank erkannt. Vor allem für die HIPC-Länder wurde dies zum Problem, da in möglichst vielen Staaten der *Decision Point*, die Zulassung zur HIPC II-Initiative, noch vor Ende 2000 erreicht werden sollte. Gleichzeitig ging man davon aus, dass es ungefähr zwei Jahre dauern würde, ein PRSP zu entwickeln. Deshalb wurde für diese Länder und solche in vergleichbarer Lage (z.B. bei einem neuem PRGF-Kredit) die Möglichkeit geschaffen, ein Interim-PRSP (I-PRSP) vorzulegen. Dieses I-PRSP soll zumindest die Hauptbestandteile der bisherigen und zukünftigen Armutsbekämpfungsstrategie aufzeigen, aufbauend auf den bisherigen Erkenntnissen zur Armutssituation. Daneben soll es den Zeitrahmen und den geplanten konsultativen Prozess zur Erstellung des PRSP darlegen sowie einen dreijährigen makroökonomischen Rahmen

---

<sup>136</sup> World Bank 2000b: 7.

enthalten.<sup>137</sup> Das Interim-PRSP ist ausreichend für den *Decision Point*, der *Completion Point*, die tatsächliche Streichung der Schulden, wird nach einem Jahr Durchführung des PRSPs erreicht.<sup>138</sup>

Obwohl Konsultationen und Partizipation von Weltbank und IWF auch bei den I-PRSPs gewünscht werden, werden sie nicht zur Bedingung gemacht, um dem Zeitdruck und den jeweiligen bisherigen Arbeitsweisen Rechnung zu tragen. Im Zeitplan für die Erstellung des endgültigen PRSP sollte die vorgesehene Partizipation mit Stakeholdern, gewählten Institutionen und ausländischen Gebern jedoch möglichst detailliert geschildert werden.<sup>139</sup>

Ursprünglich war vorgesehen, dass innerhalb eines Jahres nach dem I-PRSP ein volles PRSP vorgelegt werden sollte. Dies stellte sich jedoch als problematisch heraus, da es in vielen Ländern an aktuellen und zuverlässigen Daten für die dem PRSP zugrundeliegende Analyse der gegenwärtigen Armutssituation mangelt und die institutionellen Kapazitäten unzureichend sind. Deshalb wurde für Länder, denen es nicht möglich ist, innerhalb eines Jahres nach dem I-PRSP ein PRSP zu erstellen, die Möglichkeit geschaffen, einen *PRSP Preparation Status Report* vorzulegen. Dessen Vorlage ist nötig, wenn ein Land neue konzessionäre Hilfe möchte, also z.B. beim jährlichen PRGF-Update. Er soll über eine kurze Darstellung bzw. Einschätzung der Probleme und Fortschritte bei der Erstellung des PRSP nicht hinausgehen.<sup>140</sup>

### ***Joint Staff Assessment (JSA)***

Begleitend zu PRSP, I-PRSP und PRSP Preparation Status Report wird von Mitarbeitern von Weltbank und IWF ein Joint Staff Assessment (JSA) erstellt, das eine Bewertung des PRSP-Prozesses und des Inhaltes des Dokuments enthält und die Sicht der WB/IWF-Mitarbeiter auf die Situation präsentiert.<sup>141</sup> Es wird den Gremien von Weltbank und IWF gemeinsam mit dem PRSP bzw. I-PRSP vorgelegt und enthält eine Empfehlung, das Papier anzunehmen oder abzulehnen. Das JSA beurteilt das PRSP bzw. I-PRSP nach den CDF-Prinzipien, also umfassende Diagnose, langfristige Perspektive und Ergebnisorientierung sowie nach der Realisierbarkeit der Maßnahmen. Dabei wird von Seiten der IFIs betont, dass nicht jeder einzelne Punkt der Strategie von ihnen bejaht werden müsse. Vielmehr solle das (I-)PRSP als Ganzes einen glaubwürdigen Rahmen für die zukünftige

<sup>137</sup> Vgl. World Bank 2000b: 2, 5; IMF/IDA 1999b: 20f.

<sup>138</sup> Vgl. World Bank/IMF 2001a.

<sup>139</sup> Vgl. World Bank/IMF 2000a: 3f.

<sup>140</sup> Vgl. World Bank/IMF 2000b: 5f; World Bank/IMF 2001c: 7f, 25f.

Zusammenarbeit bilden. Indem das JSA Stärken aber auch Schwächen nennt, soll es als konstruktive Kritik dazu dienen, den Ländern zu zeigen, welche Themen verstärkt berücksichtigt werden sollten.<sup>142</sup>

### ***Poverty Reduction Support Credit (PRSC)***

Um die Strategien zur Armutsbekämpfung und die damit verbundenen strukturellen und sozialen Reformen zu unterstützen wurde ein neues Kreditprogramm der IDA ins Leben gerufen, der Poverty Reduction Support Credit (PRSC). Er gilt als das Pendant der Weltbank zur PRGF und gewährt jährliche Kredite, die an Fortschritte bei der Umsetzung des PRSPs als Konditionalität gebunden sind. Sie werden jeweils für eine Dreijahresphase des PRSPs bewilligt.<sup>143</sup> Als erstem Land wurden Uganda im Juni 2001 150 Millionen US-Dollar als PRSC zugesagt.<sup>144</sup>

### **3.2.3 Der World Development Report 2000/2001: “Attacking Poverty”**

Die Politik der Weltbank wird zwar wesentlich von ihren Präsidenten beeinflusst, dies bedeutet jedoch nicht, dass ein von diesen proklamierter Wechsel vom Gros der Mitarbeiter kritik- und widerstandslos hingenommen wird. Interessen, Strukturen, Handlungsmuster und Machtbeziehungen können nicht durch die Verkündung eines neuen Paradigmas plötzlich aufgelöst sein. Da die praktische Arbeit von an den alten Wachstumsmodellen geschulten Mitarbeitern ausgeführt wird, sind viele Arbeitspapiere noch unbeeinflusst von den Ideen der oberen Etage. Die internen Widerstände gegen den Kurswechsel traten besonders bei den Diskussionen um den Weltentwicklungsbericht 2000/01 (*World Development Report*, im folgenden WDR) zu Tage, der Armutsbekämpfung als Thema hatte.

Der jährliche WDR gilt als wichtigste Publikation der Weltbank, er gibt ihre Richtung an und soll gleichzeitig eine unabhängige, auf den neusten wissenschaftlichen Methoden basierende Einschätzung des jeweiligen Themas geben. Stiglitz ernannte den Ökonomen Ravi Kanbur als Leiter des WDR-Teams für 2000/01. Ravi Kanbur, der bereits für die Weltbank gearbeitet hatte (als Chefökonom für Afrika), inzwischen aber wieder an der

---

<sup>141</sup> Vgl. World Bank 2000b: 6.

<sup>142</sup> Vgl. World Bank/IMF 2001b: 22f.

<sup>143</sup> Vgl. Eurodad 2000: 15.

<sup>144</sup> Vgl. World Bank 2001b.

Universität Cornell tätig und den Ideen von Wolfensohn und Stiglitz zugetan war, schien eine ideale Besetzung. Der Entstehungsprozess war vielversprechend und stellte eine Neuerung gegenüber bisherigen Arbeitsweisen dar: Die Basis des WDR sind die beiden Bände „Voices of the Poor“, die sich auf Befragungen von etwa 60.000 Armen in 60 Ländern über ihre Eigendefinition von Armut stützen.<sup>145</sup> Die ersten Entwürfe des WDR wurden mit über 1500 Teilnehmern weltweit in einer sechswöchigen Online-Diskussion diskutiert, die vom weltbankkritischen Bretton Woods Project und dem New Policy Institute geleitet wurde.<sup>146</sup>

Auch inhaltlich macht sich das neue Denken in der Weltbank bemerkbar: Unter Bezug auf den Entwicklungsökonom und Philosophen Amartya Sen<sup>147</sup> wird ein multidimensionales Armutsverständnis entwickelt, das die Dimensionen Einkommen, Bildung, Gesundheit, Verwundbarkeit und Machtlosigkeit umfasst. Konzeptionell definiert der Bericht drei Hauptfelder der Armutsbekämpfung: Mitentscheidungsbefugnisse („Empowerment“), Sicherheit („Security“) und wirtschaftliche Chancen („Opportunities“). Die Gewichtung dieser drei Komplexe verschob sich jedoch im Laufe des Entstehungsprozesses. Im Entwurf von Januar 2000 (red cover) räumt Kanbur einer gerechteren Einkommensverteilung die Priorität vor Wirtschaftswachstum ein. Ohne die Relevanz von Wachstum zu leugnen, werden zunächst die beiden Kapitel zu Empowerment und Sicherheit abgehandelt, bevor das eher wachstumsorientierte Kapitel zu Chancen folgt. Ebenfalls beinhaltet der Entwurf eine ausführliche Diskussion der internationalen Kapitalmärkte, in der die vorschnelle Öffnung der ostasiatischen Märkte für kurzzeitige Anleihen als ein Grund für die Asienkrise genannt wird und die malaysischen und chilenischen Modelle der Kapitalverkehrskontrolle positive Erwähnung finden.<sup>148</sup>

Von Seiten neoliberaler Wirtschaftswissenschaftler und des US-Schatzamt wurden diese Inhalte kritisiert. Auch innerhalb der Weltbank regte sich Protest. Das intern einflussreiche *Development Research Department* veröffentlichte im März 2000 ein Arbeitspapier mit dem

---

<sup>145</sup> „Voices of the Poor“ besteht aus zwei Teilen: „Can anyone hear us?“, eine Auswertung von Participatory Poverty Assessments, und „Crying out for change“, Konsultationen von Armen in 23 Ländern. Vgl. Chambers 2001: 300.

<sup>146</sup> Vgl. World Bank 2001d; Lübker 2000.

<sup>147</sup> Sen hatte zuvor für die ILO und das UNDP gearbeitet, dessen *Human Development*-Konzept auf Sens capability-Ansatz aufbaut. Seine bahnbrechende Studie „Poverty and Famines“ war im Rahmen eines ILO-Projektes entstanden. 1997 hielt er dann auf Einladung von Wolfensohn eine Reihe von Seminaren in der Weltbank. Vgl. Skirbekk/St. Clair o.J.: 14.

<sup>148</sup> Vgl. World Bank 2000d; Wade 2001: 131.

Titel „Growth is good for the poor“ – ein Affront gegen Kanbur.<sup>149</sup> Dort werden die klassischen Thesen des Washington Consensus als „super-pro-poor“<sup>150</sup> beurteilt: Wachstumsorientierte Makroökonomie, Globalisierung, Handels- und Finanzliberalisierung kämen Armen genauso zu Gute wie anderen Bevölkerungsschichten, Einkommensverteilung spiele keine Rolle für Armutsreduzierung.<sup>151</sup> Die Arbeit wurde breit diskutiert und fand die offene Unterstützung einiger OECD-Regierungen. Das Papier betont immer wieder, sich gegen die Meinung zu richten, dass Wachstum schlecht für die Armen sei, die wohl niemand ernsthaft vertritt, die aber indirekt jedem unterstellt wird, der meint, dass Wachstum nicht *per se* gut für die Armen sei.<sup>152</sup>

Kanbur ging zunächst auf die Kritik ein, es folgten einige Veränderungen im „green cover“-Entwurf von Mai 2000, so die Verschiebung des ökonomisch ausgerichteten „Opportunities“-Teils an den Anfang. Doch der interne Druck zu weiterem Zugehen auf den Washington Consensus war weiterhin so groß, dass Kanbur schließlich Ende Mai von seinem Posten zurücktrat.<sup>153</sup>

Die letztendliche Fassung des WDR besitzt nun ein zusätzliches Kapitel zu Wachstum und Armut (Kapitel 3: „Growth, Inequality, and Poverty“), das sich im Wesentlichen auf den Washington Consensus stützt. Das Kapitel 4, „Making Markets Work Better for Poor People“, fordert nicht mehr die Notwendigkeit von sozialen Sicherungssystemen *vor* Reformen, sondern hält ihre gleichzeitige Einführung für ausreichend. Den Reformen im Sinne des Washington Consensus (das Wort Strukturanpassungsprogramme wird vermieden) wird eine im Allgemeinen positive Auswirkung auf wirtschaftliches Wachstum und Inflationsraten bescheinigt, insofern hätten sie einen Beitrag zur Bekämpfung der Einkommensarmut geleistet. Von den sozialen „Nebenwirkungen“ der Programme ist keine Rede, von den gescheiterten ebenfalls nicht. Zwar wird angemerkt, dass Reformen auch „schief gehen“ können („reforms can also go awry“), der Grund läge jedoch meistens in der falschen oder unzureichenden Implementierung seitens der Nehmerländer.<sup>154</sup> In Kapitel 9, „Managing Economic Crises and Natural Disasters“, wurde der Abschnitt über die Notwendigkeit von Kapitalverkehrskontrollen stark gekürzt und das Beispiel Malaysia

---

<sup>149</sup> Vgl. Lübker 2000; Wade 2001: 132.

<sup>150</sup> Dollar/Kraay 2000: 8.

<sup>151</sup> Vgl. Dollar/Kraay 2000.

<sup>152</sup> Vgl. Oxfam 2000: 1-4.

<sup>153</sup> Neben dem internen Druck war es Berichten zufolge vor allem das US-Finanzministerium, das massiven Einfluss nahm. Vgl. Lübker 2000; Melchers 2000; Wade 2001: 132-134.

<sup>154</sup> Vgl. World Bank 2000a: 62-64.

völlig entfernt.<sup>155</sup> Auch die Krisen in Asien und Russland sind in der Lesart des WDR nicht durch die zu schnelle Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik und Fehler des IWF verursacht, wie von Stiglitz und einem Großteil der wissenschaftlichen Gemeinde geurteilt wird (vgl. Punkt 1.2.3), sondern intern begründet: Die unzureichende Reform des Finanzsektors in Asien, respektive die massive Korruption in der ehemaligen UdSSR seien ausschlaggebend gewesen.<sup>156</sup>

Dieses Kapitel zeigte deutlich, dass der Post Washington Consensus noch kein Konsens ist, und es wird sicherlich noch einige Zeit dauern, bis es soweit ist. Kanbur verweist mit Recht darauf, dass auch die heute selbstverständliche Definition von Armut über Einkommen, Bildung und Gesundheit lange keine Selbstverständlichkeit war und es vor 25 Jahren langer „intellektueller und politischer Schlachten“<sup>157</sup> in der Weltbank bedurfte, um ihre allein auf das Einkommen gestützte Konzeption von Entwicklung und Armut zu brechen. Der „current crusade within the Bank to make poverty reduction the core issue“<sup>158</sup> ist also noch nicht beendet.

#### **4. Die Umsetzung des PRSP-Konzeptes in den Empfängerländern**

Der „Widerspruch zwischen konzeptioneller Innovationsfähigkeit und Starrheit bei der Umsetzung“<sup>159</sup> der Weltbank war oft Zielscheibe der Kritik. Diese Differenz wurde teilweise dahingehend interpretiert, dass die Weltbank gerne neue Themen in ihre Rhetorik aufnähme, diese aber auf die Praxis ihrer Arbeit keinen Einfluss hätten. Insofern ist es für eine Analyse des Post-Washington Consensus unerlässlich, den Blick darauf zu richten, ob die Umsetzung des PRSP-Konzeptes den Normen und Prinzipien des CDF und des Post-Washington Consensus gerecht wird.

Der Evaluierung der bisherigen PRSP-Prozesse sind jedoch einige Grenzen gesetzt: Zunächst steht der gesamte Prozess noch an seinem Anfang. Bis Ende Februar 2002 wurden den IFIs neun PRSPs (Bolivien, Uganda, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania, Albanien, Mosambik, Niger und Vietnam) und 35 I-PRSPs (Interim-PRSPs) vorgelegt. Ein

---

<sup>155</sup> Vgl. Wade 2001: 134f.

<sup>156</sup> Vgl. World Bank 2000a: 65 und 166.

<sup>157</sup> Kanbur 2001: 4. Übersetzung J.S.

<sup>158</sup> Kanbur/Vines 2000: 88.

<sup>159</sup> Jakobeit 2000: 242.

Großteil dieser Länder sind Kandidaten der HIPC II-Initiative.<sup>160</sup> Lediglich drei Länder (Uganda, Tansania und Burkina Faso) haben bis jetzt einen Bericht über das erste Jahr der Implementierung der neuen Strategie vorgelegt. Alle anderen Länder fangen erst mit der Umsetzung an oder sind noch mit der Erstellung des PRSPs beschäftigt, so dass über den tatsächlichen Erfolg oder Misserfolg der Strategien in Bezug auf Armutsbekämpfung noch keine endgültigen Aussagen gemacht werden können. Im folgenden können also nur Tendenzen festgestellt werden.

Die Fragestellung dieser Arbeit richtet sich nicht auf den Erfolg oder Misserfolg des Ansatzes, sondern auf seine Beurteilung als Wende oder Anpassung in der Weltbankpolitik. Insofern müssen die PRSP-Prozesse unter dem Aspekt betrachtet und analysiert werden, welche Rolle die Weltbank eingenommen hat und inwieweit sie in den PRSPs ihre neuen Prinzipien durchgesetzt hat. Die Schwierigkeit dabei ist, dass die PRSPs offiziell Landesdokumente sind und die Weltbank daher nicht für deren Inhalt verantwortlich zu machen ist, da sie den Ländern Ownership zusteht und die Elemente lediglich als Wunschliste formuliert sind. Verlangte sie z.B. Partizipation oder Umverteilung, wäre das ein Verstoß gegen das Ownership-Prinzip. Hier wird bereits ein Widerspruch im neuen Konzept deutlich, auf den später (Kapitel 6.2.1) noch ausführlich eingegangen wird. An dieser Stelle sei nur auf die daraus folgende Schwierigkeit verwiesen, aus den PRSPs und den Prozessen direkte Schlussfolgerungen auf die Weltbank zu machen.

#### 4.1 Landesspezifische Bedingungen

„[The] PRSP ‚experiment‘ will work through the political systems and policy processes of the countries concerned, or it will not work at all.“<sup>161</sup>

*David Booth, Overseas Development Institute*

Eine der Grundlagen des PRSP-Konzeptes ist die Akzeptanz unterschiedlicher Bedingungen von Entwicklung und die Abkehr von der Aufstellung allgemein gültiger Programme für alle Länder. So verwundert es nicht, dass auch Fortschritte und Misserfolge dieses neuen Konzeptes unter anderem in landesspezifischen Gegebenheiten begründet liegen und die Qualität der Papiere sehr unterschiedlich ist. Nichtsdestotrotz sind einige allgemeinen Einschätzungen der bisherigen PRSP-Prozesse möglich, denn sein Anspruch

---

<sup>160</sup> Für eine detaillierte Tabelle siehe Anhang 3.

ist es ja gerade, die jeweiligen Bedingungen zu berücksichtigen und flexibel genug zu sein, dass er unter unterschiedlichsten Voraussetzungen erfolgreich sein kann. Diverse interne Faktoren sind allerdings ausschlaggebend für die unterschiedliche Qualität der PRSP-Prozesse in verschiedenen Ländern.

Erstes Problem ist oft die Datenlage: In vielen Ländern sind nur veraltete oder unzureichende Daten vorhanden, häufig fehlen Angaben für die Ebene einzelner Haushalte, geschlechtsspezifische Erfassungen sind noch seltener.<sup>162</sup> Dies beeinträchtigt die Entwicklung einer angemessenen und realistischen Strategie.

Indem die jeweilige Regierung führende Instanz der neuen Strategie sein soll, und auch der Partizipation von Zivilgesellschaft und Parlament eine bedeutsame Rolle zugewiesen wird, werden die politischen Rahmenbedingungen eines Staates zu einer wichtigen Komponente. Ein semidemokratischer Staat mit klientelistischen Strukturen, schwacher Zivilgesellschaft und unbedeutendem Parlament reagiert auf die neuen Weltbank-Anforderungen anders als ein Land, das konkurrierende Parteien und breite gesellschaftliche Diskussionsprozesse kennt. Transparenz, Rechenschaftsabgabe, Good Governance, Rechtsstaatlichkeit, ein seine Kontrollfunktion wahrnehmendes Parlament, eine organisierte Zivilgesellschaft bekommen dementsprechend eine neue Bedeutung im Entwicklungsprozess. Da Armutsbekämpfung mit dem PRSP nicht mehr ein spezielles Programm ist, sondern eine Querschnittsaufgabe aller Politikfelder, wird die Bedeutung der politischen Rahmenbedingungen nochmals gesteigert.

Auch zeigt die bisherige Erfahrung, dass die Entwicklung eines PRSPs am erfolgreichsten in den Ländern war, in denen man an frühere Programme anknüpfen konnte.<sup>163</sup> Seit 1995 hatte vor allem die UN im Anschluss an den Weltsozialgipfel (WSSD, vgl. Kapitel 2.2.2) die Entwicklung nationaler Armutsbekämpfungsstrategien gefördert. Diese unterscheiden sich zwar vom PRSP-Ansatz darin, dass sie weder querschnitts- noch programmorientiert waren, haben aber Armutsbekämpfung als zentrale Aufgabe ins Blickfeld gerückt. Teilweise sind diese Strategien in breiten partizipativen Prozessen entstanden, weswegen ihnen eine große Ownership zugesprochen wird. Obwohl es in wenigen Fällen anfangs Bedenken und Irritationen gegenüber der Weltbank gab, da sie nun nochmals den selben Prozess forderte,

---

<sup>161</sup> Booth 2001: 6.

<sup>162</sup> Vgl. Cheru 2001: 10; World Vision 2001: 5f.

<sup>163</sup> Vgl. IPHN 2001; Eurodad 2000: 2; World Bank/IMF 2001b: 5.

wurden diese meist durch eine Integration der alten Strategien in die neue ausgeräumt.<sup>164</sup> Auch andere vorhergegangene Reformbemühungen, z.B. im Finanzbereich oder zur Erhöhung der Transparenz, scheinen nach den bisherigen Erfahrungen entscheidend zu sein für die Umsetzung des Mainstreaming der Armutsbekämpfung.<sup>165</sup>

Doch ist zu fragen, inwieweit die Weltbank bei der Planung ihres Konzeptes diesen unterschiedlichen Voraussetzungen Rechnung getragen hat, denn teilweise erwiesen sich die Ziele und Erwartungen als zu hoch gesteckt. Offensichtlich hat die „Uganda experience“<sup>166</sup> das PRSP-Konzept stark beeinflusst. Uganda gilt als „Starreformer“ in Bezug auf nachhaltige, regierungsgeführte Armutsbekämpfung und Reformprogramme.<sup>167</sup> Doch nicht alle Länder haben die Voraussetzungen, solche Fortschritte zu machen. Selbst in Uganda dauerte die Institutionalisierung der partizipativen nationalen Prozesse über fünf Jahre.<sup>168</sup> In Ländern, die weniger günstige politische Rahmenbedingungen haben, ist daher ein noch längerer Zeitrahmen anzusetzen.

## 4.2 Partizipation von Zivilgesellschaft und Parlament

„La société civile, c'est moi!“<sup>169</sup>  
Präsident des Parlamentes von Mali

Die PRSPs erfordern eine umfassende Partizipation von CSOs, ausländischen Gebern, Parlamenten, Vertretern des privatwirtschaftlichen Sektors und anderen relevanten Stakeholdern. Vor allem zivilgesellschaftliche Partizipation ist eines der Hauptanliegen der Weltbank, da ihre Verwirklichung als Garant breiter Ownership und dadurch nachhaltigerer und qualitativ besserer Programme gilt. Dabei gibt sie weder vor, wie genau diese Partizipation aussehen soll, noch was sie unter Zivilgesellschaft versteht. Deren Möglichkeiten und Begrenzungen wurden seit Start des PRSP-Konzeptes intensiv diskutiert.

Zunächst sei positiv vermerkt, dass bisher alle Länder bei der Erstellung ihres (I-)PRSPs partizipative Elemente anwendeten, jedoch in sehr unterschiedlicher Qualität und

<sup>164</sup> Vgl. IMF/IDA 1999b: 8 (Uganda, Ghana, Burkina Faso); Eurodad 2000: 5f (Tasania, Mosambik), ODI 2001: 13ff (Mali, Malawi).

<sup>165</sup> Vgl. ODI 2001: 32-34.

<sup>166</sup> Foster/Norton 1999.

<sup>167</sup> Vgl. die Fallstudie zu Uganda in World Bank 2001a.

<sup>168</sup> Vgl. Eurodad 2000: 13.

<sup>169</sup> Zit. nach Dante et al. 2001: 23.

Quantität. Die Bandbreite reicht von minimaler Partizipation (lediglich Information) über Konsultation bis zu Mitwirkung (öffentliche Debatte, regelmäßige und institutionalisierte Partizipation). Größtenteils beschränkte sie sich jedoch auf Konsultationen und einzelne Workshops. Partizipation im Sinne von Mitverantwortung und Kontrolle war nirgends gegeben. Deshalb muss negativ vermerkt werden, dass in keinem PRSP-Land die Partizipation in dem Sinne befriedigend war, dass sich die Zivilgesellschaft mit ihren Forderungen in den Papieren ausreichend berücksichtigt fühlte.<sup>170</sup>

Es zeigte sich schnell, dass die partizipativen Prozesse viel mehr Zeit in Anspruch nehmen als angenommen und eingeplant wurde. Dies wurde vor allem für die Länder zum Problem, die ein PRSP entwickeln müssen, um sich für den HIPC-Schuldenerlass zu qualifizieren, und dies sind ein Großteil der ersten PRSP-Länder (vgl. Tabelle Anhang 3). Die knappen Zeitpläne lassen Diskussionen über kontroverse Themen oder Alternativen nicht zu. Darunter leidet nicht nur die Pluralität, sondern auch die Qualität der Strategien. Auch die Europäische Kommission äußerte Bedenken gegenüber dem zu knappen Zeitrahmen:

„(...) credibility [of PRSP] could be undermined if the main purpose of producing the document becomes the access to debt relief under HIPC and to concessional IMF and World Bank loans. [We] are concerned that the timing of the PRSP process might be driven too much by [IFI] Board schedules and too little by the time required for participatory processes to evolve.”<sup>171</sup>

Die Weltbank hat diese Problematik erkannt und die Möglichkeit des I-PRSPs und des PRSP Preparation Status Reports geschaffen (vgl. Punkt 3.2.2.4). Dies ist nach Einschätzung verschiedener NGOs und Geber nicht optimal, da ein schnell erstelltes und qualitativ schlechtes I-PRSP dann als Grundlage für das PRSP genommen und dadurch die Chance für ein hochwertiges PRSP verbaut werde.<sup>172</sup> Zudem bestehe die Gefahr, dass sich die (I-)PRSPs allein an den Wünschen der IFIs orientierten, um die Bewilligung des Schuldenerlasses nicht zu gefährden.<sup>173</sup> Breite Diskussionen und Partizipation von eventuell IFI-kritischen NGOs werden gemieden.

Dieses Problem betrifft in dieser Form allerdings nur Länder mit einer relativ starken Zivilgesellschaft, die im Prinzip in der Lage ist, am PRSP-Prozess zu partizipieren. In vielen Ländern gibt es jedoch eine Zivilgesellschaft im westlichen Sinne nicht. In den ärmsten

<sup>170</sup> Vgl. Eberlei 2001: 6-8; Oxfam 2001: 3; World Vision 2001: 4.

<sup>171</sup> Brief der Europäischen Kommission an die Regierung von Benin, zit. nach Eurodad 2000: 12.

<sup>172</sup> Darunter Deutschland, die Niederlande, Norwegen, Japan, Eurodad und SIDA. Vgl. Eurodad 2000: 12.

<sup>173</sup> Vgl. Eurodad 2000: 13 (Beispiele Tansania, Bolivien).

Ländern sind CSOs oft kaum organisierte lokale Gruppen oder professionelle „Business-NGOs“, die von Geldern aus dem Norden abhängig sind. Nationale Dachorganisationen oder Netzwerke, die zumindest ansatzweise einem repräsentativen Anspruch gerecht werden könnten, sind selten. Sie sind zudem kaum zu einem professionellen, kompetenten Dialog mit der Regierung in der Lage. Selbst in Bolivien, wo die katholische Kirche als starker zivilgesellschaftlicher Akteur auftritt, zeigten sich diese Probleme.<sup>174</sup>

Die mangelnden Kapazitäten der CSOs machen sich auch in den Bereichen bemerkbar, auf die sie Einfluss in den PRSP-Diskussionen ausüben. Kaum eine Gruppe ist ökonomisch versiert genug, um beispielsweise die Rolle der Wechselkurse für die Armutsbekämpfung zu diskutieren. Sie sind somit oftmals lediglich auf die „soft politics“ beschränkt. Diese Konzentrierung ergibt sich aber nicht nur aus den Interessen und Kapazitäten der CSOs, sondern auch daraus, dass sie häufig von der Diskussion über makroökonomische Fragen ausgeschlossen wurden (vgl. dazu auch Punkt 2.2.3). In einigen Fällen wurden die betreffenden Teile des PRSPs gar nicht erst veröffentlicht.<sup>175</sup>

Denn letztendlich bestimmt die Regierung Themen und Teilnehmer des Partizipationsprozesses. Aus einigen Ländern wurde berichtet, dass lediglich ein kleiner Kreis regierungsfreundlicher oder schlicht regierungsbekannter NGOs zur Teilnahme an Workshops eingeladen wurde. Oft seien Konferenzen und Workshops zudem sehr kurzfristig organisiert worden und gingen über pflichtgemäße Konsultationen nicht hinaus.<sup>176</sup> Eine Vertreterin des Tanzania Gender Networking Programme (TGNP) charakterisiert die Situation folgendermaßen:

“They [CSOs] are expected to comment on massive policy documents, received at the last minute, without adequate information and the opportunity to consult with their own constituencies.”<sup>177</sup>

Insbesondere für Afrika lässt sich die Tendenz feststellen, CSO als NGO zu verstehen. Die Konsultationen beschränken sich auf spezialisierte, professionelle NGOs und übergehen Mitgliederorganisationen.<sup>178</sup> Dadurch werden marginalisierte Gruppen wie Frauen, Jugendliche, alte Menschen und Minderheiten, sowie machtvolle Gruppen, die von der Regierung als Bedrohung empfunden werden, nicht beteiligt. Dabei ist die Frage der Repräsentativität, also inwieweit die verhandelnden CSOs wirklich breite

<sup>174</sup> Vgl. Eberlei 2000a: 16; Christian Aid 2001: 17-19.

<sup>175</sup> z.B. in Ghana, Tansania und Kenia. Vgl. Cheru 2001: 14; Save the Children UK 2001: 14; Eurodad 2001: 8.

<sup>176</sup> Vgl. Whaites 2000: 8f., 11f; Eurodad 2000: 3, Eberlei 2001: 14; Christian Aid 2001: 11f, 14f.

<sup>177</sup> Mbilinyi 2001.

Bevölkerungskreise vertreten, entscheidend für die Legitimation der Partizipation. In der überwiegenden Mehrheit der Länder scheint Partizipation in Form einer „participation of selected groups in selected meetings with pre-selected parameters to discuss pre-existing plans“<sup>179</sup> abgelaufen zu sein.

Aus vielen Ländern wurden Proteste von CSOs gegen die unzureichenden Partizipationsmöglichkeiten bekannt. In einigen Fällen führte das dazu, dass CSOs den PRSP-Prozess ganz ablehnen, da er sie von ihren eigentlichen Aufgaben abhalte und letztendlich die Strukturanpassungspolitik legitimiere. Die *Jubilee South Declaration*, die von über 40 CSOs aus 16 afrikanischen Ländern verabschiedet wurde<sup>180</sup>, enthält eine Verweigerung gegenüber dem PRSP-Prozess an sich, ähnliches wird von NGOs aus dem Tschad berichtet.<sup>181</sup> In Bolivien verabschiedeten über einhundert CSOs eine Resolution, in der sie die IFIs auffordern, das PRSP aufgrund des unzureichenden Partizipationsprozesses abzulehnen - ohne Erfolg.<sup>182</sup>

Die Weltbank gibt im *Poverty Reduction Strategy Sourcebook* eine Definition von Partizipation als „a process through which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decisions and resources that affect them“.<sup>183</sup> Sie verzichtet aber auf eine Darlegung, wie dies erreicht werden soll, ebenso auf eine qualitative Evaluierung des Prozesses in den Joint Staff Assessments (JSAs), mit Verweis auf länderspezifische Interpretationen. Das lässt einer Regierung genug Spielraum, selbst zu definieren, wie weit Partizipation reichen soll und welchen Teilnehmerkreis sie umfasst. Auf der anderen Seite sind Regierungen gezwungen, NGOs zumindest anzuerkennen und Partizipation ernst zu nehmen. Die Zusammenarbeit mit NGOs und CSOs hat sich zumindest quantitativ gesteigert. Die Partizipation bei vielen I-PRSPs übertraf sogar die Erwartungen der Weltbank.<sup>184</sup> Viele Regierungen begreifen jedoch Partizipation weniger als Weg denn schon als das Ziel, das häufig bei pflichtgemäßen Konsultation stehen bleibt (die auch für sich alleine schon eine Herausforderung sind). Von westlichen Gebern und NGOs gibt es allerdings verstärkte Bemühungen, die zivilgesellschaftlichen Akteure im Süden zu stärken.

---

<sup>178</sup> Vgl. ODI 2001: 41.

<sup>179</sup> Jubilee South et.al. 2001: 4.

<sup>180</sup> Darunter NGO- und Jubilee 2000-Netzwerke sowie viele kirchliche Organisationen. Vgl. Jubilee South 2001.

<sup>181</sup> Vgl. Eurodad 2000: 4.

<sup>182</sup> Vgl. Christian Aid 2001: 18f.

<sup>183</sup> World Bank 2001c.

<sup>184</sup> Vgl. Eurodad 2000: 2-4.

Insofern gibt es indirekt positive Auswirkungen auf die Stärkung der Zivilgesellschaft, aber kaum einen konkreten Einfluss derer auf PRSPs. (vgl. dazu Punkt 4.5)

Die Schwäche und mangelnden Kapazitäten von CSOs in Entwicklungsländern müssen jedoch auch der Weltbank bei Erstellung des Konzeptes bekannt gewesen sein. Ihre Informationspolitik über das neue Konzept und die damit verbundenen Verfahrensweisen zielt dessen ungeachtet mehr auf politisch einflussreiche NGOs in den Geberländern als auf diejenigen im Süden. Die Internetforen, das PRSP Sourcebook, die Links zu kritischen externen Evaluierungen sind Gruppen ohne Internetzugang und Englischkenntnissen kaum zugänglich.<sup>185</sup> Um lokale und nationale NGOs in Entwicklungsländern zu erreichen, sind andere Informationsmethoden nötig, z.B. verstärkte Nutzung der Medien im Land oder öffentliche Hearings. Eine allgemein verständliche Zusammenfassung der (I-)PRSPs, auch in verschiedenen Landessprachen, kann die Bevölkerung zur Teilnahme an einer öffentlichen Debatte befähigen.<sup>186</sup> Daraus folgt die Frage, inwieweit die Forderung nach zivilgesellschaftlicher Partizipation überhaupt realistisch ist, oder von vorneherein als „Alibiveranstaltung“<sup>187</sup> gedacht war. So, wie die partizipativen Elemente des PRSP-Ansatzes bis jetzt umgesetzt wurden, scheinen sie tatsächlich mehr auf geberorientierte NGOs ausgerichtet zu sein, denn auf eine Zivilgesellschaft im Sinne von Bürgerinitiativen, Basisgruppen, Verbänden oder auch Gewerkschaften. Ein Sprecher einer Partnerorganisation von World Vision International kommt deshalb zu dem Schluss: „I (...) feel that the NGOs have been used by World Bank/IMF to satisfy certain lobby groups.“<sup>188</sup>

Während die Partizipation der Zivilgesellschaft breit diskutiert wird, wird der Einrichtung, die bereits eine institutionalisierte Form repräsentativer Partizipation darstellt, kaum Beachtung geschenkt: dem Parlament. In den meisten Ländern hat es keine aktive Rolle im PRSP-Prozesse eingenommen, oft ging seine Beteiligung über eine einzelne Diskussion oder die Bestätigung des fertigen Konzeptes nicht hinaus. Von den bisher erstellten afrikanischen PRSPs hat an kaum einem das Parlament aktiv mitgearbeitet.<sup>189</sup> Dies ist einerseits auf eine allgemein geringe Mitsprache des Parlamentes in vielen

---

<sup>185</sup> Inzwischen sind allerdings mehr und mehr Dokumente auch auf französisch, italienisch, spanisch, portugiesisch und russisch abrufbar.

<sup>186</sup> Wieder ist Uganda ein Positivbeispiel: Dort hat die Regierung eine vereinfachte PRSP-Version erstellt und in fünf Landessprachen veröffentlicht. Vgl. Eberlei 2001: 17f.

<sup>187</sup> Müller 2001.

<sup>188</sup> Zit. nach Whaites 2000: 12.

<sup>189</sup> Vgl. Eberlei 2001: 9. Ausnahme ist Mauretanien.

Entwicklungsländern zurückzuführen, andererseits aber auch darauf, dass das PRSP oftmals als technischer Planungsprozess verstanden wird und nicht als politische Strategie. Die Rolle der Parlamente hat in der internationalen Diskussion wesentlich weniger Aufmerksamkeit erfahren als die der Zivilgesellschaft. Dies wurde mit der „traditionell“ schwachen Position des Parlamentes in vielen Entwicklungsländern begründet, oder auch mit dessen klientelistischen Strukturen.<sup>190</sup> Das ist sicherlich richtig. Die Frage ist aber: Sind CSOs und vor allem NGOs nicht noch weniger demokratisch legitimiert? Und ist es die Regierung immer? Trotzdem wird deren Beteiligung als wichtig eingeschätzt. Die Weltbank hat erst in ihren jüngsten Dokumenten die Rolle des Parlamentes thematisiert. Im Juli 2001, also knapp zwei Jahre nach dem Start des PRSP-Konzeptes, wurde eine erste Schulungsveranstaltung für Parlamentarier zur Armutsbekämpfung durchgeführt.<sup>191</sup> Sollen Parlamente stärker miteinbezogen werden, muss dies mit verstärktem Kapazitätenaufbau einhergehen, vor allem auch im analytischen Bereich. Dies ist ein ebenso wichtiger Beitrag zur Demokratisierung wie die Stärkung der Zivilgesellschaft. Werden Parlamente außer Acht gelassen, kann das kontraproduktive, die oft schwache Demokratie unterminierende Folgen haben.

### 4.3 Die Grenzen der Ownership

„(...) there is actually a conflict between having the country own it and having us agree with everything.”<sup>192</sup>

*Stanley Fischer, IWF*

Die Idee der Ownership umfasst mehrere Dimensionen, von denen für das PRSP vor allem die gesellschaftliche Dimension (breite Unterstützung in der Bevölkerung), die politische (Unterstützung der Elite), die technokratische (Überzeugung der wichtigsten politischen Entscheidungsträger und Ministerien) und die institutionelle (Einbettung der Maßnahmen in das politische System) von Belang sind.<sup>193</sup>

Die Schwierigkeiten, eine breite Unterstützung der Bevölkerung durch partizipative Prozesse zu erreichen, wurden bereits ausführlich geschildert. Doch auch bei den Regierungen, die nach Vorstellungen der Weltbank nun „on the driver’s seat“ sitzen

---

<sup>190</sup> Vgl. Booth 2001: 11.

<sup>191</sup> Vgl. Eberlei 2001: 23.

<sup>192</sup> Wolfensohn/Fischer 1999.

sollten, bleibt die Ownership gering. Da das Programm von außen, also von den Gebern, initiiert wurde, wird es teilweise als nichts anderes als eine neue Washingtoner Strategie wie schon viele zuvor oder als Bedingung für den HIPC-Schuldenerlass aufgefasst.<sup>194</sup> Rhetorisch wird das neue Ziel der Armutsbekämpfung zwar gewürdigt, viele Beobachter zweifeln allerdings, ob nach Erreichen des *Completion Points* die Überzeugung anhält. Dann erst wird die Frage der Ownership letztlich zu beurteilen sein.

Die technokratische und institutionelle Ebene der Ownership ist kaum positiver zu bewerten. In den acht vom Overseas Development Institute (ODI) untersuchten afrikanischen Ländern bleibt sie auf einen kleinen Kreis hochrangiger Regierungsangestellter in den betroffenen Ministerien beschränkt. Beamte in anderen Ministerien und erst recht auf regionaler und lokaler Ebene sind so gut wie nicht in die Prozesse involviert.<sup>195</sup> Dies hängt auch mit den mangelnden Kapazitäten bei Regierungen und Verwaltungen zusammen. Im Bereich der Makroökonomie ist eine Ownership kaum zu erreichen, da die Regierungen nicht über die notwendigen Experten verfügen, um die gegenwärtigen Bedingungen zu analysieren und gegebenenfalls ein alternatives, den Landesgegebenheiten angemessenes Rahmenwerk zu entwickeln. Hier spielt auch mangelndes Wissen über die komplexen Zusammenhänge von unterschiedlichen Politikmaßnahmen eine Rolle. Dieses Wissen fehlt allerdings nicht nur in den Ländern, sondern auch bei den IFIs selbst.<sup>196</sup> Wie sollen Alternativen diskutiert werden, wenn sie nicht bekannt sind? Während die Regierung also hochwertige Analysen als Grundlage für das PRSP erstellen und auf diesen eine Strategie aufbauen soll, soll sie noch gleichzeitig die Auswirkungen und Widersprüche der gerade gefunden Maßnahmen in einem – für viele neuen und ungewohnten – offenen Prozess mit zivilgesellschaftlichen Vertretern, die sie erst definieren und finden müssen, diskutieren und auf deren Wünsche und Forderungen eingehen - und das alles möglichst innerhalb eines Jahres, nach jahrzehntelanger Umsetzung Washingtoner Strategien, die weder die Entwicklung von Eigenverantwortung noch von Kapazitäten zuließ.

Neben diesen internen Hindernissen für Ownership spielt die externe Ebene eine entscheidende Rolle. Gegenüber Weltbank und IWF haben die Nehmerländer zwar jetzt mehr Eigenständigkeit bei der Ausarbeitung der Papiere, diese müssen jedoch von einem

---

<sup>193</sup> Vgl. ODI 2001: 54.

<sup>194</sup> Z.B. in Malawi, Kenia und Mali. Vgl. Booth 2001: Annex 2.

<sup>195</sup> Vgl. ODI 2001: 20, 54-56.

<sup>196</sup> Vgl. GAO 2001: 55-58.

gemeinsamen Ausschuss der IFIs abgesegnet werden. Die Weltbank schreibt zwar: „The term ‚endorsement‘ is not intended to constitute formal approval of the PRSP, which is a country-owned document.“<sup>197</sup> De facto müssen sich die Länder aber nach den Anforderungen der IFIs richten, um neue Kredite bewilligt zu bekommen. Die PRSPs werden letztendlich geschrieben, um von den IFIs gebilligt zu werden und weiterhin Kredite zu erhalten. Insofern ist auch ohne expliziten Druck dieser implizit immer vorhanden. Vor allem in Ländern mit wenig Kapazitäten und schwacher demokratischer politischer Kultur ist die Gefahr groß, dass die IFIs oder andere Geber mit Ratschlägen den Prozess dominieren, und dem Land nicht die Zeit und die Anreize geben, sein eigenes Programm zu entwickeln und dieses dann von den Gebern unterstützen zu lassen. Je nachdem, wie viel oder wenig Kapazitäten das Land hat, kann der Einfluss auf diesem Wege sehr groß sein. Bei vielen Regierungen kommt es deswegen zu einer Art „freiwilliger Selbstzensur“, wie die Reaktion einer Regierung auf die Diskussion um makroökonomische Maßnahmen zum Schutz der heimischen Landwirtschaft und Textilindustrie zeigt: „The response was that there was no reason to put anything in that the IMF and WB would reject anyway.“<sup>198</sup> Manchmal ist der Druck jedoch auch viel expliziter: Aus mehreren Ländern wurde bekannt, dass Elemente des PRSPs durch andere Abkommen mit den IFIs bereits vorgegeben waren. In Bolivien z.B. verwies der IWF wiederholt darauf, dass der makroökonomische Rahmen bereits im PRGF-Abkommen festgelegt sei.<sup>199</sup> Auch in anderen Fällen waren durch die PRGF und HIPC-Bedingungen einige, z.T. sehr fragwürdige und kontroverse Maßnahmen von vorneherein festgelegt.<sup>200</sup> In Honduras wurde die Privatisierung des Elektrizitätsbereichs als Bedingung für den HIPC-Schuldenerlass in das PRGF-Abkommen aufgenommen, obwohl sich CSOs dagegen ausgesprochen hatten und das Parlament rechtlich gesehen darüber hätte abstimmen müssen.<sup>201</sup> Des Weiteren zeichnet sich die Tendenz ab, in den PRSC-Vereinbarungen speziellere Maßnahmen festzuschreiben.<sup>202</sup> Doch die Konditionalität erstreckt sich noch weiter: Dem tansanianischen I-PRPS wurde von den beiden IFIs eine Policy-Martix angefügt, die nicht weniger als 157 Konditionalitäten enthält. Dazu kommen noch über 20

---

<sup>197</sup> World Bank 2000b: 5, Anm. 14.

<sup>198</sup> Save the Children UK 2001: 14f. Vgl. auch Eurodad 2001: 7f.

<sup>199</sup> Vgl. Eurodad 2000: 8; auch Jubilee South 2001; Müller 2001.

<sup>200</sup> So beispielsweise in Angola, Benin, Tansania und Malawi. Vgl. ODI 2001: 21; Bierschenk et al. 2001: 8, Müller 2001; Christian Aid 2001: 12.

<sup>201</sup> Vgl. Eurodad 2000: 7.

<sup>202</sup> Vgl. Eurodad 2001: 7.

Konditionalitäten für den Schuldenerlass, 10 für die CAS und einige weitere für zukünftige konzessionäre Kredite. Auch im Beniner I-PRSP finden sich 111 Konditionalitäten für die Regierungspolitik; die Frage, wie der Schuldenerlass sozialpolitisch genutzt werden soll, wird dagegen nicht thematisiert.<sup>203</sup> Auf diese Weise werden nicht nur die Ownership, sondern auch demokratische Prozesse unterminiert.

Unter diesen Umständen kann dann die „Ownership“ der altbekannten IFI-Konzepte entstehen. Die Weltbank ist sich ihrer schwierigen Rolle bewusst. Wiederholt betont sie, dass ihre Richtlinien für PRSPs als feste Bedingungen aufgefasst werden könnten, die keinen Spielraum für landesspezifische Lösungen lassen, oder dass die Beurteilung durch das JSA zu vorseilendem Gehorsam führen kann.<sup>204</sup> Trotzdem sollen in vielen Ländern die IFI-Mitarbeiter über die (I-)PRSPs nicht anders verhandelt haben als bei vorigen Krediten, erst nach einiger Zeit wurde das Gebaren sichtlich zurückhaltender.<sup>205</sup> In einigen Ländern wurden Teile des PRSPs erst mit den IFIs abgestimmt, bevor sie CSOs vorgelegt wurden, denen sie nicht mehr zur Diskussion standen. Oftmals wurden die Endversionen der I-PRSPs an die Weltbank geschickt, ohne nochmals veröffentlicht worden zu sein, oft sind sie auf englisch erstellt wurden und erst später in die Landessprachen übersetzt worden.<sup>206</sup> Damit sind sie nicht nur der Bevölkerung, sondern auch den meisten Stakeholdern nicht oder erst spät zugänglich.

Es geht also zunächst um die Schaffung der Voraussetzungen für Ownership, und dafür müssen die IFIs (und die anderen Geber) die Kapazitäten im Land fördern. Dies impliziert aber auch, sich mit eigenen Expertenratschlägen zurückzuhalten und das wird nicht leicht sein: „The depth of change that this requires in donor agency cultures should not be underestimated.“<sup>207</sup>

---

<sup>203</sup> Vgl. Cheru 2001: 10.

<sup>204</sup> Vgl. IMF/IDA 1999b: 16; World Bank 2000c: 7; World Bank/IMF 2001b: 23.

<sup>205</sup> Vgl. ODI 2000: 8, Booth 2001: 8, Eurodad 2000: 6; Müller 2001.

<sup>206</sup> Z.B. in Tansania, Kenia, Nicaragua, Honduras und Benin. Vgl. Müller 2001; Eurodad 2000: 3, 7; Booth 2001: Annex 2; Bretton Woods Project 2000; Eurodad 2001: 8; Oxfam 2001: 3.

<sup>207</sup> Foster/Norton 1999.

#### 4.4 Die inhaltliche Ausrichtung der PRSP

„Experimentation in the PRSP is to be encouraged.“<sup>208</sup>  
*IMF/IDA*

Eines der Hauptanliegen der neuen Strategie ist es, der Multidimensionalität von Armut gerecht zu werden. Die Aufweichung des Washington Consensus scheint eine gute Voraussetzung für eine Abkehr von dem strikten Maßnahmenkatalog der SAPs. Weltbank und IWF betonen in ihren Verlautbarungen immer wieder: „The staffs must be open to more flexible, home grown adjustment and reform paths, which reflect country ownership.“<sup>209</sup> Die interne Entwicklung der PRSPs bietet eine gute Basis für eine länderspezifische Verknüpfung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Armutsbekämpfung. Trotzdem sind bei einem Großteil der bisher erstellten PRSPs und I-PRSPs die alten makroökonomischen Vorstellungen vorherrschend.<sup>210</sup> Wie bereits geschildert, stehen diese oft nicht zur Diskussion (vgl. Punkt 4.2). In keinem der bisherigen PRSP-Prozesse waren die Regierung oder die IFIs bereit, über die derzeitigen strukturellen und makroökonomischen Programme zu diskutieren.<sup>211</sup> In nicht wenigen PRSPs finden sich Maßnahmen wie Gebühren für Schulen und Gesundheitsdienste.<sup>212</sup>

Überdies wird in den PRSPs nicht erklärt, in welchem Zusammenhang diese wirtschaftspolitischen Maßnahmen mit den Zielen der Armutsbekämpfung stehen.<sup>213</sup> Die Poverty and Social Impact Analysis (PSIA), die eigentlich Bestandteil jedes PRSPs sein sollte, wurde völlig vernachlässigt. Bis heute wurden, abgesehen von einzelnen PRGFs keine PSIAs vorgenommen, die Weltbank ist immer noch dabei, das erforderliche Methodenset zu entwickeln.<sup>214</sup> Somit wurde nur in den seltensten Fällen analysiert, welche sozialen Auswirkungen die makroökonomischen Maßnahmen haben werden.

Das *PRSP Sourcebook* der Weltbank, die wesentliche Anleitung für die PRSPs, vertritt in Bereichen wie öffentliche Ausgaben oder Handel den klassischen neoliberalen Ansatz und dürfte seine Wirkung auf die PRSPs nicht verfehlt haben. Das Kapitel zu „pro-poor growth“ ist bis heute noch nicht vorhanden.<sup>215</sup> Für Fantu Cheru, unabhängiger Experte des UNHCHR, ist es offensichtlich, dass die Länder in den PRSPs einen makroökonomischen

---

<sup>208</sup> IMF/IDA 1999b: 11.

<sup>209</sup> IMF/IDA 1999b: 13.

<sup>210</sup> Vgl. Christian Aid 2001: 12f; Jubilee South et al. 2001: 1f.

<sup>211</sup> vgl. Oxfam 2001: 4.

<sup>212</sup> Vgl. Save the Children UK 2001: 17f.

<sup>213</sup> Vgl. Cheru 2001: 10.

<sup>214</sup> Vgl. World Bank 2002; World Vision 2001: 6; Oxfam 2001: 14.

Schwerpunkt gelegt haben, um den Wünschen von IWF und Weltbank zu entsprechen, auf deren Kredite sie dringend angewiesen sind. Er zitiert den Finanzminister eines afrikanischen HIPC-Landes:

„We prefer to pre-empt them [IWF und Weltbank] by giving them what they want before they start lecturing us about this and that. By doing so, we send a clear message that we know what we are doing – i.e. we believe in structural adjustment.“<sup>216</sup>

Die Fokussierung auf Maßnahmen im makroökonomischen Bereich zur Förderung von Stabilität und Wirtschaftswachstum spiegelt die Prämisse der Weltbank wider, dass Wachstum zwar keine hinreichende, aber eine notwendige Bedingung für Armutsreduzierung sei. Dabei werden Unvereinbarkeiten, z.B. zwischen schnellem Wirtschaftswachstum und Umweltschutz häufig ausgeklammert. In Uganda wurde zwar der Umweltaktionsplan von 1994 in das PRSP integriert, in Burkina Faso beispielsweise aber der Aktionsplan zur Bekämpfung von Wüstenbildung nicht berücksichtigt, in Tschad der gesamte Komplex der staatlichen Öleinnahmen ausgeblendet.<sup>217</sup> Die besonderen Belastungen der Armen durch Umweltzerstörung (z.B. Wassermangel und verminderte Bodenfruchtbarkeit durch Abholzung und Erosion) werden in den an klassischer Wachstumstheorie orientierten PRSPs volkswirtschaftlich nicht einberechnet. Insofern können die PRSPs kaum als nachhaltige Entwicklungsstrategie gelten. Auch die Erstellung und Implementierung einer *National Strategy for Sustainable Development* (NSSD) wurde nicht in die PRSPs aufgenommen. Dabei ist dies auch eines der IDG, und sollte somit idealerweise ins PRSP integriert werden, ist man sich der Interdependenz von Armut und Umwelt und der ökologischen Implikationen wirtschaftlichen Wachstums bewusst.<sup>218</sup>

Auch wenn man eine mittelbare Kausalität von Wachstum und Armut als gegeben hinnimmt, dürfte unbestritten sein, dass diese vor allem die Einkommensarmut betrifft. Weitere Dimensionen von Armut werden durch die Fokussierung auf die ökonomischen Aspekte vernachlässigt. Themen wie Governance, Korruptionsbekämpfung, Transparenz und Rechenschaftspflicht werden in den (I-)PRSPs nur am Rande angesprochen.<sup>219</sup> Die gesellschaftlichen Aspekte von Armut, also Ungleichheit von Männern und Frauen oder Ausschluss von Entscheidungen, werden kaum behandelt. Ihre Bekämpfung würde auch die Diskussion kontroverser Themen wie Erbrecht, Landreformen, Steuerreformen oder

---

<sup>215</sup> Stand 15.03.02. Vgl. World Bank 2001c.

<sup>216</sup> Zit. nach Cheru 2001: 12.

<sup>217</sup> Vgl. Schipulle 2000: 235; Eurodad 2001: 7.

<sup>218</sup> Vgl. Asche/Breustedt/Kampmann 2000: 15f.

Korruption erfordern.<sup>220</sup> Im Bereich der Geschlechterdiskriminierung beispielsweise gehen die meisten Papiere kaum über den Schulbesuch von Mädchen und den Zugang von Frauen zu Gesundheitsdiensten hinaus. Selbst die IFIs mahnen, dass Themen wie Gender, Governance, ökologische Nachhaltigkeit oder HIV/AIDS mehr Beachtung bekommen müssen, da sich die favorisierten Maßnahmen zu oft auf die ökonomische und klassische sozialpolitische Ebene beschränken.<sup>221</sup> In keinem der bisherigen PRSPs wird auf den Unterschied zwischen chronischer und zeitweiliger Armut eingegangen, das Konzept der Verwundbarkeit wird nicht in die Strategien miteinbezogen.<sup>222</sup> Allerdings hängt dies auch mit dem Zeitdruck vor allem für die HIPC-Länder zusammen, der keinen Raum für die Diskussion und Einigung über solche wichtige Themen lässt.

Positiv ist allerdings anzumerken, dass Armutsbekämpfung in und durch die PRSPs als zentrales Problem anerkannt wird, wodurch das Thema aus dem „social-sector ghetto“<sup>223</sup> befreit wird und umfassend angegangen werden kann. Die Rolle von Sektoren wie Landwirtschaft oder Steuerpolitik wird untersucht und einbezogen. Allerdings lässt sich die Tendenz feststellen, dass Armutsbekämpfung vor allem als technische Maßnahme aufgefasst wird (Strukturreformen, Ausgabenmanagement) und politisch kontroverse Themen ausgespart werden.<sup>224</sup>

Insofern lassen sich bislang zwar einige Schwerpunktverschiebungen, nicht aber eine absolute Abkehr von traditionellen Strukturanpassungspolitiken erkennen. Diese Verschiebungen sind aber nicht der Ownership geschuldet, sondern den neuen Ideen der Weltbank. Insofern dürfte das *European Network on Debt and Development* mit seiner Einschätzung durchaus richtig liegen: „(...) there is nothing in PRSP/PRGF programmes that might not have been written by a WB/IMF staff team themselves.“<sup>225</sup>

---

<sup>219</sup> Vgl. World Bank/IMF 2000b: 4.

<sup>220</sup> Lediglich in das kenianische I-PRPSP wurde eine Landreform mit der Vergabe von Landrechten an 300.000 landlose Bauern aufgenommen. Vgl. Cheru 2001: 11.

<sup>221</sup> Vgl. World Bank/IMF 2001b: 6.

<sup>222</sup> Vgl. Save the Children UK 2001: 15f.

<sup>223</sup> Booth 2001: 9.

<sup>224</sup> Vgl. ODI 2001: 45.

<sup>225</sup> Eurodad 2000: 10.

#### 4.5. Ausblick

Bei allen Kritikpunkten und Schwächen der bisherigen PRSP-Prozesse sollte man nicht aus dem Auge verlieren, dass dieser Prozess erst an seinem Anfang steht und aus den Schwierigkeiten der Anlaufphase konstruktive Verbesserungen resultieren können. Vor allem Weltbank und IWF verweisen gerne darauf, dass man sich in einem Lernprozess befinde. Tatsächlich kann man Erfolg oder Misserfolg der PRSPs wohl frühestens nach den ersten mehrjährigen Erfahrungen in der Umsetzung beurteilen. Bis jetzt drehen sich die Diskussionen größtenteils um die Modalitäten der Entwicklung eines PRSPs und nicht um dessen Implementierung .

Die Kernfrage ist daher, ob der neue Ansatz die Chance für eine dauerhaften tatsächlichen Politikwechsel in den Ländern bietet, und zwar sowohl auf der Ebene der Policy als auch der Politics. Inwieweit werden die PRSPs in den Ländern institutionalisiert und ein Querschnittsthema in allen Politikfeldern?

Mehr und mehr rücken deshalb mittlerweile die sogenannten „second round-effects“ in das Blickfeld der Beobachter. Diese meinen, dass in den anfänglichen PRSP-Prozessen die Partizipation der Zivilgesellschaft zwar unbefriedigend ist, gleichzeitig jedoch wichtige Grundsteine für eine bessere zukünftige Politik gelegt werden. Denn NGOs und andere CSOs werden durch das PRSP dazu gebracht, sich zu organisieren, Netzwerke und Zusammenschlüsse ins Leben zu rufen sowie Kapazitäten zu entwickeln.<sup>226</sup> Ein Beispiel dafür ist Tansania, wo die mangelnde Partizipation am Interim-PRSP heftig kritisiert wurde<sup>227</sup>, es aber durch den Prozess zu Organisationen und Koalitionen von CSOs kam und sich die Kommunikation untereinander verbesserte.<sup>228</sup> Andererseits zeigte sich gerade in Tansania, dass der gesamte PRSP-Prozess bei den CSOs an Glaubwürdigkeit verlor, da sie sich sowohl von der Regierung als auch von der Weltbank über das tatsächliche Ausmaß ihrer Beteiligung getäuscht sahen. Ob diese durch eine gesteigerte Beteiligung am Enddokument wiederherzustellen ist, ist äußerst zweifelhaft:

„The politics of managing this discord between government and civil society will be a more difficult problem to overcome than the problem of data and technical expertise in the preparation of the full PRSP.“<sup>229</sup>

---

<sup>226</sup> Vgl. Oxfam 2001: 2; Müller 2001.

<sup>227</sup> Vgl. z.B. Mbilinyi 2001.

<sup>228</sup> Vgl. Booth 2001: Annex 2.

<sup>229</sup> Cheru 2001: 15.

In vielen Ländern sind CSOs unzufrieden, da ihre Anliegen in den Interim- und Voll-PRSPs nicht berücksichtigt werden und dies offensichtlich von den IFIs auch nicht mit Nachdruck gefordert wird.<sup>230</sup> Aber auch hier zeigen sich Unterschiede von Land zu Land, alleine schon, was die Festlegung weiterer Partizipation, z.B. bei Implementierung und Monitoring, im PRSP anbelangt. Während Uganda wieder das Positivbeispiel ist, bekunden andere Länder allein die Absicht, die Partizipation fortzusetzen oder gehen überhaupt nicht darauf ein.<sup>231</sup>

Auch wenn die Umsetzung noch erhebliche Mängel zeigt, lässt sich daraus nicht per se auf den mangelnden Willen der Weltbank schließen, sondern sind diese auch in der Situation der jeweiligen Länder begründet. Kapazitätenaufbau ist somit eine, wenn nicht die entscheidende Voraussetzung zur Erreichung von Ownership und wird zu einer zentralen Aufgabe der Weltbank, wenn sie ihren Ansatz ernsthaft umsetzen möchte. Inzwischen organisieren Weltbank und IWF zahlreiche Workshops für alle an PRSP-Prozessen Beteiligten zu verschiedenen Aspekten der PRSPs auf globaler, regionaler sowie nationaler Ebene. Seit Anfang 2001 werden solche auch vom neugegründeten Attacking Poverty Program (APP) des World Bank Institute organisiert, vorrangig für afrikanische Teilnehmer.<sup>232</sup> Nur wenn es gelingt, Zivilgesellschaft, Parlament und weitere relevante Akteure langfristig mit den erforderlichen analytischen und technischen Kapazitäten auszustatten, werden sich Partizipation und Qualität gegenseitig bedingen und nicht ausschließen. Wie ernst es der Weltbank mit ihrer neuen Strategie ist, wird sich deshalb auch daran messen lassen, ob sie die Kapazitätenförderung zu einer ihrer Prioritäten macht.

---

<sup>230</sup> Vgl. Oxfam 2001: 2.

<sup>231</sup> Vgl. Eberlei 2001: 8.

<sup>232</sup> Vgl. World Bank/IMF 2001c: 8f.

## 5. Die Durchsetzung des PRSP-Konzeptes im Entwicklungsregime

Können die PRSPs und das ihnen zugrundeliegende Entwicklungsverständnis trotz der aufgezeigten Schwierigkeiten eine neue Phase der Entwicklungszusammenarbeit einläuten? Abgesehen von ihren inhaltlichen Begrenzungen und Schwierigkeiten, die im nachfolgenden Kapitel diskutiert werden, hängt diese Frage vor allem vom Verhalten der weiteren Akteure des Entwicklungsregimes ab. Zunächst ist dies mit der interdependenten Situation der Weltbank in einem Internationalen Regime begründet, wie in Anhang 1 dargestellt. Darüber hinaus jedoch wurde in den vorherigen Kapiteln offensichtlich, dass der neue Ansatz auf eine verstärkte Koordinierung und Kohärenz der Geberpolitiken zielt. Dies erfolgt nicht nur durch den Appell an eine besser koordinierte Zusammenarbeit, sondern indem ein Konzept eingeführt wird, das *nur dann* funktionieren kann, wenn sich die anderen Akteure an die darin propagierten Regeln und Verfahren halten: Es macht keinen Sinn für ein Land, ein PRSP oder einen CDF zu erstellen, wenn lediglich die Weltbank ihre Aktivitäten daran ausrichtet. Die Akzeptanz des PRSP von möglichst vielen Akteuren ist zentral für dessen Effektivität.

Besonders wichtig ist dabei die Reaktion des IWF, denn die Programme und Kredite der beiden Bretton Woods Institutionen (BWIs) sind seit den späten 70er Jahren sehr eng miteinander verknüpft.<sup>233</sup> Der IWF musste grundsätzlich von den neuen Normen überzeugt werden, während dies bei Gebern und NGOs nicht der Fall war, da sie selbst diese Normen in den Diskurs gebracht haben. Hier ist vielmehr interessant, ob sie die Regeln und Verfahren für die Umsetzung dieser Normen akzeptieren. Bei den Gebern würde dies bedeuten, dass sie letztlich von einer autonomen bilateralen EZ Abschied nehmen, für NGOs, dass sie in das Entwicklungsregime eingebunden sind. Beide gäben also einen erheblichen Teil ihrer Autonomie auf.

---

<sup>233</sup> Siehe dazu ausführlich Feinberg 1997.

### 5.1 „Zwist in der Bretton-Woods-Familie“<sup>234</sup>: Die Zusammenarbeit mit dem IWF

Mit dem Kurswechsel der Weltbank kam es zu Spannungen zwischen den beiden Bretton Woods-Zwillingen. Der IWF war keineswegs geneigt, den neuen Kurs mitzutragen. Die Weltbank hatte sich bereits Mitte der 90er zaghaft vom IWF distanziert und sich der Diskussion mit der Fachöffentlichkeit geöffnet, woran sich der IWF nicht beteiligte (vgl. Kapitel 2.1.2). Zwischen den beiden Institutionen kam es dann vor allem während der Asienkrise zu massiven Differenzen, da der IWF trotz internationaler Kritik an neoliberalen Strategien des Krisenmanagements festhielt (vgl. Kapitel 2.2.2). Insbesondere Stiglitz kritisierte die Rolle von IWF und US-Finanzministerium in Asien massiv und öffentlich. Stiglitz sieht die Krise unter anderem in der Liberalisierung der Finanz- und Kapitalmärkte der betroffenen Länder begründet, die auf internationalen Druck hin erfolgte, womit die Industriestaaten mitverantwortlich für die Krise seien.<sup>235</sup> Außerdem sei die Schwäche der Finanzsektoren in den betroffenen Ländern, denen der IWF die Schuld zuweist, letztlich ein Resultat des Washington Consensus, der dem institutionellen Kapazitätenaufbau keine Bedeutung beimesse: „[The] Washington Consensus had failed to stress that weak financial institutions could be as important a source of macro-instability as excessive government deficits.“<sup>236</sup>

War Stiglitz für die einen Hoffnungsträger für Reformen bei den IFIs, war er anderen genau deswegen ein Dorn im Auge. Von Seiten des IWF und des US-Finanzministeriums wurde Druck gegen Stiglitz ausgeübt. Im November 1999 gab Stiglitz seinen Rücktritt bekannt. Er begründete dies damit, dass es unvereinbar sei, öffentlich seine Meinung über bestimmte Themen kundzutun, und gleichzeitig Chefökonom einer Institution wie der Weltbank zu sein.<sup>237</sup>

Stiglitz hielt sich mit seiner Kritik am IWF auch nach seinem Rücktritt nicht zurück. Zudem war er weiterhin als Berater für Wolfensohn tätig. Am 17. April 2000 veröffentlichte er in *The New Republic* seine „Abrechnung“<sup>238</sup> mit der Politik des IWF. Darin griff er wieder dessen Rolle in der Asienkrise an:

---

<sup>234</sup> Kaps 1998.

<sup>235</sup> Vgl. Stiglitz 2000b.

<sup>236</sup> Stiglitz 1998b: 11.

<sup>237</sup> Vgl. Uchitelle 1999. Nach Wade (2001: 129) geschah der Rücktritt auf Druck des US-Finanzministers, der ansonsten Wolfensohn nicht für eine weitere Amtszeit unterstützt hätte. Auch Eberlei (2000b: 166) schreibt, der Rücktritt sei von den USA erzwungen worden.

<sup>238</sup> So der Titel der deutschen Fassung des Artikels, der einige Tage später in der „Zeit“ erschien: Stiglitz 2000b.

„Ehrlich gesagt, wäre jeder Student durchgefallen, der auf die Frage ‚Wie sollte die finanzpolitische Haltung Thailands in Zeiten des Konjunkturabschwungs sein?’ die gleiche Antwort wie der IWF gegeben hätte.“<sup>239</sup>

Darüber hinaus thematisierte Stiglitz allgemein die undemokratischen und arroganten Arbeitsweisen des IWF, sein Festhalten an veralteten und realitätsfernen Strategien, sowie seine Immunität gegenüber jeglicher Form von Kritik.<sup>240</sup> Der polemische Ton und die harten Vorwürfe verursachten einen politischen Skandal. Damit hatte er sich auch die Unterstützung durch Wolfensohn verspielt. Ende April, während Stiglitz auf einer Weltbank-Mission in Äthiopien war, gab dieser bekannt, dass Stiglitz nicht länger als sein Berater fungiere.<sup>241</sup> Stiglitz kehrte ins akademische Leben zurück und festigte durch zahlreiche weitere Publikationen und Interviews seinen Ruf als einer von den „schärfsten Kritikern von IWF und Weltbank“<sup>242</sup>.

Der Fall Stiglitz, ähnlich wie der Fall Kanbur kurz darauf (vgl. Kapitel 3.2.3), bestätigte für viele Beobachter die Einschätzung, dass die Weltbank von einem wirklichen Politikwechsel noch weit entfernt sei. Doch der Rücktritt Stiglitz ist keineswegs als „Sieg“ für den IWF zu werten. Man darf nicht vergessen, dass der Inhalt von Stiglitz Angriffen allgemein geteilt wird. Kaum jemand behauptet, der IWF habe in der Asienkrise keine Fehler gemacht. Ursache des Skandals war die Tatsache, dass Stiglitz diese Diskussion öffentlich austrug. Die Vorwürfe gegen den IWF blieben also weiterhin von Bestand und sein internationales Ansehen war geschwächt (vgl. Kapitel 2.2.3). Diese angeschlagene Position war wohl auch der Grund, wieso man zumindest rhetorisch auf die Weltbanklinie schwenkte.<sup>243</sup> Mit seiner Zustimmung zu PRGF und PRSP als gemeinsame Programme von Weltbank und IWF in Folge des G7-Gipfels in Köln akzeptierte der IWF offiziell die sozialen Entwicklungsziele wie die Halbierung der Armut bis 2015 als Leitlinie für sein eigenes Handeln.<sup>244</sup> In seiner letzten Rede als IWF-Präsident bei der UNCTAD X in Bangkok stellte sich Michel Camdessus hinter das neu entstehende Entwicklungsparadigma und die IDG. Nach seiner Ansicht zielten auch die IWF-Programme verstärkt auf „high quality growth“, da man erkannt habe, dass Wachstum allein nicht genug sei und sogar destruktive Wirkung haben könne. Neben der Forderung an die reichen Länder nach Marktöffnung für die Produkte

---

<sup>239</sup> Stiglitz 2000b.

<sup>240</sup> Vgl. Stiglitz 2000b; Stiglitz 2000d: 4f.

<sup>241</sup> Vgl. Moberg 2000.

<sup>242</sup> Stiglitz 2000c.

<sup>243</sup> Vgl. Eberlei 2000b: 166.

<sup>244</sup> Vgl. Bosse-Brekenfeld 1999a: 4.

der Entwicklungsländer und mehr ODA sei aber nach wie vor makroökonomische Stabilität und Wachstum die Grundlage, um die Armut zu reduzieren.<sup>245</sup> Diese Rede vom Februar 2000 wird als endgültige Abkehr des IWF von seiner alten Linie gewertet.<sup>246</sup>

Doch allein mit dem rhetorischen Bekenntnis zu den neuen Normen ist es noch nicht getan. Die PRGF des IWF ist mit dem PRSP verbunden wie seinerzeit die ESAF mit dem SAP. Und mehr noch, denn die PRSPs werden von einem gemeinsamen Ausschuss der beiden IFIs genehmigt. Die gemeinschaftliche Führung von IWF und Weltbank in den PRSP-Prozessen stellt die beiden Institutionen vor neue Herausforderungen in der Zusammenarbeit. Gegenüber den Empfängerländern vereinbarten die beiden IFIs, immer geschlossen aufzutreten: Die Joint Staff Assessments (JSAs) drücken eine gemeinsame Meinung aus, die PRSP-Dokumente werden einstimmig gutgeheißen oder abgelehnt.<sup>247</sup>

Von Beginn an wurde festgelegt, dass jede Organisation bei ihren Kernaufgaben bleibt.<sup>248</sup>

Die Weltbank hat die führende Rolle beim Design des PRSP, bei Poverty Assessments, Sektorstrategien, institutionellen Reformen und sozialen Absicherungen. Der IWF widmet sich der Makroökonomie, den Wechselkursen und der Steuerpolitik. In Bereichen wie Finanzmanagement, Haushaltsplanung, Steuer- und Zollverwaltung, wo sich die Kompetenzen überschneiden, will man eng zusammenarbeiten. Falls es zu unterschiedlichen Einschätzungen über die Akzeptanz oder Ablehnung eines PRSP kommt, sollen diese durch das PRSP/HIPC Joint Implementation Committee gelöst werden.<sup>249</sup>

De facto bedeutet das, dass der IWF ein Vetorecht gegenüber der Weltbank hat und umgekehrt. Denn sollte der IWF ein PRSP in seinen Bereichen ablehnen, die Weltbank aber gutheißen, wird das PRSP als Ganzes nicht angenommen, das heißt, die Weltbank kann nicht schon in ihren Bereichen mit der Umsetzung beginnen und z.B. die Makroökonomie nochmals überarbeiten lassen. Das ist im Sinne des holistischen Anspruchs sinnvoll, bedeutet aber ein Zuwachs an Cross-Conditionality<sup>250</sup>. Nachdem diese

---

<sup>245</sup> Vgl. Camdessus 2000.

<sup>246</sup> Vgl. Gilbert/Vines 2000b: 34, Anm. 16.

<sup>247</sup> Vgl. IMF/IDA 1999b: 16.

<sup>248</sup> Diese „areas of primary responsibility“ wurden nach Konflikten zwischen Weltbank und IWF über das Management der Argentinienkrise 1988 (die ähnlich gelagert waren wie die während der Asienkrise) formell festgelegt. Demnach ist der IWF für kurzfristiges Krisenmanagement und makroökonomische Strategien zuständig, die Weltbank dagegen für langfristige Entwicklung und Armutsbekämpfung. Vgl. Gilbert/Powell/Vines 2000: 70.

<sup>249</sup> Vgl. IMF/IDA 1999b: 13f; World Bank 2000c: 7; World Bank/IMF 2001b: 23.

<sup>250</sup> Cross-Conditionality bedeutet, dass es einem Land nur möglich ist, einen Weltbank- (bzw. IWF-)Kredit zu erhalten, wenn es die Konditionalitäten für beide Institutionen erfüllt. Siehe auch Kapitel 2.1.1.

bisher nur inoffiziell bestand, ist sie nun auch formal festgelegt. Während sich jedoch früher lediglich die Weltbank am IWF orientierte, erfolgt dies nun auch umgekehrt: Der IWF darf neue Kredite (PRGF) nur bei Vorlage eines I-PRSP vergeben. De facto ist dies jedoch nicht der Fall: Ein Großteil der bisherigen PRGF-Abkommen wurden vor dem I-PRSP geschlossen, so dass die PRSPs die Wirtschaftspolitik kaum noch beeinflussen können und sich an die Vereinbarungen der Regierung mit dem IWF halten müssen.<sup>251</sup> Dabei sollte nicht nur im Sinne der Armutsbekämpfung, sondern auch von Ownership und Partizipation das PRSP die Grundlage für jede PRGF-Vereinbarung sein. Einige Beispiele wurden bereits in Kapitel 4.3 erwähnt. Auch andere Fälle weisen darauf hin, dass der IWF sich in der Praxis keineswegs dem PRSP so verpflichtet fühlt, wie es in der Theorie betont wird. In Ghana plante das I-PRSP vom Juni 2000 einen Anstieg der Sozialausgaben um 5 Prozentpunkte bis 2002. Als sich einige Monate später jedoch die Terms of Trade<sup>252</sup> durch fallende Kakao- und steigende Benzinpreise massiv verschlechterten, vereinbarte der IWF mit der Regierung, dass der Erhalt der makroökonomischen Stabilität Priorität habe, somit die Sozialausgaben im Zweifelsfall nicht gesteigert werden dürften. Ähnlich in Nicaragua: Aufgrund der IWF-Konditionalität der Privatisierung der Strom- und Telekommunikationsmärkte kamen Regierung, Weltbank und IWF überein, dass ein Teil des Erlöses zur Umsetzung des I-PRSPs genutzt werden solle. Nach einer Bankenkrise und des Zugriffs auf internationale Geldreserven zur Bedienung des Schuldendienstes verlangte der IWF jedoch, dass die Privatisierungserlöse für die Stabilisierung der Geldreserven und die Vermeidung eines Haushaltsdefizits verwendet werden. Dies hatte zur Folge, dass sich der nicaraguanische Haushalt für 2002 nicht an das PRSP halten konnte. In beiden Fällen erfolgten die Entscheidungen ohne eine Diskussion mit CSOs.<sup>253</sup> Wenn es in Zukunft nicht gelingt, dass das PRSP über die PRGF dominiert, kann das Konzept keinen Erfolg haben. Insofern hängt vieles davon ab, ob innerhalb des IWF ein Richtungswechsel stattfindet. Es gibt erste Anzeichen für einen internen Diskussionsprozess<sup>254</sup>, in der Praxis jedoch spiegelt sich dieser noch nicht wider.

---

<sup>251</sup> Vgl. Oxfam 2001: 11-13.

<sup>252</sup> Terms of Trade bezeichnen das Verhältnis der Import- zu den Exportpreisen.

<sup>253</sup> Vgl. Oxfam 2001: 6f.

<sup>254</sup> Vgl. World Bank 2002a.

## 5.2 Die Integration bilateraler Geber

„The future importance of PRSPs in the design of development assistance (...) cannot be over-emphasised.“<sup>255</sup>

*Bernard Petit, Europäische Kommission*

Das PRSP-Konzept ist das Ergebnis der HIPC II-Initiative, in der die wichtigsten bilateralen Geber (die G 7) die Verbindung von Schuldenerlass und Armutsbekämpfung gefordert hatten. Insofern stellt sich hier im Gegensatz zum IWF nicht die Frage, ob die Geber mit den Normen und Prinzipien des PRSP-Prozesses einverstanden sind. Im Gegenteil, eine nicht geringe Anzahl von Geberländern legte in ihrer Entwicklungspolitik bereits einen Schwerpunkt auf Armutsbekämpfung.<sup>256</sup> Vielmehr ist zu untersuchen, wie sie sich zu den konkreten PRSP-Prozessen in den einzelnen Ländern verhalten, ob sie die neuen Regeln und Verfahren übernehmen.

Die Weltbank bemüht sich sichtlich um die bilateralen Geber, sind diese nicht nur ihre wichtigsten Anteilseigner, sondern beruht das gesamte Konzept auf ihrer Mitarbeit. Um die gewünschte verstärkte Koordinierung und Zusammenarbeit aller Geber und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen, wurde von Beginn an danach gestrebt, diese in den PRSP-Prozess zu integrieren. Schon in den ersten Dokumenten zum PRSP wurden die Arbeit und Erfahrung anderer Organisationen wie der UN bei Bekämpfung und Analyse der Armut demonstrativ gewürdigt.<sup>257</sup> Nach der Billigung des Konzeptes auf der Jahrestagung 1999 wurden bi- und multilaterale Organisationen angeschrieben, um sie in den PRSP-Prozess zu integrieren.<sup>258</sup> In den folgenden Monaten bis heute wurden zahlreiche Treffen, Seminare und Konferenzen mit bilateralen Gebern (wie auch mit UN-Organisationen und NGOs) veranstaltet.<sup>259</sup>

Die EU ist einer der Vorreiter<sup>260</sup>: Bereits im Dezember 1999 versicherte der EU-Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe, Poul Nielson, Wolfensohn und Camdessus seine Unterstützung für das PRSP-Konzept zu. Im Januar 2000 begannen gemeinsame Gespräche über die PRSP-Ziele.<sup>261</sup> Die EU etablierte einen Poverty Reduction

<sup>255</sup> European Commission, DG Development 2000: 2.

<sup>256</sup> So z.B. die USA, die Niederlande, Norwegen, Deutschland, Japan, Kanada oder Großbritannien. Vgl. SPA 2000: 7, 11.

<sup>257</sup> Vgl. z.B. IMF/IDA 1999b: 3.

<sup>258</sup> Vgl. IMF/IDA 1999b: 4.

<sup>259</sup> Vgl. World Bank/IMF 2001b:10-12; World Bank/IMF 2001c:17f.

<sup>260</sup> Die EU ist kein bilateraler Geber im strikten Sinne. Da sie sich jedoch aus bilateralen Gebern zusammensetzt, werde ich sie hier unter dieser Rubrik behandeln.

<sup>261</sup> Vgl. European Commission, DG Development 2000: 9f.

Support Grant (PRSG), der wie der Poverty Reduction Support Credit (PRSC) der Weltbank funktioniert.<sup>262</sup> Großbritannien, die Niederlande und die skandinavischen Staaten beschlossen, ihre Hilfe für die AKP-Staaten am PRSP-Konzept auszurichten. Selbst Frankreich, Deutschland und Japan, deren EZ besonders als den jeweiligen nationalen Interessen verbunden gilt, haben angekündigt, verstärkt mit Budgetfunding oder zumindest Sektoransätzen zu arbeiten.<sup>263</sup>

Eine Umfrage der SPA im Juni 2001 ergab, dass 80% aller SPA-Geber<sup>264</sup> inzwischen eine formelle Leitlinie zum PRSP-Konzept haben. Einige geben an, bereits ihre Länderstrategien daran zu orientieren, weitere planen es für die nähere Zukunft. Die Hälfte der befragten Geber erklärt, die zivilgesellschaftliche Partizipation direkt zu unterstützen, fast alle, dass sie Kapazitätenaufbau zur Umsetzung des PRSPs fördern.<sup>265</sup> Dabei ist allerdings zu beachten, dass es sich bei den Stellungnahmen der Geber in erster Linie um politische Willensbekundungen handelt, als dass schon eine tatsächliche Ausrichtung der konkreten Arbeit stattfindet. Die meisten Länder befinden sich erst im Prozess des Nachdenkens und Planens über die Implikationen der PRSPs für die eigenen Programme. Dies wird anhand eines neu aufgetretenen Problems deutlich. In einigen Fällen ist die Umsetzung der PRSPs von Finanzmängeln bedroht, da die Geber ihre Mittel nicht ausreichend erhöhen und in die betreffenden Sektoren lenken sowie die durch den HIPC II-Schuldenerlass frei werdenden Mittel zu gering sind. So haben von den 24 Ländern, die momentan einen Schuldenerlass bekommen, immer noch 16 Staaten im Jahre 2001 mehr für ihren Schuldendienst als für Gesundheit und Grundschulbildung zusammen ausgegeben. In Tansania klafft in der Bildungspolitik eine 30%ige Finanzlücke, die durch Geberbeträge gefüllt werden müsste.<sup>266</sup>

Doch es gibt durchaus auch Kritik von Seiten der Geber. Einer der Hauptkritikpunkte sind die zeitlichen Fristen, da diese ein qualitativ hochwertiges PRSP verhinderten und das Land zu sehr unter Druck setzten.<sup>267</sup> Zudem wird beanstandet, dass die knappen Zeitpläne nicht

---

<sup>262</sup> Vgl. World Bank/IMF 20001c: 16.

<sup>263</sup> Vgl. Eurodad 2001: 6.

<sup>264</sup> Die Strategic Partnership with Africa (früher: Special Program of Assistance) ist ein Zusammenschluss von 15 bilateralen Gebern und Weltbank, IWF, AfDB, ECA, EC, OECD/DAC sowie UNDP zur Zusammenarbeit mit inzwischen 34 afrikanischen Ländern. Die bilateralen Geber sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Norwegen, Portugal, Schweden, Schweiz und die USA. Insofern sind hier alle wichtigen Geber vertreten. Vgl. Baums/Stelzner 2000: 7.

<sup>265</sup> Vgl. SPA 2001.

<sup>266</sup> Vgl. Oxfam 2001: 5f.

<sup>267</sup> Vgl. SPA 2000: 9f.

nur zu mangelnder Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure, sondern auch zu einer mangelnden Partizipation der Geber an der Erstellung des PRSPs führten. So kritisiert die Europäische Kommission, dass es in Mauretanien nur ein Treffen mit Gebern gegeben habe, und dies erst relativ kurz vor der Fertigstellung des PRSP. In Burkina Faso habe die Konsultation von Gebern und Zivilgesellschaft lediglich 75 Minuten gedauert.<sup>268</sup> Insgesamt sind die Reaktionen der Geber sehr gemischt. Dies liegt vor allem darin begründet, dass die Erfahrungen in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sind. Aber es lässt sich eine allgemeine Tendenz dahingehend feststellen, dass eine stärkere Einbindung gewünscht wird, vor allem, wenn sie anschließend ihre Mittelvergabe am PRSP orientieren sollen.<sup>269</sup>

Des Weiteren werden Befürchtungen aufgrund der Dominanz der IFIs im gesamten Prozess geäußert.<sup>270</sup> Zwar schreibt Wolfensohn bei der Einführung des CDF: „The existence of the matrix is not a clandestine attempt on the part of the Bank to dominate the international development arena, or the donor dialogue in a given country.“<sup>271</sup> Die bisherige Praxis legt jedoch eine andere Vermutung nahe. Wiederholte Vorschläge und Forderungen, die PRSPs nicht nur von Weltbank und IWF genehmigen zu lassen, sondern sie Gremien wie dem UN Round Table oder dem World Bank Consultative Group Meeting, die in vielen Ländern existieren, vorzulegen, wurden abgeschmettert.<sup>272</sup> Einige Geber sehen die Gefahr, dass das PRSP zu einer alleinigen Angelegenheit von IWF, Weltbank und Regierung wird (und damit nichts anderes sei als das PFP mit einigen Extra-Abschnitten zur Armutsbekämpfung), und fordern eine klare Definition der Rolle der IFIs und mehr Austausch mit den anderen Gebern.<sup>273</sup>

Das PRSP soll als Basis für alle Geberkredite dienen und der CDF als Rahmen für alle Programme und Projekte. Beide Prozesse sind aber von der Weltbank angestoßen worden und die Ergebnisse werden von ihr (und dem IWF) befürwortet oder abgelehnt. Dadurch sichert sich die Weltbank indirekt die Kontrolle über alle Aktivitäten, sofern die anderen Geber darauf eingehen. Da sich die Geber bis jetzt vorrangig auf die Unterstützung des partizipativen Prozesses konzentrieren, sind auch sie auf die „soft politics“ beschränkt, während die „hard politics“ also die inhaltlichen, v.a. makroökonomischen,

---

<sup>268</sup> Vgl. European Commission, DG Development 2000: 13.

<sup>269</sup> Vgl. SPA 2000: 3-7.

<sup>270</sup> Vgl. SPA 2001.

<sup>271</sup> Wolfensohn 1999a: 23.

<sup>272</sup> Vgl. Eurodad 2000: 6.

<sup>273</sup> Vgl. SPA 2000: 12.

Entscheidungen in der Hand der Bretton Woods-Zwillinge bleiben, deren Ausschuss das PRSP absegnet.

### 5.3 Das Verhältnis zu Geber-NGOs

„Die verbalen Attacken zwischen Zivilbevölkerung und multilateralen Entwicklungsinstitutionen müssen aufhören. Gefragt ist konstruktive Kritik. Wir müssen erkennen, daß wir ein gemeinsames Ziel haben und daß wir voneinander abhängig sind.“<sup>274</sup>

*James Wolfensohn*

Partizipation von NGOs an Weltbankprojekten ist für sich genommen nichts Neues. Bisher traten jedoch NGOs meist bei der Umsetzung von Projekten auf, d.h. die Weltbank ließ ihre Maßnahmen von NGOs durchführen. Indem man mit „technischen“ NGOs zusammenarbeitete, kritische und protestierende „politische“ NGOs jedoch ignorierte, gab man sich ein gutes Bild gegenüber Kritikern, ohne Einfluss auf politische Entscheidungen zu zulassen.<sup>275</sup>

Seit einigen Jahren ist es durch mehr Kampagnen und gesteigerte öffentliche Aufmerksamkeit indessen kaum noch möglich, die Kritik mit Verweis auf die NGO-Partizipation bei der Durchführung abzuwiegeln. Im Gegenteil, die Proteste der letzten Jahre stellen die Legitimität der Weltbank als selbsternannter Anwalt der Armen in Frage. Wichtig sind vor allem einflussreiche nationale und internationale NGOs, die über ihre jeweiligen Regierungen und Parlamente Druck auf die Weltbank ausüben, z.B. bei der IDA-Auffüllung.<sup>276</sup> Gleichzeitig sind NGOs inzwischen ernstzunehmende Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit und leisten mittlerweile mehr Hilfe als das gesamte UN-System. Schon 1993 umfassten NGO-Programme 8,5 Milliarden US-Dollar, das entspricht 14% aller Entwicklungshilfe.<sup>277</sup> Insofern ist es für die Weltbank dienlich, diese Akteure in das Internationale Regime einzubinden.

Die neue Strategie zielt nun offensichtlich darauf, genau solche Geber-NGOs für die Politik der Weltbank zu gewinnen und zu kooptieren. Wie bereits in Kapitel 4.2 erwähnt,

<sup>274</sup> Wolfensohn 1997. Alte Rechtschreibung im Original.

<sup>275</sup> Siehe dazu ausführlich Malena 2000; Nelson 2000.

<sup>276</sup> Vor allem in den USA ist der NGO-Lobbyismus sehr stark, und die USA hat wiederum erheblichen Einfluss auf die Weltbankpolitik. Die IDA-Auffüllungen sind deswegen ein Druckmittel, da die IDA, im Gegensatz zur IBRD, direkt von Geldern der Mitgliedsländer abhängig ist. Vgl. Woods 2000: 149-151.

<sup>277</sup> Vgl. Malena 2000: 32, Anm. 3.

zielt die Transparenzpolitik der Weltbank mehr auf diese als auf CSOs, welche die Interessen der Betroffenen der Weltbankprogramme in den Empfängerländern vertreten. So gibt sich die Weltbank auf ihrer Homepage ein offenes Image und veröffentlicht Texte von kritischen Organisationen wie Oxfam, World Vision oder Eurodad sowie Links zu deren Websites. Die *WB/IMF PRSP Comprehensive Review* wird unter Beteiligung von NGOs vorgenommen, die Diskussionen der Entwürfe des WDR 2000/01 wurden sogar von einer NGO und einem Think Tank geleitet (vgl. Kapitel 3.2.3). Damit scheint die Weltbank Erfolg zu haben: Viele internationale NGOs, die selbst zum Teil als Geber tätig sind, begrüßten den Ansatz zunächst, da er neue Politikmöglichkeiten schaffe, begleiteten ihn aber von Beginn an kritisch. Oft haben diese NGOs sowohl über ihre Partner in den Empfängerländern als auch über ihre Niederlassungen in den Geberländern Einfluss auf die Diskussionen. In den Empfängerländern sind sie direkt oder indirekt am partizipativen Prozess des konkreten PRSPs beteiligt. In den Geberländern, in denen sie vertreten sind, beteiligen sie sich an der Erarbeitung offizieller Positionen, wobei sie die Erfahrungen ihrer Partnerorganisationen und eigene Untersuchungen zu ihrem Spezialgebiet aufweisen können.<sup>278</sup>

Aber selbst der Partizipation einflussreicher Geber-NGOs sind enge, von der Weltbank vorgegebene Grenzen gesetzt. World Vision kritisiert, dass die Themenpunkte der *WB/IMF PRSP Comprehensive Review* nicht zusammen mit CSOs entwickelt worden seien. Die Evaluierung beziehe sich zudem nur auf fertige PRSPs, die meisten Länder haben aber aufgrund vielfältiger Probleme noch kein fertiges PRSP zustande gebracht. Diese Fälle würden ausgeblendet, stattdessen lediglich die „Erfolgsgfälle“ in die Analyse einbezogen. Ferner haben Weltbank und IWF betont, dass sie sich vor allem auf die Prozesse konzentrieren möchten, und nicht auf den Inhalt der PRSPs, da dieser im Allgemeinen überzeugend sei.<sup>279</sup> Der Schwerpunkt liegt also auf einem Thema, bei dem man leichter die Regierungen als die IFIs kritisieren kann. An den regionalen Seminaren, die im Vorfeld der Konferenz im Januar 2002 stattfanden, war es CSOs kaum möglich teilzunehmen: Selbst World Vision, eine der größten internationalen christlichen NGOs, gelang es nur in Lateinamerika, einen Teilnehmer registrieren zu lassen. Durch falsche oder mangelnde Angaben über Termine und Orte sei jedoch auch hier keine wirkliche Partizipation möglich

---

<sup>278</sup> Vgl. z. B. Save the Children 2001: 6; World Vision 2001: 4.

<sup>279</sup> Vgl. World Bank/IMF 2001c: 19; World Vision 2001: 3.

gewesen, ähnliches wird von dem Asien-Seminar in Hanoi berichtet. Letztlich seien die Seminare vor allem ein Austausch von IFIs und Regierungen gewesen.<sup>280</sup>

Selbstverständlich gibt es auch weiterhin NGOs, die hinter allem nur eine ausgeklügelte PR-Strategie sehen. Auch diejenigen NGOs, die partizipieren, haben sich ihren kritischen Blick bewahrt. Doch soziale Bewegungen, die ursprünglich gegen Liberalisierung, Strukturanpassung und wirtschaftliche Globalisierung agiert haben, werden mit dem neuen Konzept zum Partner bei Empowerment-Strategien für Arme - ähnlich wie im Fordismus die eigentlich antikapitalistische Arbeiterbewegung durch die Gewerkschaften als Partner von Tarifverträgen und soziales Korrektiv einer der Hauptpfeiler des nationalstaatlichen Regulierungssystem wurde. Insofern könnte es der Weltbank gelingen, ihre Kritiker (oder zumindest einen Großteil von ihnen) in ihr System mit einzubinden.

Dies gilt jedoch nur für die großen Geber-NGOs. Im Süden sind die Partizipationsmöglichkeiten wesentlich geringer, da schon alleine die technischen Möglichkeiten (Internet) oder sprachlichen Kompetenzen (Englischkenntnisse) fehlen. Die Situation für CSOs in Nehmerländern wurde in Kapitel 4.2 ausführlich geschildert. Die Unterscheidung von Nord- und Süd-NGOs bei der Informations- und Partizipationspolitik spiegelt so die internationale Hegemonie auch hier wider. Das Entwicklungsregime bleibt westlich. Ob es damit allerdings gelingt, die Legitimität der Weltbank dauerhaft zu stärken, bleibt abzuwarten.

#### 5.4 Resümee

Im Herbst 2001 startete – gut zwei Jahre nach der Einführung des PRSP – die erste umfassende Evaluierung des PRSP-Konzeptes (*WB/IMF PRSP Comprehensive Review*). Zahlreiche bi- und multilaterale Geber sowie NGOs und Forschungseinrichtungen beteiligten sich daran. Darunter die zuständigen Ministerien und/oder Durchführungsorganisationen von Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada, USA, die Europäische Kommission, die OECD und die SPA; von multilateraler Seite u.a. AfDB, ADB, ECA, FAO, UNCTAD, UNDP, UNESCO, WHO.<sup>281</sup> Dies allein zeigt schon, dass es sich kein wichtiger Geber leisten kann, sich mit dem Weltbank-Konzept nicht auseinander zu setzen.

---

<sup>280</sup> Vgl. World Vision 2001: 3.

<sup>281</sup> Vgl. World Bank 2002b.

Als Reaktion auf die Kritik an ihrer programmatischen und theoretischen Ausrichtung aufgrund des Scheiterns der Strukturanpassungsprogramme und der Asienkrise hat die Weltbank einen Diskussionsprozess über Veränderungen der Entwicklungszusammenarbeit als Ganzes in Gang gesetzt. Sie hat die im Entwicklungsdiskurs an Wert gewinnenden Normen und Prinzipien aufgegriffen und anhand von Regeln und Verfahren konkretisiert. Mit diesen müssen sich nun die anderen Akteure auseinandersetzen, und die Weltbank hat ihre dominante Rolle im Regime gesichert, wenn nicht noch weiter ausgebaut. Damit ist es ihr gelungen, die Kritik an ihr umzusetzen ohne einen Machtverlust hinnehmen zu müssen. Sie hat „die Defensive verlassen und ihre Rolle als Trendsetter und Meinungsführer zurückerobert.“<sup>282</sup>

## **6. Auswertung: Veränderungen in der Politik der Weltbank**

Selbst wenn das neue Konzept der Weltbank erfolgreich sein wird und einen Regimewandel indiziert, kann dies die Fragestellung der Arbeit nicht beantworten. Denn dieser Wandel kann auch nur mit einer Veränderung der Weltbank im Sinne einer Anpassung, wie dies in der Einleitung definiert wurde, einhergehen. Das wäre, um es zu wiederholen, dann der Fall, wenn zwar neue Ziele und Methoden aufgenommen werden, die alten aber trotz Widersprüchen weiterbestehen und die zugrundeliegenden Annahmen nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Um zu beurteilen, ob es sich beim Post-Washington Consensus und seiner Umsetzung in den PRSPs um eine Wende handelt, sollen diese beiden Punkte nochmals genauer untersucht werden: Geht mit dem neuen „Paradigma“ wirklich eine Abkehr von alten Annahmen, eine neue Zieldefinition mit einer neuen theoretischen Fundierung einher? Und haben die neu aufgestellten mittelfristigen Ziele und Strategien die alten wirklich abgelöst? Bei der Auswertung werden also zwei Aspekte untersucht werden: erstens ob die neuen Normen durch entsprechende Regeln und Verfahren umgesetzt werden, und zweitens, ob die neue Normen überhaupt „neu“ sind.

---

<sup>282</sup> Jakobeit 2000: 244.

## 6.1 Infragestellung grundlegender Annahmen

In den neuesten Publikationen zur Weltbank beginnt bereits die Historisierung des Neoliberalismus: Wie die Phase der wachstumsorientierten Infrastrukturprojekte oder der Grundbedürfnisstrategie gilt der Washington Consensus als eine Epoche der Weltbankpolitik, die sie von Anfang der 80er bis Mitte der 90er Jahre prägte.<sup>283</sup> Grundlegende Normen und Prinzipien der Weltbank-Politik in den 80er und frühen 90er Jahren waren: (1) Entwicklung heißt wirtschaftliche Entwicklung, (2) Wirtschaftswachstum führt zu Entwicklung, und (3) erfolgreiche Entwicklung setzt einen freien Markt mit möglichst wenig staatlichen Reglementierungen voraus. Sind diese Grundannahmen wirklich ad acta gelegt? Der Blick auf die bisherige Umsetzung der PRSPs ließ erste Zweifel aufkommen. Doch dies genügt nicht zu einer abschließenden Beurteilung. Denn viele Mängel sind durch Defizite der Nehmerländer begründet und durch die Zeit, die es braucht, innerhalb der Weltbank Politik zu verändern. Deswegen sollen die wichtigsten Säulen des neuen Denkens anhand der in der Analyse gewonnenen Ergebnisse nochmals aufgegriffen und auf einer theoretischen Ebene problematisiert werden.

### 6.1.1 Holistischer Entwicklungsbegriff

“Poverty is an outcome not only of economic processes – it is an outcome of interacting economic, social, and political forces.”<sup>284</sup>

*World Development Report 2000/01*

Der neue Entwicklungsbegriff der Weltbank versteht soziale und ökonomische Entwicklung als gleichberechtigte Ziele. Entwicklung wird damit zu einem gesamtgesellschaftlichen Prozess. Einhergehend wird auch Armut als komplexes und multidimensionales Phänomen aufgefasst, das neben ökonomischen auch physische und gesellschaftliche Aspekte einschließt. Neben der Einkommensgenerierung und der Schaffung von Sicherheiten wird deswegen Empowerment zu einer neuen Säule der Armutsbekämpfung. Durch die PRSPs wird Armut aus dem „social-sector ghetto“<sup>285</sup> befreit, sie wird politisches Querschnittsthema.

Nachdem die Weltbank sich jahrelang nur auf Stabilisierung und Effizienz konzentriert hatte, thematisiert sie nun überhaupt wieder Armut und Entwicklung. Erstmals wird dabei

---

<sup>283</sup> Vgl. Gilbert/Vines 2000b: 17.

<sup>284</sup> World Bank 2000a: 99.

von der Weltbank anerkannt, dass es ungleiche Entwicklung gibt, und dass sie sich dieser Herausforderung stellen muss – ein Thema, das bis dahin ihren Kritikern vorbehalten war. Damit verabschiedet sich das Wolfensohn/Stiglitz-Konzept vom Glauben an die Selbstheilungskräfte des Marktes. Am Anfang des WDR 00/01 steht der Bezug auf Amartya Sen, wenn auch nicht mehr so explizit wie im Consultation Draft. Sen wendet sich gegen die neoliberalen und neoutilitaristischen Strömungen in der Entwicklungsökonomie und definiert Entwicklung nicht als Modernisierung, Industrialisierung und Wachstum, sondern als Erweiterung der Möglichkeiten der Menschen und betont die Bedeutung von demokratischen Institutionen und Zivilgesellschaft.<sup>286</sup> Im Verlauf des WDR erfolgt jedoch keine weitere Reflektion oder auch nur Erwähnung seiner Ansätze in Bezug zu den konkreten Weltbankkonzepten und eventuellen Widersprüchen. So werden z. B. empirische Ergebnisse, die sich auf die Einkommensarmut beziehen, auf Armut als Ganzes angewendet.<sup>287</sup> Chambers hat festgestellt, dass der multidimensionale Armutsbegriff nur bis Seite 18 des Berichts vorhält, und die Autoren dann wieder in den alten Gebrauch zurückfallen.<sup>288</sup> Abgesehen von dem prominent platzierten Eingangsbezug ist im restlichen WDR nicht mehr viel von Sens Ideen zu finden. „The WDR mentions Sen [...], but overlooks and does not build on such attempts to explore concrete implications for research and policy. The effect is decorative and no more.“<sup>289</sup>

Auch in der Umsetzung ist das neue holistische Entwicklungsverständnis selten vorzufinden. Themen, die demnach nach in den PRSPs eine große Rolle spielen müssten, wie Umwelt, Aids, Gesundheit, Menschenrechte, Geschlechtergleichheit oder ethnische Diskriminierungen, werden kaum erwähnt (vgl. dazu Kapitel 4.4). Jedes dieser Themen verdiente eine ausführliche Betrachtung, im folgenden werde ich mich aber auf die Frage, wie das Verhältnis von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung in den PRSPs aussieht, beschränken.

Einem holistischen Entwicklungsbegriff entspräche der sogenannte „transformatory approach“<sup>290</sup>, der die Integration sozialer Ziele als Querschnittsaufgabe in die makroökonomischen Entscheidungen fordert. Makroökonomische Politikformulierungen seien keine rein technische Angelegenheit, sondern sollten auf einem demokratischen

---

<sup>285</sup> Booth 2001: 9.

<sup>286</sup> Einen guten Überblick über die Arbeiten Sens bietet Wagner 2000.

<sup>287</sup> vgl. Øyen o.J.: 7.

<sup>288</sup> Vgl. Chambers 2001: 301.

<sup>289</sup> Prakash o.J.: 20.

<sup>290</sup> Vgl. Elson/Cagatay 2000; Cagatay et al. 2000: 10f.

Prozess gründen, der die Ziele formuliert, an denen sich die Maßnahmen orientieren. Das Anliegen ist die Demokratisierung des makroökonomischen Politikprozesses. Ein solcher Ansatz entspräche auch dem Entwicklungsverständnis von Sen, auf das sich die Weltbank beruft: „If one of the meanings of development is to expand choices, the ability to make choices must be applied to the macroeconomic level as well.“<sup>291</sup> Doch bei der Weltbank scheint der „adding-on approach“<sup>292</sup> weiterhin Bestand zu haben: Die Basis ist eine solide makroökonomische Politik. Ihr wird die Sozialpolitik „angefügt“, um die erwünschten gesellschaftlichen Ziele zu erreichen. Dabei wäre die angemessene Ausgangsfrage für PRSPs, mit welcher Gesamtstrategie die International Development Goals (IDG) bis 2015 zu erreichen sind, und nicht, welche Möglichkeiten es dafür nach Festlegung der makroökonomischen Prioritäten noch gibt.

Zumindest aber sollte die Wahl bestimmter makroökonomischer Politikmaßnahmen mit ihrer Auswirkung auf Armut begründet werden. Von den 12 (I-)PRSPs jedoch, die eine Liberalisierung des Handels beinhalten, werden lediglich in vier die Auswirkungen für Armutsbekämpfung eingeschätzt, nur zwei enthalten Maßnahmen für mögliche negative Folgen.<sup>293</sup> Da bestimmte makroökonomische Maßnahmen zwar nicht per se schlecht für die Armen sind, aber auch nicht per se gut, sind eine vorherige Einschätzung und begleitende Maßnahmen zur Armenorientierung notwendig.

Ähnlich wird nun schlicht makroökonomische Stabilität als „pro-poor“ definiert, nämlich indem vor allem die Armen unter Instabilität zu leiden hätten (z.B. durch Inflation). Dies ist jedoch durchaus umstritten. Manche halten z.B. schon eine Inflationsrate von über 7-11% für riskant, während andere eine Rate von 20-40% für durchaus vertretbar halten. Auch Stiglitz und Sen sehen bei einer jährlichen Inflationsrate von 15-20% keinen Beweis für negative Auswirkungen, und selbst bei 20-40% nur bedingt. Dagegen habe eine 0%ige Inflation negative Auswirkungen auf die Beschäftigung. Deshalb wendet sich Sen gegen den „anti-deficit radicalism“, der Inflation um jeden Preis bekämpft.<sup>294</sup>

In vielen Bereichen fehlt an Wissen, wie und ob bestimmte makroökonomische Instrumente wirken. Auch Weltbank und IWF besitzen nicht die Modelle, um die komplexen positiven wie negativen Beziehungen zwischen makroökonomischen

---

<sup>291</sup> Cagatay et al. 2000: 11.

<sup>292</sup> Vgl. Elson/Cagatay 2000; Cagatay et al. 2000: 10.

<sup>293</sup> Vgl. Oxfam 2001: 10.

<sup>294</sup> Vgl. GAO 2001: 30-33; Elson/Cagatay 2000: 1353.

Maßnahmen und Armutsbekämpfung zu bestimmen.<sup>295</sup> Deswegen fordert die EU, dass die genauen Auswirkungen von makroökonomischen Maßnahmen auf Armutsbekämpfung untersucht und mögliche Widersprüche berücksichtigt werden sollten, wobei sie ausdrücklich darauf verweist, dass ein höheres Haushaltsdefizit (und dadurch höhere Inflation) zur Armutsbekämpfung eventuell Wachstum fördern könne.<sup>296</sup>

Der Mangel an Wissen und an ökonomischen Modellen zur Analyse unterschiedlicher Maßnahmen führt aber nicht zur Offenheit gegenüber neuen Wegen, wie gerne suggeriert wird, sondern zum Festhalten an traditionellen Wegen, wie die Beispiele in den Kapiteln 4.4 und 5.1 gezeigt haben. Die makroökonomische Dominanz über soziale Entwicklung ist noch keineswegs gebrochen.

### **6.1.2 „Institutions matter“: Die (Wieder-)Entdeckung von Staat und Zivilgesellschaft**

Schon mit dem WDR 1997 ging eine neue positive Haltung zum Staat einher. Staatliches Handeln, staatliche Regulierungen werden darin in einem gewissen Rahmen gut geheißen, die Rolle der Regierung aufgewertet. Mit dem Konzept der Ownership bezieht die Weltbank auch die Zivilgesellschaft in die Programmformulierung mit ein. Da bei der Weltbank, wie im Mainstream der entwicklungspolitischen Debatte, ein sehr institutionelles Verständnis von Zivilgesellschaft (und Staat) vorherrscht<sup>297</sup>, fasse ich hier beide unter dem Aspekt zusammen, dass, wo früher die freien Kräfte des Marktes walten sollten, heute Institutionen wieder eine Rolle zugewiesen bekommen.

Die Betonung des Staates als Akteur scheint auf den ersten Blick eine Abkehr vom Neoliberalismus, keineswegs aber von einer modernisierungstheoretischen Denkweise. Oft erinnert die Rhetorik an die Zeit der Entwicklungsplanung in den 50er und 60er Jahren, als Entwicklung als technischer Planungsprozess verstanden wurde. Auch der immer wiederkehrende Verweis auf die Erfolgsfälle Ost- und Südasiens deutet darauf hin: Der autoritäre Charakter vieler dieser Entwicklungsstaaten wird nicht erwähnt und damit implizit legitimiert. Dadurch zeigt sich eine rein technokratische, ahistorische Sicht auf den Entwicklungsweg dieser Region. Spezielle historische Bedingungen, Vorteile Ost- und Südasiens wegen ihrer geopolitischen Bedeutung im Kalten Krieg, die zwar keine

---

<sup>295</sup> Vgl. GAO 2001: 58.

<sup>296</sup> Vgl. European Commission, DG Development 2000: 18.

alleinige, aber eine gewichtige Ursache für das Wirtschaftswachstum waren, werden ausgeblendet.<sup>298</sup> Damit wird der Entwicklungsprozess entpolitisiert und enthistorisiert.

Die Zivilgesellschaft erfährt unterschiedliche Wertschätzung der Weltbank. Wie in den Kapiteln 4.2 und 5.3 aufgezeigt wurde, ist die organisierte, einflussreiche „internationale Zivilgesellschaft“ für die Weltbank inzwischen ein ernstzunehmender Partner. Die Zugeständnisse, die sie dieser theoretisch macht, versuchen nationale CSOs in den konkreten PRSP-Prozessen einzufordern – bislang nicht sehr erfolgreich. Dennoch wird ihre Teilnahme gewünscht. Worin liegt also die Betonung der Relevanz zivilgesellschaftlicher Partizipation auf nationaler Ebene begründet?

Die Einbeziehung von NGOs bei der Ausführung von Weltbank-Projekten ist nicht neu, wenn auch über das Ausmaß keine verlässlichen Zahlen vorliegen und die Weltbank offensichtlich mehr von Partizipation spricht als sie umsetzt.<sup>299</sup> Eine unabhängige Studie, die NGO-Beteiligung in 304 Weltbank-Projekten in den 80ern untersuchte, kam zu dem Ergebnis: „what is sought are not views, priorities or wishes of affected populations but their ‚full commitment to the project‘ once it has been sketched out.“<sup>300</sup> Nichts deutet darauf hin, dass es heute anders ist. Schließlich soll zivilgesellschaftliche Beteiligung Ownership stärken und damit eine effektivere Umsetzung der Programme garantieren. Der Diskurs um den Post-Washington Consensus versteht Zivilgesellschaft nicht als politisches Konzept, das über Partizipation und demokratische Rechte, über eine autonome Sphäre zwischen Staat und Markt definiert ist. Im Gegenteil, hier dient diese der Effizienzverbesserung von Staat und Wirtschaft, indem sie soziales Kapital schafft und bereitstellt.<sup>301</sup> Zivilgesellschaft wird ausschließlich im Sinne von organisierten Gruppen wie NGOs, Gewerkschaften oder Kirchen verstanden.<sup>302</sup> Ein Merkmal von Armut ist aber gerade mangelnde Organisationsfähigkeit, wovon besonders Kinder, Alte und Menschen in isolierten Gegenden betroffen sind. Damit sind die Armen, also die eigentliche Zielgruppe, von diesem Prozess ausgeschlossen.

---

<sup>297</sup> Vgl. Eberlei 2001: 11.

<sup>298</sup> So erhielt allein Südkorea zwischen 1945 und 1973 mehr US-Wirtschaftshilfe als alle afrikanischen Länder zusammen. Andere Vorteile waren beispielsweise ein bevorzugter Zugang zum nordamerikanischen Markt bei gleichzeitiger Toleranz protektionistischer Maßnahmen der Länder. Vgl. Berger 1999: 242-248.

<sup>299</sup> Zu diesem Ergebnis kommt Malena bei der Auswertung von NGO-Beteiligung an Weltbank-Projekten. Vgl. Malena 2000.

<sup>300</sup> Nelson, Paul zit. nach: Malena 2000: 25.

<sup>301</sup> Vgl. Stone 2001: 125.

<sup>302</sup> Vgl. Nelson 2000: 417.

Die Annahme, dass NGOs die Beteiligung von Armen garantieren, erweist sich mithin als Trugschluss, zumal bei einem schwachen und fragmentierten Staat, wie er in vielen Entwicklungsländern zu finden ist. Denn ein Anreiz für Arme (und soziale Gruppen im Allgemeinen), sich zu organisieren um politische Forderungen zu stellen, ist nur gegeben, wenn diese den Staat als machtvoll und kompetent genug wahrnehmen, auf ihre Forderungen zu reagieren. In schwachen Staaten gibt es deswegen auch kaum soziale Bewegungen, da zur Interessensdurchsetzung lieber auf informelle Mittel wie ethnische oder klientelistische Beziehungen zurückgegriffen wird. Die Stärkung von Kapazitäten und Kompetenzen des Staatsapparates ist somit auch eine Basis für Anreize zur Partizipation von Armen. Werden öffentliche Dienste und Programme dagegen von NGOs ausgeführt, die weder kontinuierlich arbeiten noch rechenschaftspflichtig sind, kann dies sogar zu einer Demobilisierung der Armen führen, da sie gegenüber NGOs keine Rechte einklagen können und somit auch kein Anreiz zur Organisation besteht. Um also die Partizipation der Armen zu fördern, erscheint es sinnvoller, demokratische staatliche Institutionen zu stärken als geberorientierte NGOs.<sup>303</sup>

Im Post-Washington Consensus wird die Rolle von Staat und Zivilgesellschaft nicht als Beitrag zu Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit betont, sondern als Gewährleistung für die gesellschaftliche Ownership der Strategie und damit deren erfolgreiche Umsetzung. Der Staat als schlanker und effizienter Staat stellt nicht zwangsläufig eine Abkehr vom Neoliberalismus dar, sondern vielmehr die „renovation of neo-liberalism“<sup>304</sup>. Zivilgesellschaft wird in dieser Sichtweise eine Dienstleistung für Staat und Wirtschaft. Damit ist auch Partizipation neoliberal kompatibel.

Diese instrumentelle Wertschätzung von staatlichen Institutionen und Partizipation ist durchaus berechtigt und legitim. Sie stellt eine Umkehrung früherer Ansichten dar, die staatliches Eingreifen, Demokratie und Partizipation als entwicklungshemmend wahrgenommen haben. Hier liegt jedoch auch schon die Grenze: ein demokratisch funktionierender Staat und zivilgesellschaftliche Partizipation werden lediglich als Mittel für Entwicklung geschätzt, nicht aber als Ziel von Entwicklung und eigenständige Werte.

---

<sup>303</sup> Vgl. Moore 326f.

<sup>304</sup> Berger 1999: 239.

### 6.1.3 Armutsorientiertes Wachstum

„Pro-poor growth“ heißt der neue Motor für Armutsbekämpfung. Für die Weltbank ist weiterhin Wachstum die Grundlage für Armutsbekämpfung, es käme lediglich auf das „richtige“, nämlich armutsorientierte Wachstum an. Doch was genau „pro-poor growth“ ausmacht, ist nicht klar definiert. Wie bereits erwähnt, ist das entsprechende Kapitel im PRSP Sourcebook auch über zwei Jahre nach dem Start des PRSP-Konzeptes noch nicht vorhanden. Dass Wirtschaftswachstum indirekte positive Auswirkungen auf Arme hat, dürfte unbestritten sein. Aber dass dieses „trickle down“ äußerst begrenzt ist, hat die Erfahrung der letzten Jahrzehnte überdeutlich gezeigt. Zudem liegt die Herausforderung darin, in Ländern mit wenigem oder stagnierendem Wachstum Armut zu reduzieren.

Während Verteilungsfragen bisher von den IFIs nicht thematisiert wurden, geht die Weltbank im WDR 00/01 auch auf die Fragen der Einkommensverteilung und der Gleichheit ein. Die Erkenntnis, dass Gleichheit, gerade beim Zugang zu Land oder bezogen auf Geschlechter, zu Wachstum beitragen kann, ist das Gegenstück früherer Positionen, die Ungleichheit als wettbewerbs- und damit wachstumsfördernd angesehen haben. Der WDR 00/01 dagegen nennt zahlreiche empirische Studien die zeigen, dass große Ungleichheit ökonomisches Wachstum behindere. Umverteilung durch Landreformen, Schulprogramme u.ä. könne dagegen zu mehr Wachstum und Effizienz führen. Und wie sehr dieses Wachstum dann den Armen zugute kommt, hänge ebenfalls von der Einkommensverteilung ab.<sup>305</sup> Zudem scheint eine ausgewogene Einkommensverteilung der Garant dafür zu sein, dass Wachstum den Armen überproportional zugute kommt – und nur dann wird die Halbierung der weltweiten Armut bis 2015 erreicht werden können. Länder mit relativer Einkommensgleichheit werden bei gleichbleibenden Wachstumsraten das Ziel erreichen, während Länder mit hoher Ungleichheit das Ziel nur erreichen können, wenn das Wachstum höher als in der Vergangenheit ist und Umverteilungsmaßnahmen ergriffen werden.<sup>306</sup> Gleichheit ist dementsprechend für Armutsbekämpfung aus zwei Gründen relevant: erstens um mehr Wachstum zu erreichen und zweitens um dieses Wachstum armutsorientiert zu lenken. Umverteilung ist somit eine *Voraussetzung* für armutsorientiertes Wachstum. Dies kann nochmals verdeutlicht werden mit den unterschiedlichen Auswirkungen von Wirtschaftswachstum in Lateinamerika, der Region mit den ungleichsten

<sup>305</sup> Vgl. Whaites 2000: 22f; World Bank 2000a: 52-57.

<sup>306</sup> Vgl. Hanmer et al. 2000 : 2f.

Einkommensverteilungen, und Ostasien, wo die Wachstumspolitik mit Umverteilungsmaßnahmen einherging: In Lateinamerika ist das Verhältnis von Wachstum zu Reduzierung der Armenquote 1: 0,08. Bei einem Prozent Wirtschaftswachstum verringert sich also der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung um 0,08 %. In Ostasien dagegen ist das Verhältnis 1: 0,3. Das heißt, in Ostasien wirken sich 1 Prozent Wirtschaftswachstum vier mal so stark auf Armutsreduzierung aus als in Lateinamerika.<sup>307</sup> Theoretisch kann natürlich auch allein durch Wirtschaftswachstum eine beachtliche Armutsreduzierung erreicht werden, dies würde jedoch völlig utopische Wachstumsraten voraussetzen.

Diese Erfahrungen zeigen, dass Umverteilung zentral in jeder Armutsbekämpfungsstrategie stehen sollte. Doch die Weltbank zieht keine Konsequenzen aus ihren eigenen Erkenntnissen. Zwar ist allein die Tatsache, dass sie Verteilungsfragen anspricht und zu einem Thema macht, schon eine beachtliche Neuerung, doch die Behandlung dieses Themas bleibt auf wenige Aspekte beschränkt. Wichtige Strategien wie eine progressive Besteuerung werden ausgeklammert. Dagegen empfiehlt die Weltbank Reformen, bei denen niemand etwas abgeben muss, um die Unterstützung der reichen Bevölkerungsschichten zu gewährleisten.<sup>308</sup>

Die positiven Auswirkungen eines armutsorientierten Wachstums beziehen sich jedoch zunächst auf die Einkommensarmut. Die Frage, die jenseits dessen immer noch offen bleibt ist: Was ist mit den anderen Dimensionen von Armut? Wie armutsorientiert ist Wachstum in Bezug auf Machtlosigkeit und soziale Marginalisierung? Diese Fragen werden von der Weltbank nicht erwähnt. Bei der Behandlung der Auswirkungen von Wirtschaftswachstum im WDR 00/01 wird generell einzig die Einkommensarmut bewertet. Lediglich knapp zwei Seiten werden dem Abschnitt „Economic growth and non-income poverty“ gewidmet. Darin wird auf Bildung und Gesundheit eingegangen, nicht aber auf die weiteren Dimensionen von Armut.<sup>309</sup> Dieser Ansatz ist somit der selbe wie 1990.

---

<sup>307</sup> Vgl. Oxfam 2000 : 4.

<sup>308</sup> Vgl. World Bank 2000a: 81f; Maxwell 2001: 335; ausführlich zu Möglichkeiten der Umverteilung: White 349f.

<sup>309</sup> Vgl. World Bank 200a: 57f.

## 6.2 Widersprüche zwischen alten und neuen Strategien

Im folgenden wird die zweite Dimension einer Wende behandelt, der Austausch der Strategien und Verfahren von Entwicklung. Dafür soll untersucht werden, inwieweit Ownership tatsächlich Konditionalität ersetzt hat, ob die Betonung externer Faktoren für Armut in den ehemals allein auf interne Veränderungen ausgerichteten Strategien berücksichtigt wird, und ob die Politisierung des Entwicklungsprozesses die technokratische Ausrichtung der Weltbank überwunden hat.

### 6.2.1 Ownership vs. Konditionalität

„ (...) successful development cannot be based on conditionality.“<sup>310</sup>  
*Joseph Stiglitz*

Das PRSP ist Teil eines konditionalen Prozesses. Die HIPC II-Initiative mit der Priorität für Armutsbekämpfung kam nicht von den Nehmerländern, sondern von den Gebern. Ownership selbst ist Teil einer neuen Form von Konditionalität, die sich nicht mehr (nur) auf Voraussetzungen und Ergebnisse richtet, sondern auch auf das Prozedere. Dass ein PRSP erstellt werden muss, wurde von der Weltbank und IWF festgelegt. Ownership gilt eventuell für das „wie“, keineswegs aber für das „ob“. Kann unter diesen Umständen ein Prozess überhaupt „nationally owned“ sein? Durch die PRSPs ist eher mehr als weniger Kontrolle durch Weltbank und IWF gegeben, da nun nicht mehr bloß ökonomische Faktoren bewertet und gefordert werden, sondern auch Sozialpolitik, Good Governance und Partizipation, ohne jedoch die ökonomischen Konditionalitäten im Gegenzug zu kürzen.

In der Analyse der PRSP-Prozesse wurde auf die Grenzen der Ownership bereits eingegangen (vgl. Kapitel 4.3). Vor allem der Zeitdruck der HIPC II-Initiative ist eines der größten Probleme für Ownership und meistgenannter Kritikpunkt von CSOs, Geber-NGOs, Geberländern und multilateralen Organisationen. UN-Generalsekretär Kofi Annan machte die zu komplexen Konditionalitäten mitverantwortlich für die mangelnden Fortschritte bei der Umsetzung der HIPC II-Initiative.<sup>311</sup> Auch in den Weltbank-Papieren

---

<sup>310</sup> Stiglitz 2000d: 2.

<sup>311</sup> Vgl. Cheru 2001: 6.

wurde immer wieder auf dieses Problem eingegangen.<sup>312</sup> Trotz der Einführung von I-PRSPs und PRSP Preparation Status Report gibt es bis heute keine Lösung des Problems. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass diese Konditionalität in Verbindung mit der HIPC-Initiative tatsächlich zu Gunsten der Armen gedacht ist. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die durch den Schuldenerlass freigewordenen Gelder auch der Armutsbekämpfung zu gute kommen. Da die Geber, bzw. Gläubiger, auch wiederum gegenüber ihrer Bevölkerung die Legitimität des Schuldenerlasses vertreten müssen, scheint dies gerechtfertigt.

Ownership allein ist keineswegs zwangsläufig „pro-poor“, sondern kann ebenso das Gegenteil bedeuten. Staaten und Regierungen spiegeln die ungleichen Machtverhältnisse im Land wider. In jedem Land gibt es einflussreiche soziale und politische Kräfte, die kein Interesse an Armutsbekämpfung haben, deren Interesse diese sogar widersprechen kann. So profitieren z.B. Eliten durchaus von Analphabetismus.<sup>313</sup>

Sowohl Ownership wie Konditionalität haben also ihre Berechtigung. Es kommt auf die Form der Konditionalität an, die gewählt wird. CDF und PRSP zielen weder auf einen völligen Verzicht von Konditionalität, noch auf eine „imposed conditionality“, die auf Zwang beruht, sondern auf eine „agreed conditionality“. „Agreed conditionality“ beruht auf einer Übereinstimmung von Regierung und Gebern, die durch Anreize wie niedrigere Zinsen, Wissenstransfer oder Präventivmaßnahmen erreicht werden kann. Ihr Vorteil gegenüber der „imposed conditionality“ ist, dass sowohl ihre Effektivität als auch ihre Wirkung auf Armutsbekämpfung als hoch eingeschätzt wird, wobei allerdings die Reichweite unsicher ist. Damit stellt sie einen Mittelweg dar zwischen der *policy-change* Konditionalität und der *policy-level* Konditionalität. Die *policy-change* Konditionalität ist die klassische Forderung nach Reformen, deren Effektivität sich als sehr niedrig erwiesen hat, genauso wie die Auswirkung auf Armutsbekämpfung. Ihr einziger Vorteil liegt in der Reichweite, da letztlich jedes Land teilnehmen kann, wenn es nur verspricht, seine Politik zu ändern. Die *policy-level* Konditionalität verlangt im Gegensatz dazu, dass ein Land schon eine „gute“ Politik verfolgen muss, um in den Genuss von Krediten zu kommen. Hier ist die Effektivität hoch, allerdings ist die Auswirkung auf Armutsbekämpfung unsicher und die Reichweite sehr niedrig. In Anbetracht dessen, dass sich viele der ärmsten Länder nicht

---

<sup>312</sup> Vgl. z.B. World Bank/IMF 2000b: 5f; World Bank/IMF 2001b: 6.

<sup>313</sup> Vgl. Eurodad 2001: 4.

gerade durch Good Governance auszeichnen, hieße das aber auch, die Ärmsten der Armen ihrem Schicksal zu überlassen.<sup>314</sup>

Insofern scheint dieser Widerspruch lösbar. Ownership sollte relativ gesehen werden zu früheren Methoden und internationalen Bedingungen. Denn es stellt sich auch die Frage, ob es für ein Land, dessen Haushalt zu einem Großteil von ausländischer Finanzhilfe abhängig ist, überhaupt Ownership geben kann. Die großen Geber werden immer Einfluss auf die Entscheidungen dieses Landes haben, dadurch ist es realistisch, sie offiziell an der PRSP-Erstellung zu beteiligen.

Die „agreed conditionality“ ist aber noch lange nicht erreicht. Dafür müssen sich z.B. die Kreditprogramme von Weltbank und IWF (PRSC und PRGF) am PRSP ausrichten, was bisher nicht der Fall ist. Die Genehmigung der Landesstrategie sollte nicht nur bei Weltbank und IWF liegen, da sonst in vielen Ländern das PRSP weiterhin lediglich als Konditionalität zur Erlangung von IFI-Krediten aufgefasst wird. Wenn man eine glaubwürdige Wende möchte, muss man auch überlegen, ob die Weltbank wirklich die ideale und legitime Führungsinstitution ist.

### 6.2.2 Externe Ursachen vs. interne Lösungen

„Promoting global financial and environmental stability – and lowering market barriers to the products and services of poor countries – should be a core part of the strategy.“<sup>315</sup>

*World Development Report 2000/01*

Die Interdependenz von lokaler, nationaler und globaler Ebene ist einer der Gemeinplätze des Globalisierungsdiskurses. Auch Armut wird inzwischen als globales Phänomen begriffen, nicht allein auf nationaler Ebene angegangen werden kann. In der Theorie hat die Weltbank diese Sichtweise in ihr Programm aufgenommen. Dass globale Ungleichheiten und die Politik der OECD-Länder auch ihren Beitrag zur Armut leisten, wird keineswegs bestritten. Im WDR 2000/01 widmet die Weltbank diesem Thema immerhin ein Kapitel – das kürzeste von allen. Darin wird vorgerechnet, dass der Protektionismus der OECD-Staaten zu jährlichen Einkommensverlusten von knapp 20 Milliarden US-Dollar in den Entwicklungsländern führt. Das entspricht 40% der ODA.<sup>316</sup>

<sup>314</sup> Vgl. Hopkins et al. 2000: 290-294 ; Gilbert/Vines 2000b: 25.

<sup>315</sup> World Bank 2000a: 12.

<sup>316</sup> Vgl. World Bank 2000a: 180.

Durch diese mangelnden Absatzchancen werden Einkommensbildung und Erwirtschaftung von Devisen verhindert, die in die Armutsbekämpfung investiert werden könnten. Zumindest wenn er mit CSOs zusammentrifft, kritisiert Wolfensohn gerne, dass die Industriestaaten sechs mal mehr für Agrarsubventionen ausgeben als für staatliche Entwicklungshilfe.<sup>317</sup> Auch die Rolle von Technologietransfer und globalen öffentlichen Gütern wie Impfstoffe oder Agrarforschung werden im WDR erwähnt, ohne jedoch konkrete Maßnahmen vorzuschlagen, wie diese den Armen zu Gute kommen können.

Wolfensohn spricht zudem von der Notwendigkeit einer globalen Finanzarchitektur und eines „funktionierende[n] Handelssystem[s] mit gerechten und umfassenden Vorschriften und Normen“<sup>318</sup>; eine nähere Ausführung, wie das bewerkstelligt werden soll, fehlt aber. Vielmehr wird es offensichtlich als Sache der Länder angesehen, sich gegen negative Einflüsse von außen zu wappnen. Deshalb sollen nationale Programme auch flexibel genug sein, um auf externe Schocks wie Naturkatastrophen oder verschlechternde Terms of Trade zu reagieren. Dabei scheint letzteres genauso unabwendbar zu sein wie Naturkatastrophen. Im WDR 2000/01 werden Wirtschaftskrisen in einem Atemzug genannt mit schlechtem Wetter, Gewalt und Naturkatastrophen als „largely uncontrollable events“<sup>319</sup>. Vorschläge zur Stabilisierung der Terms of Trade oder des Finanzkapitalverkehrs, als globale Maßnahme zu Armutsbekämpfung, werden nicht in Betracht gezogen. In seinem CDF-Proposal meint Wolfensohn in Bezug auf die Diskussionen um eine Reform des internationalen Finanzsystems, dass mehr und transparentere Informationspolitik genüge.<sup>320</sup>

Der Widerspruch der Betonung einer nationalen Ownership in Zeiten wachsender globaler Interdependenz liegt auf der Hand und macht den Ansatz von vorneherein relativ begrenzt. Die neue Fokussierung auf den Staat wirkt „nahezu anachronistisch“<sup>321</sup>, nicht nur wegen der Globalisierung, die die Möglichkeiten zu nationaler Steuerung und Planung begrenzt, sondern auch wegen des Staatsverfalls in weiten Teilen Afrikas, der ausgeblendet wird. Auch internationale Rahmenbedingungen werden nicht beachtet. Leistungsschwäche und mangelnde Steuerungsfähigkeit von Staaten liegen nicht nur in mangelnder Modernisierung begründet, sondern sind gerade auch Produkt erfolgreicher

---

<sup>317</sup> Die jährlichen Agrarsubventionen betragen 300 Milliarden US-Dollar, während die ODA 50 Milliarden US-Dollar beträgt. Vgl. World Bank 2002.

<sup>318</sup> Wolfensohn 1999b: 16.

<sup>319</sup> World Bank 2000a : 3.

<sup>320</sup> Vgl. Wolfensohn 1999a: 6.

<sup>321</sup> Jakobeit 1999a: 125.

Modernisierung und Einbindung in die globalisierte Welt. In Entwicklungsländern treffen oft beide Phänomene zusammen.<sup>322</sup> Bestärkt wurde die Schwäche des Staates oft noch durch die bisherige Politik der IFIs, die den Rückzug des Staates und Abbau der Bürokratie forderte. Nun soll der Staat bzw. die Regierung plötzlich selbst eine komplexe Entwicklungsstrategie leiten, ohne auf diese Aufgabe vorbereitet worden zu sein. Die Betonung von Ownership und funktionierenden Institutionen geht in gewissen Maßen einher mit der Ausblendung von exogenen Faktoren wie kontraproduktiven Anpassungsprogrammen der IFIs, der sehr späten Schuldenerlass und Kürzungen in den EZ-Etats. Völlig ausgeblendet wird die Liberalisierung des Arbeitsmarktes der reichen Länder. Dabei kann gerade dieser Aspekt einen wesentlich effektiveren Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten als Entwicklungshilfe, da die Überweisungen der Arbeitsmigranten oft direkt an deren arme Familien gehen.<sup>323</sup>

Das Problem liegt hierbei allerdings auch darin, dass solche Forderungen nicht in den Mandatsbereich der Weltbank fallen. Die Weltbank hat aber dessen ungeachtet sehr wohl den Einfluss, bilaterale Geber zu bestimmten Maßnahmen anzuregen, wie das gesamte PRSP-Konzept zeigt. Insofern hätte z.B. die Aufnahme der 20/20-Initiative des Weltsozialgipfels (WSSD) in das PRSP-Konzept diese aufwerten können. Die 20/20-Initiative ist Ausdruck gemeinsamer Verantwortung für soziale Entwicklung. Ihre Einbeziehung wäre ein Zeichen dafür, dass es der Weltbank ernst ist mit der Verantwortung des Nordens. Diese auf dem WSSD für „interessierte“ Staaten beschlossene Initiative zur Erreichung der sozialen Entwicklungsziele schlägt vor, dass sich Geber- und Empfängerländer verpflichten, 20% der ODA, resp. 20% des nationalen Haushaltes für soziale Grunddienste auszuweisen. Bis heute umfassen die Ausgaben für soziale Grunddienste in Entwicklungsländern jedoch im Durchschnitt nur 12-14% des Haushaltes und ca. 11% der ODA von OECD-Ländern.<sup>324</sup> Die IDG werden nicht erreicht werden, wenn die nationalen Anstrengungen der Entwicklungsländer nicht begleitet werden von gezielt eingesetzter, koordinierter und finanziell aufgestockter ODA und einem Politikwechsel der Industriestaaten:

„The international community has to squarely face the task of reforming the global enabling environment to accelerate poverty reduction. Developing countries – weighed down by external debt, starved of private capital and technology, blocked from rich-country-markets and faced with a declining official development assistance – can not be

---

<sup>322</sup> Vgl. Messner 2000: 42; Terberger-Stoy/Tyrell 2000: 48; Jakobeit 1999a: 125.

<sup>323</sup> Vgl. White 2001: 348f.

<sup>324</sup> Vgl. Cagatay et al. 2000: 32.

expected to go into battle without reinforcement. They are being encouraged to launch a full-scale campaign against poverty while their budgets are being put on a 'poverty diet'.<sup>325</sup>

Im WDR fordert die Weltbank mehr Mitsprache armer Menschen und Länder bei internationalen Entscheidungen, wie solche der G7 oder der WTO. Weiterhin müssten gerade die Organisationen der Armen gestärkt und von den internationalen Akteuren angehört werden.<sup>326</sup> Eine Betrachtung ihrer eigenen Strukturen findet sich im WDR jedoch nicht. In Kapitel 11, „Reforming Development Cooperation to Attack Poverty“, wird stets von Gebern im Allgemeinen gesprochen (obwohl Weltbank und IWF im Grunde keine „Geber“, sondern „Verleiher“ sind). Nicht thematisiert wird, welche Implikationen die Reformvorschläge für die Weltbank selbst haben und wie die Weltbank diese umsetzen könnte. Während der Konsultationsphase des WDR wurde gefordert, ein weiteres Kapitel zu „Professional, institutional and personal commitment and change“ anzugliedern, was jedoch abgeblockt wurde.<sup>327</sup> Die Forderungen nach Reformen der internationalen Rahmenbedingungen zeigen somit keine Auswirkungen auf die konkrete Politik der Weltbank.

### 6.2.3 Politisierung vs. Entpolitisierung

„(...) conditions to make growth more inclusive of the poor cannot avoid making reference to the political dimension of the fight against poverty and of achieving greater equity.“<sup>328</sup>

*Poul Nielson, Europäische Kommission*

Einer der Standardvorwürfe gegen die Weltbank war immer wieder ihre technokratische Auffassung von Entwicklung.<sup>329</sup> Der neue Ansatz verspricht dagegen wirklich Neues. Grundlage des Weltentwicklungsberichts zur Armutsbekämpfung sind die „Voices of the Poor“ und das Entwicklungskonzept von Amartya Sen. Armut wird definiert als Produkt komplexer politischer, ökonomischer und sozialer Prozesse, die eng miteinander verwoben

---

<sup>325</sup> UNDP 2000: 18.

<sup>326</sup> Vgl. World Bank 2000a: 185-187.

<sup>327</sup> Vgl. Chambers 2001: 303.

<sup>328</sup> European Commission, DG Development 2000: 14.

<sup>329</sup> Unter technokratisch versteht man „jene Formen der Politik, die prioritär Effizienz- und Rationalisierungskalküle zum Inhalt haben und dabei vor allem ‚technische‘ Lösungen wie die Errichtung und Optimierung von Institutionen, Nutzung von Expertenwissen und Einführung staatlich-bürokratischer Mittel [...] bevorzugen.“ Brand et al 2000: 131.

sind.<sup>330</sup> Die Weltbank erkennt an, dass Maßnahmen zur Armutsbekämpfung dieser Komplexität Rechnung tragen müssen. Letztlich ist es eine neue Konditionalität, Armutsbekämpfung als politischen Prozess zu begreifen: Partizipation, Zivilgesellschaft und Empowerment werden als essentielle Faktoren für eine erfolgreiche Umsetzung angesehen. Von den Ländern wird gefordert, Armut und ihre Bekämpfung politisch zu diskutieren. Im vorliegenden Kontext ist Ownership unbestreitbar ein politisches Konzept, denn es impliziert, dass die Debatte über die richtige Entwicklungsstrategie nicht von technischen Experten in Washington oder der Hauptstadt des betreffenden Landes geführt werden soll, sondern von den politischen und gesellschaftlichen Stakeholdern des Landes. Auch die Wiederentdeckung des Staates legt die Vermutung nahe, dass nach den Selbstregulierungskräften des Marktes nun wieder politische Regulierungen gefragt sind.

Hat hier tatsächlich ein politisches Kuckucksei seinen Weg ins technokratische Nest der Weltbank gefunden, wie die Financial Times vermutet?<sup>331</sup> Die Widersprüche und Grenzen der neuen politischen Ideen wurden in den vorhergegangenen Kapiteln aufgezeigt, und immer wieder hingen diese mit dem technokratischen Politikverständnis der Weltbank zusammen: ihre Auffassung von Partizipation, ihre Sicht auf den Staat, ihre Herangehensweise an makroökonomische Fragen, ihre Strategien gegen Armut. Auch in einem Bericht für die UN-Menschenrechtskommission wird bemängelt, dass die Weltbank-Mitarbeiter, die bei der PRSP-Erstellung beteiligt sind, den Prozess als „essentially technocratic“<sup>332</sup> sehen.

Am deutlichsten wird dies bei der Behandlung makroökonomischer Fragen. Die Weltbank betrachtet zwar die sozialen Auswirkungen von Makroökonomie, nicht aber deren sozialen Inhalt. Dabei ist diese selbst ein Produkt sozialer Machtbeziehungen, die bestimmen, ob z.B. die Steuern erhöht werden oder die Ausgaben gekürzt.<sup>333</sup> Im Kapitel zum holistischen Entwicklungsbegriff wurde bereits der „transformatory approach“ zur makroökonomischen Politikformulierung kurz erwähnt, der nicht nur eine Demokratisierung des Politikprozesses, sondern auch eine Integration sozialer Ziele in die Makroökonomie beinhaltet. Seit Mitte der 80er Jahre hat die Einsicht, dass Makroökonomie weder ein neutrales Feld ist noch allein technischen Experten überlassen werden sollte, in zahlreichen Ländern zu Initiativen geführt, die eine geschlechtssensible

---

<sup>330</sup> Worldbank 2000a: 1-3.

<sup>331</sup> Vgl. Hubbard 2001: 294

<sup>332</sup> Cheru 2001: 12.

<sup>333</sup> Vgl. Elson/Gagatay 2000: 1352.

oder armutsorientierte Erstellung des Staatshaushalts fordern und durchführen.<sup>334</sup> Mehr Gerechtigkeit und Partizipation müssen keineswegs den Zielen von Effizienz und Effektivität widersprechen, im Gegenteil: Transparenz und Rechenschaftspflicht erhöht die effektive Nutzung der finanziellen Ressourcen und die Bereitschaft der Bürger, Steuern zu bezahlen, bzw. externer Geber, finanzielle Unterstützung zu leisten.<sup>335</sup>

Auch ist die vermeintliche Politisierung des Entwicklungsprozesses durch die Betonung der Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure und der Rolle des Staates keineswegs der neuerkannten politischen Dimension von Armut geschuldet, bei genauerem Hinsehen zeigt sich die ökonomisch-technokratische Fundierung der neuen Konzepte. Im Weltbank-Jargon werden durch betriebswirtschaftliche Begriffe wie Ownership, Stakeholder, Effizienz und Effektivität politische Prozesse umschrieben und „gerechtfertigt“. Denn womit begründet die Weltbank die Bedeutung von Ownership und Partizipation im Entwicklungsprozess? Nicht mit dem Verweis auf Transparenz, Demokratie oder Selbstbestimmung, sondern damit, dass Konditionalität ineffektiv sei. Ownership, erreicht durch Partizipation, führe dagegen zu effektiverer Politik, erfolgreicheren Projekten und langfristiger Unterstützung. Sie könne zwar eventuell etwas mehr Zeit beanspruchen, führe aber zu qualitativ besseren Ergebnissen.<sup>336</sup>

Das effizienzorientierte Verständnis von Partizipation stößt allerdings in der Realität schnell an seine Grenzen. In vielen Ländern gestalteten sich die PRSP-Partizipationsprozesse aufwendiger und langwieriger als von der Weltbank zunächst geplant. Nur wenigen Ländern ist es gelungen, ihr PRSP im ursprünglich vorgesehenen Zeitrahmen vorzulegen, und diese konnten meist auf vorherige nationale Pläne zur Armutsbekämpfung aufbauen. Selbst die Möglichkeit des I-PRSP, das aufgrund dessen eingerichtet wurde, reichte nicht aus, so dass dann noch der *Preparation Status Report* als weiterer Zwischenschritt geschaffen wurde. Jedoch wird inzwischen auch von Weltbank-Vertretern zugegeben, dass diese den Grundwiderspruch zwischen Geschwindigkeit und Ownership nicht gelöst haben.<sup>337</sup>

Auch „Stakeholder“ ist einer der Begriffe, die aus der Wirtschaft übernommen wurden, und bevorzugt für zivilgesellschaftliche Vertreter verwendet wird. Er bezeichnet

---

<sup>334</sup> Vgl. Cagatay et al. 2000 : 2. Bekanntes Beispiel ist der seit 1995 jährlich erstellte Alternativ-Haushalt der kanadischen CSOs oder der kommunale Haushalt von Porto Alegre, der auf partizipatorischem Wege erstellt wird. Geschlechtsensible Haushalte gibt z.B. in Südafrika und Australien.

<sup>335</sup> Vgl. Cagatay et al. 2000: 16 sowie 24f für das Beispiel Porto Alegre.

<sup>336</sup> Vgl. Stiglitz 1998a: 30; Stiglitz 1998b: 14; Stiglitz 1999a: 10-14, 23.

<sup>337</sup> Vgl. Eurodad 2001: 7.

ursprünglich alle internen und externen Personengruppen, die von der Tätigkeit eines Unternehmens direkt oder indirekt betroffen sind, z.B. Arbeitnehmer, Kunden, Konkurrenten, Gläubiger, die Öffentlichkeit, der Staat. Ein Unternehmen kann dem Stakeholder-Ansatz nach besser auf Veränderungen reagieren, wenn es die Interessen wichtiger Stakeholder berücksichtigt. Wohlgemerkt: wichtiger Stakeholder, denn Macht, Einfluss und Status sind entscheidend, inwieweit auf ihre Anliegen Rücksicht genommen wird.<sup>338</sup> Dies widerspricht einem umfassenden Partizipationsgedanken, der auch die Schwachen und Marginalisierten umfassen möchte. Partizipation garantiert so verstanden gerade nicht, dass Arme partizipieren, denn mangelnde Mitspracherechte und Machtlosigkeit sind schließlich Merkmale von Armut.

Zugrunde liegt diesem Partizipationsverständnis der „Harmonisierungsmythos“ dass man alle zufrieden stellen könne, wenn man alle Interessensvertreter berücksichtigt. In diesem Sinne präsentiert die Weltbank Armutsbekämpfung als ein win-win-Spiel, das alle begrüßen. Dies wird der Realität verschiedenster Stakeholder, die ein Konglomerat oft gegensätzlicher Interessen mit unterschiedlichsten Machtpositionen bilden, nicht gerecht. Wenn Armut multidimensional begriffen wird, umfasst Armutsbekämpfung nicht nur mehr soziale Grunddienste, sondern z.B. auch mehr politische Mitbestimmung. Machtvolle Gruppen haben gerade in dieser Hinsicht eventuell kein Interesse an Armutsbekämpfung, sie kann ihren Interessen sogar schaden. Umverteilung heißt immer auch, dass jemand etwas abgeben muss (wenn auch nicht immer direkt finanziell, z.B. Macht), und das an Gruppen, die kein Ansehen genießen. Deswegen wird es Widerstände geben – dies alles bleibt jedoch unerwähnt.

Folgerichtig werden im WDR Themen vermieden, die zwar die Armutssituation verbessern könnten, aber auch gesellschaftliche Konflikte aufzeigen. Eine Übernahme der ILO-Standards beispielsweise, wie das Recht auf kollektive Lohnverhandlungen, geht nicht in die Konditionalitätenliste ein. Dabei zeigt die Geschichte der europäischen Wohlfahrtsstaaten, dass Gewerkschaften mit der Durchsetzung von Mindestlöhnen einen wichtigen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten können.<sup>339</sup>

In diesem Sinne ist auch die Wiederentdeckung des Staates zu beurteilen. Bei Entwicklungsstaat-Ansätzen ist es allgemein so, dass „complicated historical processes are

---

<sup>338</sup> Vgl. Erdl 1999: 467-472.

<sup>339</sup> Vgl. Øyen o.J.: 9f. Wolfensohn begründet dies mit mangelndem Konsens bei den Weltbank-Mitgliedern. Vgl. World Bank 2002.

reinvented as technocratic and managerial practices.“<sup>340</sup> Die Weltbank verwehrt sich zwar dagegen, ihren neuen Ansatz in diese Tradition gestellt zu sehen, doch Stiglitz’ Aussagen über die Entwicklung Ost- und Südostasiens zeigen dieselbe technokratische Staatsicht. Entwicklung wird reduziert auf Armutsbekämpfung, Empowerment auf funktionierende staatliche Institutionen, und diese Aufgaben werden mit einer technokratische Strategie angegangen.

Wolfensohn verweist darauf, dass Entwicklungsprobleme wie Geschäftsprobleme zu lösen seien.<sup>341</sup> Auch Stiglitz begründet wiederholt die Vorteile der Partizipation mit deren Marktmechanismen bei der Entscheidungsfindung und verweist auf die japanische Management-Lehre, nach der die langsamere, aber effektivere partizipatorische Entscheidungsfindung mehr Erfolg verspreche. Eine Entwicklungsstrategie müsse wie eine langfristige Firmenstrategie gesehen werden.<sup>342</sup> Insofern wird Entwicklung weiterhin als vorrangig technisches Problem gesehen:

„The overall CDF philosophy is that development is a management problem. The CDF is a management tool to ensure that everyone is ‘on board’ with agreed development objectives. There are no conflicts of interest and no principal-agent problems.“<sup>343</sup>

### **6.3 Ergebnis: „[A] change in emphasis rather than a change in philosophy“**

Das General Accounting Office (GAO) der USA kommt in einem Bericht für den Kongress zu dem Ergebnis, dass sich das IWF-PRGF-Programm kaum von vorherigen Programmen unterscheide, lediglich die Schwerpunktsetzung anders sei. Es sei „a change in emphasis rather than a change in philosophy“<sup>344</sup>. Diese Einschätzung lässt sich auch auf das Weltbank-Konzept übertragen:

„While not denying the basic liberal stance of the ‘Washington consensus’, this ‘post-Washington consensus’ view moves the emphasis to those parts of the original position which were previously relegated to the footnotes.“<sup>345</sup>

Denn auch die ursprüngliche Definition des Washington Consensus umfasste soziale Aspekte, die jedoch in der politischen Praxis keine Rolle spielten (vgl. Kapitel 2.1.1). Einige Veränderungen sind trotzdem offensichtlich: Sogenannte „soft issues“ wie Gleichberechtigung, Umwelt, Soziales und Partizipation werden ernster genommen. Der

---

<sup>340</sup> Berger 1999: 241.

<sup>341</sup> Wolfensohn 1999a: 9.

<sup>342</sup> Vgl. Stiglitz 1999a: 12-15; Stiglitz 1998a: 29f; Stiglitz 1998b: 13.

<sup>343</sup> Hopkins et al. 2000 : 294f.

<sup>344</sup> GAO 2001: 6.

Markt ist kein Ziel an sich, sondern Mittel, das der Entwicklung und Förderung von Wohlstand dienen soll.

Doch sind der konzeptionellen Neuerung enge Grenzen gesetzt. Wie gezeigt wurde, gibt es neben überwindbaren Anfangsproblemen und Widersprüchen wie die zwischen Zeit und Qualität oder Ownership und Konditionalität, die prinzipiell lösbar erscheinen, noch tieferliegende Probleme, die weniger in Umsetzungsproblemen als vielmehr in den grundlegenden Herangehensweise der Weltbank begründet liegen. Der Hauptwiderspruch liegt dabei darin, dass zwar ein politisches Konzept präsentiert, dieses aber technokratisch angegangen wird. Damit kann der Anspruch, Entwicklung und Armut multidimensional zu begreifen und zu behandeln, letztlich nicht eingelöst werden. Auch zeigte sich, dass die makroökonomischen Grundannahmen keineswegs zur Diskussion stehen. Der Washington Consensus besteht noch immer, zwar nicht mehr als alleiniges Entwicklungsziel, aber als Grundlage.

Könnte die Weltbank aber überhaupt als politischer Akteur auftreten? Der Vorwurf der Entpolitisierung ist keineswegs nur der Weltbank zu machen, vielmehr stellt er ein strukturelles Grundproblem der Entwicklungspolitik dar: Sie muss die von ihr zu bearbeitenden Entwicklungsdefizite so konstruieren, dass sie auch eine Lösung anbieten kann. Würde z.B. Armut als rein politisches Problem gesehen, dass durch weitreichende ungleiche Machtbeziehungen bestimmt ist, könnten EZ-Organisationen kaum Lösungsansätze anbieten.<sup>345</sup> Ähnlich müssen für die Weltbank die Ursachen von Armut und Unterentwicklung möglichst im strukturellen oder ökonomischen Bereich liegen, denn sie hat kein Mandat, sich in die Politik ihrer Mitgliedsstaaten einzumischen, ebenso wenig wie sie ein Mandat hat, auf globaler Ebene Regelungen einzufordern. Würde sie in diesen Bereichen die Hauptursachen für Armut ausmachen, würde sie ihre eigene Berechtigung zu deren Lösung in Frage stellen.

Die Weltbank hat sich also neuen Feldern geöffnet, ohne jedoch ihren Rahmen, der ihr durch ihren Status als internationale Entwicklungsbank gegeben ist, zu verlassen. Insofern bleibt ihr übergeordnetes Ziel – Entwicklung als wirtschaftliche Entwicklung – bestehen. Soziale Entwicklung, Verteilungsfragen, Ownership, Geschlechtergleichheit, demokratische Institutionen und Partizipation, deren Thematisierung tatsächlich auf den ersten Blick als eine Umkehrung voriger Positionen erscheint, werden lediglich als Mittel für Entwicklung

---

<sup>345</sup> Gilbert/Vines 2000b: 17.

<sup>346</sup> Vgl. Nustad o.J.: 4; zur Thematik allgemein siehe die Studie von Ferguson 1990.

gewürdigt, ohne ihrem eigenständigen Wert als Entwicklungsziel, der in den programmatischen Äußerungen noch erwähnt wird, gerecht zu werden.

## 7. Conclusio und Forschungsausblick

„For his World Bank colleagues, the ‚paradigm‘ proposed by Stiglitz may have been new (...). For developmentalists, the only novelty was that it came from the Bank’s Chief Economist.”<sup>347</sup>

*Guy Standing, ILO*

Die Weltbank hat selten genuin neue Ideen produziert, sondern meist bestehende aufgegriffen und weiterentwickelt. So auch im Falle ihres neuen Ansatzes. Die in den 90er Jahren den internationalen Entwicklungsdiskurs dominierende Thematisierung sozialer Entwicklung, die zunehmende Wahrnehmung von Armut als Bedrohung der globalen Stabilität, die wachsende Bedeutung zivilgesellschaftlicher organisierter Akteure wurden von ihr aufgegriffen. Im Gegensatz zu früheren Anpassungen hat sie diese neuen Themen jedoch nicht als weitere Komponente in bestehende Programme integriert, sondern ein neues Paradigma propagiert. Dabei waren Ereignisse wie die Asienkrise und der G7-Gipfel in Köln, der Druck von Geberländern und internationalen NGOs vereinte, insofern bedeutend, da sie eine Aufnahme der neuen Themen nicht nur notwendig machten, um die „intellectual leadership“ zu sichern, sondern auch um die Legitimität der Weltbank zu erhalten.

Die Ausgangsfrage der Arbeit, ob es sich bei dem neuen Ansatz der Weltbank um eine Wende handelt, ist nicht einfach zu beantworten, definitiv nicht in der Weise, wie die Diskussion in der Einleitung überspitzt dargestellt wurde: Weder handelt es sich um ein neues Paradigma, noch um reine PR. Letztlich habe ich den neuen Ansatz nicht als Wende gewertet, trotzdem geht er sehr weit, und bietet durchaus die Chance auf weitreichende Politikveränderungen, wenn die anderen Akteure des Entwicklungsregimes darauf eingehen. Die Weltbank ist zu einer offenen Institution geworden, interne Diskussionen werden nach außen getragen, ihre Führungsspitze ist reformgewillt. Der Post-Washington Consensus enthält Elemente, die tatsächlich neu auf der Weltbankagenda sind: nationale Ownership, Empowerment, Verteilungsfragen, zivilgesellschaftliche Mitbestimmung bei entwicklungspolitischen Entscheidungen, politische und gesellschaftliche Dimensionen von

---

<sup>347</sup> Standing 2000: 739.

Armut. Wie sich jedoch gezeigt hat, pflegt die Weltbank eine sehr instrumentelle und technokratische Sicht auf diese. Wirtschaftliche Entwicklung bleibt ihr oberstes Ziel und Wachstum ihr vornehmliches Mittel.

Auch bei der Umsetzung zeigten sich etliche Probleme: Konzepte wie Zivilgesellschaft oder Ownership sind der Realität vieler Entwicklungsländer offensichtlich unangemessen, da keine ausreichenden Kapazitäten und eine defizitäre demokratische politische Kultur vorhanden sind. Auch sind die alten Verhaltensweisen der Weltbankmitarbeiter nicht leicht zu ändern. Dies können überwindbare Probleme sein, wenn sich die Weltbank darauf einlässt, dass das PRSP ein Lernprozess ist, wie sie betont. Die Entwicklungen der nächsten Jahre werden zeigen, ob die hier gegebenen Einschätzungen ihre Gültigkeit behalten oder modifiziert werden müssen. Interessant werden die ersten mittelfristigen Ergebnisse der PRSPs sein. Ohne ein Mindestmaß an Effektivität, das heißt, Erreichung der anvisierten Ziele, wird der neue Ansatz bald wieder in Frage gestellt werden und kann auch das Regime als Ganzes nicht funktionieren.

Skeptiker des neuen Ansatzes sahen sich bestätigt, als mit den Rücktritten von Joseph Stiglitz am 24. November 1999 und Ravi Kanbur am 25. Mai 2000 zwei prominente Vertreter des neuen Denkens in der Weltbank offensichtlich an zu großen Widerständen scheiterten. Die beiden Rücktritte sind symptomatisch für die Durchsetzungsprobleme des Ansatzes, sowohl innerhalb der Weltbank wie gegenüber dem Bretton Woods-Zwilling IWF. Auf dem jüngsten Weltwirtschaftsforum in New York überraschte IWF-Präsident Horst Köhler mit einem moralischen Appell an die reichen Länder, im Kampf gegen die Armut auf ihre Privilegien zu verzichten. Damit scheint auch der IWF endgültig auf den Kurs der Weltbank eingeschwenkt zu sein – sicherlich auch dadurch begründet, dass Armut im Zuge der Diskussion über Terroranschläge am 11. September 2001 wieder verstärkt als globaler Destabilisierungsfaktor betont wird. Inwieweit sich diese Bekenntnisse allerdings in der praktischen Arbeit des IWF wiederfinden, ist noch nicht abzusehen. Die Geberländer lassen zwar eine positiv-kritische Grundhaltung erkennen, die konkrete Ausrichtung ihrer Arbeit erfolgt allerdings erst langsam. Auch die erforderlichen Änderungen in ihrer Politik, wie Handelsliberalisierung oder Erhöhung der EZ-Etats stößt auf Widerstände, wie die jüngste Weltkonferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey (18.-22. März 2002) deutlich zeigt. NGOs wahren zwar eine kritische Distanz zur Weltbank, trotzdem sind auch sie durch Diskussionsforen, gemeinsame Evaluierungen und Beteiligung an nationalen PRSP-Prozessen in das neue Konzept mit einbezogen.

Auf diese Weise ist es der Weltbank gelungen, das Internationale Entwicklungsregime an ihrem Konzept auszurichten. Die wahre Leistung der Weltbank liegt in dieser strategischen Bedeutung des neuen Ansatzes. Die Weltbank hat es geschafft, während bei jeder ihrer Konferenzen Tausende Menschen protestieren, ein Konzept auf den Tisch zu legen, an dem nicht nur alle wichtigen bi- und multilateralen Geber sondern auch NGOs als relativ neue und starke Akteure ihre Arbeit ausrichten. Das macht den neuen Ansatz vor allem in Hinblick auf den Diskurs um Global Governance interessant. Armut wird, ähnlich wie Umwelt, zunehmend als globales Problem gesehen, das auch global gelöst werden muss. Indem die Weltbank sich an die Spitze der Prozesse zur Bekämpfung von Armut stellt und mehr global denn international agiert, sichert sie sich eine (weiterhin) bestimmende Rolle, während Geber und NGOs mit ihrer Beteiligung einen gewissen Machtverlust hinnehmen müssen. Zudem liegt die Weltbank mit ihrer harmonisierenden und technischen Auffassung von Partizipation und Ownership im Mainstream der Global Governance-Konzepte, die größtenteils auf einem „technokratischen, effizienzorientierten und modernisierungstheoretischen Politikverständnis“<sup>348</sup> beruhen. Konzepte wie das der „Netzwerkgesellschaft“ haben ebenfalls klare Parallelen in neueren betriebswirtschaftlichen Organisationsformen wie lean hierarchy, outsourcing, team work.<sup>349</sup> Eine tiefere Untersuchung dieser Dimension dürfte interessante Ergebnisse liefern.

Ein weiteres Forschungsfeld ist die interne Ebene. Des öfteren kam in der Arbeit zur Sprache, dass die neue Politik einen enormen Wandel der Einstellungen und Arbeitsweisen der Mitarbeiter, der gesamten Organisationskultur voraussetzt. Gerade hier liegt der entscheidende Punkt zur Beurteilung der Frage, ob die gegenwärtige Schwerpunktsetzung der Weltbank von Dauer sein wird. Interne Umstrukturierungen, Einstellung neuen Personals, neue Abteilungen, kurz: die Institutionalisierung des Ansatzes, sind dabei entscheidend. Dieser Aspekt konnte in der Arbeit nicht berücksichtigt werden. Lediglich in der Diskussion des WDR 00/01 wurde kurz angerissen, welche internen Fortwirkungen ein solcher Politikwechsel hat. Dabei stellen gerade interne Differenzen und Meinungsbildungsprozesse einen wichtigen, wenn nicht gar ausschlaggebenden Faktor für einen Politikwechsel dar, wie Nüket Kardam anhand der informellen “Sociology Group”

---

<sup>348</sup> Brand et al. 2000: 131.

<sup>349</sup> Vgl. Brand et al. 2000: 130-132.

gezeigt hat, die es schaffte, sozial- und kulturwissenschaftliche Erkenntnisse stärker in die Weltbankpolitik einzubringen.<sup>350</sup>

Des Weiteren wurde aufgezeigt, dass bestimmte Probleme grundlegender Natur sind, da sie das institutionelle Selbstverständnis der Weltbank betreffen. Dies sind vor allem die Grenzen, die bei der Thematisierung von und der Einflussnahme auf internationale Bedingungen und politische Prozesse auftauchen. Diese Grenzen der Wende liegen nicht nur in der Haltung der Mitarbeiter, sondern auch in institutionellen Zwängen begründet. Die Weltbank ist nun in erster Linie eine Bank, und ihre Aufgabe ist es, Geld zu verleihen und dafür Sorge zu tragen, dass es zurückgezahlt werden kann. Politische und gesellschaftliche Fragestellungen kann (und darf!) sie nur thematisieren, wenn sie diese als instrumentell für ihr Organisationsziel definiert. Hier wäre es lohnend zu untersuchen, inwieweit die neue Selbstdefinition als „Knowledge Bank“ der Weltbank neue Spielräume aus diesem Dilemma eröffnet.

Mag die Weltbank auch mehr daran interessiert sein, ihre Machtstellung und Rolle im Entwicklungsregime aufrecht zu erhalten, als wirklich die Ursachen von Armut zu untersuchen und zu bekämpfen: Sie hat sich entschlossen an der „Spitze der Armutsbekämpfer“<sup>351</sup> zu stehen, und ihre enormen Ressourcen an Kapital, aber auch an hochqualifiziertem Personal, Erfahrung, Netzwerken und ihr internationaler Einfluss stehen nun in diesem Zeichen. Die Integration von marginalisierten Menschen in die Gesellschaft wurde von Wolfensohn zur Existenzberechtigung der Weltbank erklärt. Daran wird sie sich messen lassen müssen.

---

<sup>350</sup> Vgl. Kardam 1993.

<sup>351</sup> Eberlei 2000a: 15.





*Anhang 3: Stand der PRSP-Prozesse*

Land	HIPC	I-PRSP	Preparation Status Report	PRSP	Annual Progress Report
Albanien		03. Mai 00		21. Februar 02	
Armenien		01. März 01			
Aserbaidshjan		01. Mai 01			
Äthiopien	X	01. Nov. 00			
Benin	X	26. Juni 00	06. November 01		
Bolivien	X	01. Januar 00		01. März 2001	
Burkina Faso	X			25. Mai 2000	14. Dezember 01
Dschibouti		14. Dezember 01			
Gambia	X	05. Oktober 00	18. Januar 02		
Georgien		01. Nov. 01			
Ghana	X	01. Juni 00	25. Februar 02		
Guinea	X	30. Oktober 00			
Guinea-Bissau	X	01. Sept. 00			
Guyana	X	30. Oktober 00			
Honduras	X	01. März 00		27. Sept. 01	
Jemen	X	12. Januar 01			
Kambodscha		10. Januar 01	14. Februar 02		
Kamerun	X	23. August 00	31. Januar 02		
Kenia	X	13. Juli 00			
Kirgistan		13. Juni 01	30. November 01		
Laos	X	20. März 01			
Lesotho		01. Dezember 00			
Madagaskar	X	20. Nov. 00			
Malawi	X	01. August 00			
Mali	X	19. Juli 00	17. Dezember 01		
Mauretanien	X			13. Dezember 00	
Mazedonien		10. Nov. 00			
Moldawien		15. Nov. 00			
Mongolei		27. Sept. 01			
Mosambik	X	16. Februar 01		1. Oktober 01	
Nicaragua	X	01. August 00			
Niger	X	01. August 00		31. Januar 02	
Pakistan		14. Dezember 01			
Rwanda	X	30. Nov. 00			
Sambia	X	07. Juli 00	16. November 01		
S. Tome & Principe	X	06. April 00			
Senegal	X	08. Mai 00			
Sierra Leone	X	21. Sept. 01			
Tadschikistan		24. März 00			
Tansania	X	14. März 00		01. Oktober 00	14. Dezember 01
Tschad	X	16. Juli 00			
Uganda	X			24. März 2000	02. März 01
Vietnam	X	14. März 01			
Zentralafri. Republik	X	13. Dezember 00			

NB: Alle Angaben beziehen sich auf Informationen der Weltbank-Homepage (<http://poverty.worldbank.org/prsp/> und [www.worldbank.org/hipc](http://www.worldbank.org/hipc)). Stand: 01. März 2002

## Literaturverzeichnis

- ADAMS, FRANCIS 1997: Rediscovering the Poor: The World Bank and the Politics of Poverty Reduction. In: *Journal of the Third World Spectrum* 1: 71-84.
- ALEXANDER, NANCY/ABUGRE, CHARLES 2000: PRSP: Whitewashing Blackmail. [www.50years.org/ejn/v3n2/prsp.html](http://www.50years.org/ejn/v3n2/prsp.html) (24.10.01).
- ASCHE, HELMUT/BREUSTEDT, CHRISTIAN/KAMPMANN, MARTINA 2000: Poverty Reduction Strategies in Developing Countries: The New Approach of the HIPC II Initiative. Preliminary Assessment and Potential Roles for German Technical Co-operation. (Discussion Paper).
- BAUMS, ANSGAR/STELZNER, AXEL 2000: Koordinierungskonzepte der "Geberländer" in der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn: Germanwatch.
- BERGER, MARK 1999: Bringing History Back In: The Making and Unmaking of the East Asian Miracle. In: *Internationale Politik und Gesellschaft* 3: 237-252.
- BIERSCHENK, THOMAS/THIOLERON, ELISABETH/BAKO-ARIFARI, NASSIROU 2001: Institutionalising the PRSP approach in Benin. (ODI PRSP Institutionalisation Study).
- BLUM, VOLKMAR 1998: Die lateinamerikanischen Sozialfonds. In: *Peripherie* 69/70: 88-103.
- BONK, CLAUDIA/FERRERO-WALDNER, BENITA 2001: Diskussion: Synergien gegen die Armut. In: *Südwind* 3: 10.
- BOOTH, DAVID 2001: PRSP Processes in 8 African Countries. Paper for presentation at the WIDER Development Conference on Debt Relief, Helsinki.
- BOSSE-BREKENFELD, PETER 1999a: Entschuldung finanziert: der Internationale Währungsfonds auf neuem Kurs? In: *epd-Entwicklungspolitik* 19/20: 4-5.
- \_\_\_\_\_ 1999b: Wolfensohn plädiert für neue „Entwicklungsarchitektur“. In: *epd-Entwicklungspolitik* 19/20: 5-6.
- BRAIG, MARIANNE (Hg.) 2000: Staat und Markt im Entwicklungsprozeß. Hamburg: DÜI.
- BRAND, ULRICH/BRUNNENGRÄBER, ACHIM/SCHRADER, LUTZ/STOCK, CHRISTIAN/WAHL, PETER 2000: Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster: Westfälisches Dampfboot.
- BRETTON WOODS PROJECT 2000: Bretton Woods Update No. 20. [www.brettonwoodsproject.org/update/20/20b.html](http://www.brettonwoodsproject.org/update/20/20b.html) (15.10.01).
- BROCK, LOTHAR 2000: Bretton Woods II? Deregulierung und Reregulierung in der Weltwirtschaft. In: BRAIG, MARIANNE (Hg.): Staat und Markt im Entwicklungsprozeß. Hamburg: DÜI: 137-160.
- BUSSOLO, MAURIZIO/SOLIGNAC LECOMTE, HENRI-BERNARD 1999: Trade Liberalisation and Poverty. (ODI Poverty Briefing 6). London: ODI.
- CAGATAY, NILÜFER/KEKLIK, MÜMTAZ/LAL, RADHIKA/LANG, JAMES 2000: Budgets as if people mattered: democratizing macroeconomic policies. (SEPED Conference Paper Series 4). O.O.: UNDP.
- CAMDESSUS, MICHAEL 2000: Development and Poverty Reduction: a Multilateral Approach. [www.imf.org/external/np/speeches/2000/021300.htm](http://www.imf.org/external/np/speeches/2000/021300.htm) (25.02.02).
- CHAMBERS, ROBERT 2001: The World Development Report: concepts, content and a Chapter 12. In: *Journal of international development* (13) 3: 299-306.
- CHERU, FANTU 2001: The Highly Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: a human rights Assessment of the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). Report to the Commission on Human Rights, 18. Januar 2001.(E/CN.4/2001/56).

- CHRISTIAN AID 2001: Ignoring the experts: Poor people's exclusion from poverty reduction strategies. (Christian Aid policy briefing).
- CORNIA, GIOVANNI ANDREA 1989: Anpassungsprogramme 1980-1985: Auswirkungen auf das Wohlergehen der Kinder. In: UNICEF 1989: Anpassung mit menschlichen Gesicht. Wege aus der Schuldenkrise. Bielefeld.: 73-89.
- CROP o.J.: A Critical Review of the World Bank Report: World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty.
- DAC 1996: Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation. Paris: OECD.
- DANTE, IDRISSE/GAURIER, JEAN FRANCOIS/MAROUAN, MOHAMMED ALI/RAFFINOT, MARC 2001: Institutionalising the PRSP approach in Mali. (ODI PRSP Institutionalisation Study).
- DEACON, BOB 1999a: Towards a Socially Responsible Globalization: International Actors and Discourses. (GASPP Occasional Papers 1/1999) Helsinki: STAKES.
- \_\_\_\_\_ 1999b: Globalization, social policy and social development at the end of the 1990's: new economic and intellectual conditions undermine the future for equitable social welfare. [www.ids.ac.uk/ids/pvty/gpspd.html](http://www.ids.ac.uk/ids/pvty/gpspd.html) (28.01.02).
- DEVELOPMENT COMMITTEE 1999a: Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries. (Arbeitspapier).
- \_\_\_\_\_ 1999b: Communiqué.  
[www.worldbank.org/html/extdr/am99/dc092799.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/am99/dc092799.htm) (08.10.01).
- DIETER, HERIBERT 1999: Die globalen Währungs- und Finanzmärkte nach der Asienkrise: Reformbedarf und politische Hemmnisse. (INEF Report Heft 41). Duisburg: INEF.
- DOLLAR, DAVID/KRAAY, AART 2000: Growth is good for the poor. (Working Paper).
- DYE, THOMAS 1976: Policy analysis: What governments do, why they do it, and what difference it makes. Alabama: University of Alabama Press.
- EBERLEI, WALTER 2001: Institutionalisierte Partizipation in PRSP-Folgeprozessen. (Entwurf).
- \_\_\_\_\_ 2000a: An der Spitze der Armutsbekämpfer? In: epd-Entwicklungspolitik 3: 15-18.
- \_\_\_\_\_ 2000b: Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung. In: E+Z (41) 6: 165-168.
- \_\_\_\_\_ 1999: Schuldenkrise ärmster Länder gelöst? Die Ergebnisse des Kölner G-7-Gipfels. (INEF Report Heft 40). Duisburg: INEF.
- \_\_\_\_\_ 1999b: Das Schuldenregime der G-7. In: epd Entwicklungspolitik 11: 21-24.
- EFINGER, MANFRED/RITTBERGER, VOLKER/WOLF, KLAUS DIETER/ZÜRN, MICHAEL 1990: Internationale Regime und internationale Politik. In: Rittberger, Volker (Hg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. (PVS Sonderheft 21). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- ELSON, DIANE/ CAGATAY, NILÜFER 2000: The Social Content of Macroeconomic Policies. In: World Development (28) 7: 1347-1364.
- ERDL, MARC 1999: Von Dolchstößen und Regenschirmen. Aus der Welt der Shareholder und Stakeholder. In: blätter für deutsche und internationale Politik (45) 4: 465-475.
- EURODAD 2001: Many Dollars, any change? Brussels: Eurodad.
- \_\_\_\_\_ 2000: Poverty Reduction Strategies: What have we learned so far? (Draft).
- EUROPEAN COMMISSION, DG DEVELOPMENT 2000: Note to Heads of Delegation, Heads of Unit and Desk Officers: Poverty Reduction Strategy Papers: Guidance Notes.

- FEINBERG, RICHARD 1997: The Changing Relationship between the World Bank and the International Monetary Fund. In: DIEHL, PAUL (Hg.): The politics of global governance: international organizations in an interdependent world. Boulder und London: Rienner: 217-232.
- FELDSTEIN, MARTIN 1998: Refocusing the IMF. In: Foreign Affairs (77) 2: 20-33.
- FERGUSON, JAMES 1990: The anti-politics machine. "Development", depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- FISCHER, STANLEY 1998: The Asian Crisis: A View from the IMF. Address at the Midwinter Conference of the Bankers' Association for Foreign Trade, Washington, 22. Januar 1998. [www.imf.org/external/np/speeches/1998/012298.htm](http://www.imf.org/external/np/speeches/1998/012298.htm) (04.01.02).
- FOSTER, MICK/NORTON, ANDY 1999: Report on discussions with World Bank on Poverty Reduction Strategy Papers. [www.odi.org.uk/pppg/cape/papers/prsprprep.html](http://www.odi.org.uk/pppg/cape/papers/prsprprep.html) (04.11.01).
- FUES, THOMAS 2000: Auf dem Weg zur Weltsozialordnung? Beiträge zur Debatte über globale Armutsstrategien. (INEF Report Heft 44). Duisburg: INEF.
- FÜLLKRUG-WEITZEL, CORNELIA 2001: Wessen Ownership? In: epd-Entwicklungspolitik 10: 41-43.
- G 8 1999: G 8 Communiqué Köln 1999. Final. [www.g7.utoronto.ca/g7/summit/1999koln/finalcom.htm](http://www.g7.utoronto.ca/g7/summit/1999koln/finalcom.htm) (06.10.01)
- G 7 FINANCE MINISTERS 1999: Report of the G 7 Finance Ministers on the Köln Debt Initiative to the Köln Economic Summit. [www.g7.utoronto.ca/g7/finance/fm061899.htm](http://www.g7.utoronto.ca/g7/finance/fm061899.htm) (06.10.01)
- GAO 2001: International Monetary Fund: Few Changes Evident in Design of New Lending Program for Poor Countries. Washington D.C.: GAO.
- GIBBON, PETER 1999: The World Bank and the New Politics of Aid. In: The European Journal of Development Research (5) 1: 35-62.
- GILBERT, CHRISTOPHER/VINES DAVID (Hg.) 2000a: The World Bank. Structure and Policies. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ 2000b: The World Bank: an overview of some major issues. In: GILBERT, CHRISTOPHER/VINES DAVID (Hg.) 2000: The World Bank. Structure and Policies. Cambridge u.a.: Cambridge University Press: 10-36.
- GILBERT, CHRISTOPHER/POWELL, ANDREW/VINES, DAVID 2000: Positioning the World Bank. In: GILBERT, CHRISTOPHER/VINES DAVID (Hg.): The World Bank. Structure and Policies. Cambridge u.a.: Cambridge University Press: 39-86.
- GRUSKY, SARA 2000: The IMF and World Bank Initiate a New Reform Package. The Poverty Reduction Strategy Papers: An Initial NGO Assessment. [www.jubilee2000uk.org/policy\\_papers/bread010600.html](http://www.jubilee2000uk.org/policy_papers/bread010600.html) (12.10.01).
- HAAS, ERNST 1990: When knowledge is power: three models of change in international organizations. Berkeley u.a.: University of California Press.
- HAAS, PETER 1992: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: International Organization (46) 1: 1-35.
- HAGGARD, STEPHEN 2000: The Political Economy of the Asian Financial Crisis. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- HANMER, LUCIA/HEALEY, JOHN/NASCHOLD, FELIX 2000: Will Growth Halve Global Poverty by 2015? (ODI Poverty Briefing 8). London: ODI.
- HANSOHN, DIRK/KAPPEL, ROBERT 1994: Schwarz-weiße Mythen. Afrika und der entwicklungspolitische Diskurs. Münster, Hamburg: LIT, 2. überarbeitete Auflage.

- HAUSKNECHT, ANDREAS 1999: Der Fall Asien. Krise des Finanzsystems oder des Entwicklungsmodells? In: THIEL, REINOLD (HG.) 1999: Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie. Bonn: DSE: 209-217.
- HEALEY, JOHN/FOSTER, MICK/MORTON, ANDY/BOOTH, DAVID 2000: Towards National Public Expenditure Strategies for Poverty Reduction. (ODI Poverty Briefing 7). London: ODI.
- HEIN, WOLFGANG 2001: Global Governance and the Evolution of a New Role of International and Economic Institutions for Sub-Saharan Africa. Hamburg: DÜI.
- \_\_\_\_\_ 1998: Transnationale Politik und soziale Stabilisierung im Zeitalter der Globalisierung. In: Nord-Süd aktuell (12) 3: 458-481.
- HOPKINS, RAUL/POWELL, ANDREW/ROY, AMLAN/GILBERT, CHRISTOPHER 2000: The World Bank, conditionality and the Comprehensive Development Framework. In: GILBERT, CHRISTOPHER/VINES DAVID (Hg.): The World Bank. Structure and Policies. Cambridge u.a.: Cambridge University Press: 282-298.
- HUBBARD, MICHAEL 2001: Attacking poverty – a strategic dilemma for the World Bank. In: Journal of international development (13) 3: 293-298.
- ILLY, HANS 1993: Die Weltbank und Armutsbekämpfung in der Dritten Welt. Bonn: Germanwatch.
- IMF/IDA 1999a: Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link between Debt Relief and Poverty Reduction.
- \_\_\_\_\_ 1999b: Poverty Reduction Strategy Papers – Operational Issues.
- IPHN 2001: PRSPs: Should they carry a health warning? [www.iphn.org/bulletin6.htm](http://www.iphn.org/bulletin6.htm) (16.09.01).
- JAKOBEIT, CORD 2000: Das Konzept der Weltbank für die Länderplanung. In: E+Z (41) 9: 242-244.
- \_\_\_\_\_ 1999: Die Weltbank und „Menschliche Entwicklung“. Ein neuer strategischer Ansatz aus Washington. In: E+Z (40) 5: 124-125.
- \_\_\_\_\_ 1999b: Regimetheorie und die Re-Regulierung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. In: THIEL, REINOLD (HG.): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie. Bonn: DSE.
- JENTSCH, GERO 2000: Kann wirtschaftliches Wachstum die Armut vermindern? In: E+Z (41) 6: 175-177.
- JOSSELIN, DAPHNÉ/WALLACE, WILLIAM 2001: Non-State Actors in World Politics: a Framework. In: JOSSELIN, DAPHNÉ/WALLACE, WILLIAM (Hg.): Non-State Actors in World Politics. Basingstoke, New York: Palgrave: 1-21.
- JUBILEE SOUTH 2001: Jubilee South Pan-African Declaration on PRSPs. [www.aidc.org.za/sapsn/declaration/kampala.html](http://www.aidc.org.za/sapsn/declaration/kampala.html) (14.10.01).
- JUBILEE SOUTH ET AL. 2001: The World Bank and the PRSP: Flawed thinking and failing experiences. (16. November).
- KANBUR, RAVI 2001: Economic Policy, distribution and Poverty: The Nature of Disagreements. Draft.
- \_\_\_\_\_ 1999: The Strange Case of The Washington Consensus. A Brief Note on John Williamson's "What should the Bank Think about the Washington Consensus?".
- KANBUR, RAVI/VINES, DAVID 2000: The World Bank and poverty reduction: past, present and future. In: GILBERT, CHRISTOPHER/VINES DAVID (Hg.) 2000: The World Bank. Structure and Policies. Cambridge u.a.: Cambridge University Press: 87-107.
- KAPS, CAROLA 1998: Zwist in der Bretton-Woods-Familie. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. Januar.

- KARDAM, NÜKET 1993: Development Approaches and the Role of Policy Advocacy: The Case of the World Bank. In: *World Development* (21) 11: 1773-1786.
- KASCH, VOLKER 1997: Leserbrief. In: *epd-Entwicklungspolitik* 8: 63-64.
- \_\_\_\_\_ 1993: Die sozialen Nothilfefonds der Weltbank: Strukturanpassung mit menschlichem Antlitz? In: BETZ, JOACHIM/BRÜNE, STEFAN 1993: *Jahrbuch Dritte Welt 1994*. München: Beck: 91-98.
- KASCH, VOLKER/FREIBERG-STRAUB, JÖRG 1996: Die Sozialfonds der Weltbank. Ein geeignetes Instrument zur Armutsbekämpfung? In: *E+Z* (37) 5/6: 146-148.
- KILLICK, TONY 2000: HIPC II and Conditionality: Business as before or a new beginning? Paper commissioned by Commonwealth Secretary for Policy Workshop on "Debt, HIPC and Poverty Reduction", 17.-18. Juli 2000.
- KLINGEBIEL, RUTH 1996: Der Weltgipfel für Soziale Entwicklung in Kopenhagen 1995. Absichtserklärungen ohne Verbindlichkeit. In: MESSNER, DIRK/NUSCHELER, FRANZ (Hg.) 1996: *Weltkonferenzen und Weltberichte*. Bonn: Dietz: 206-214.
- KLINGEBIEL, STEPHAN 1992: Entwicklungsindikatoren in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion. (INEF Report Heft 2). Duisburg: INEF.
- KLÜVER, REYMER 1995: Sprengsatz Armut. In: *Süddeutsche Zeitung*, 6. März.
- KOHLMORGEN, LARS 2000: Sozialpolitik und soziale Entwicklung unter den Bedingungen der Globalisierung – Globalisierung der Sozialpolitik? Beschreibung des Forschungsstandes. In: *Nord-Süd aktuell* (14) 1: 70-94.
- LÜBKER, MALTE 2000: Weltbank kneift vor echtem Kurswechsel. In: *Financial Times Deutschland*, 14. September.
- LUDERMANN, BERND 1995: Erfolgreicher Fehlschlag. Urteile über den Weltsocialgipfel sind eine Frage des Maßstabs. In: *Der Überblick* (31) 1: 58-66.
- MALENA, CARMEN 2000: Beneficiaries, Mercenaries, Missionaries and Revolutionaries. 'Unpacking' NGO Involvement in World Bank-Financed Projects. In: *IDS Bulletin* (31) 3: 19-34.
- MAXWELL, SIMON 2001: Innovative and important, yes, but also instrumental and incomplete: the treatment of redistribution in the new 'new poverty agenda'. In: *Journal of international development* (13) 3: 331-341.
- MBILINYI, MARJORIE 2001: PRSP from a gender perspective. [www.aidc.org.za/sapsn/discussion/gender\\_perspective.html](http://www.aidc.org.za/sapsn/discussion/gender_perspective.html) (24.10.01).
- MELCHERS, KONRAD 2000: Weltentwicklungsbericht: Armutsbekämpfung durch Symptombehandlung? In: *epd-Entwicklungspolitik* 17/18: 5.
- \_\_\_\_\_ 1997: Wolfensohn auf dem Weg zum Held der NROs? In: *epd-Entwicklungspolitik* 6/7: 11.
- MESSNER, DIRK 2000: Etappen der Transformation des modernen Staates. In: BRAIG, MARIANNE (Hg.): *Staat und Markt im Entwicklungsprozeß*. Hamburg: DÜI: 41-80.
- \_\_\_\_\_ 1996: Von den asiatischen Schwellenländern lernen – aber was? Die entwicklungsstrategische Kontroverse zwischen Weltbank und CEPAL. In: MESSNER, DIRK/NUSCHELER, FRANZ (Hg.): *Weltkonferenzen und Weltberichte*. Bonn: Dietz: 61-81.
- MKANDAWIRE, THANDIKA 2001: *Social Policy in a Development Context*. (Social Policy and Development Programme Paper Number 7). Genf: UNRISD.
- MOBERG, DAVID 2000: Silencing Joseph Stiglitz. [www.salon.com/news/feature/2000/05/02/stiglitz](http://www.salon.com/news/feature/2000/05/02/stiglitz) (10.02.02).
- MOORE, MICK 2001: Empowerment at last? In: *Journal of international development* (13) 3: 321-329.

- MOSLEY, PAUL 2001: Attacking Poverty and the post-Washington consensus. In: Journal of international development (13) 3: 307-313.
- MÜLLER, GABRIELE 2001: Die HIPC-Schuldeninitiative nach zwei Jahren – die Euphorie ist verfliegen. [www.weedbonn.org/finance/bewerthipc2001.htm](http://www.weedbonn.org/finance/bewerthipc2001.htm) (04.11.01).
- MÜRLE, HOLGER 1998: Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen. (INEF Report Heft 32). Duisburg: INEF.
- NELSON, PAUL 2000: Whose Civil Society? Whose Governance? Decisionmaking and Practice in the New Agenda at the Inter-American Development Bank and the World Bank. In: Global Governance (6) 4: 405-431.
- NEUWIRTH, MARTINA 1998: Die HIPC-Initiative: Ein entscheidender Schritt aus der Überschuldung? In: Journal für Entwicklungspolitik (14) 4: 423-438.
- NORTHOVER, HENRY 2000: PRS – Poverty Reduction or Public Relation Strategies? (CAFOD Policy Paper). [www.cafod.org.uk/policyprs.htm](http://www.cafod.org.uk/policyprs.htm) (12.10.01).
- NORTON, ANDY/CONWAY, TIM/FOSTER, MICK 2001: Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development. (ODI Working Paper 143). London: ODI.
- NUSTAD, KNUT o.J.: The theoretical framework of the World Development Report. In: CROP: A Critical Review of the World Bank Report: World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty: 3-5.
- ODI 2001: Overview of PRSP processes and monitoring (ODI PRSP Institutionalisation Study).
- \_\_\_\_\_ 2000: PRSP Institutionalisation Study (Scoping Phase). Report on Progress and Preliminary Findings.
- OXFAM 2001: Are PRSPs working? Oxfam's contribution to the World Bank/IMF PRSP review process.
- \_\_\_\_\_ 2000: Growth with equity is good for the poor. O.O.: Oxfam.
- \_\_\_\_\_ 1999: Outcome of the IMF/World Bank September 1999 Annual Meetings: Implication for poverty reduction and debt relief. Oxfam International policy paper. [www.oxfam.org.uk/policy/papers/wbimf.htm](http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/wbimf.htm) (07.10.01).
- ØYEN, ELSE 2000: Editorial. In: CROP Newsletter (7) 3: 3.
- \_\_\_\_\_ o.J.: Six questions to the World Bank on the World Development Report 2000/2001: "Attacking Poverty". In: CROP: A Critical Review of the World Bank Report: World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty: 6-10.
- O. VERF. 1999: IWF-Vize Stanley Fischer spricht von "Zumutung" und „Beleidigung“. In: Handelsblatt, 1. Februar.
- PRAKASH, SANJEEV o.J.: The institutional chapters: The World Bank's view of the role of institutions in poverty reduction. In: CROP: A Critical Review of the World Bank Report: World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty: 19-23.
- SANDSTRÖM, SVEN 1998: The East Asia Crisis and the Role of the World Bank. Statement to the Bretton Woods Committee, Washington D.C., 13. Februar 1998. [www.worldbank.org/html/extdr/extme/ss3speech.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/ss3speech.htm) (15.10.01).
- SAPSN 2001: Report: Jubilee South Pan African PRSP Workshop. [www.aidc.org.za/sapsn/report/workshop\\_20010510.html](http://www.aidc.org.za/sapsn/report/workshop_20010510.html) (24.10.01).
- SAVE THE CHILDREN UK 2001: Save the Children UK submission to the IM/WB review of PRSPs.
- SCHIPULLE, HANS-PETER 2000: Armutsbekämpfung: Effizient und nachhaltig? In: E+Z (41) 9: 235.

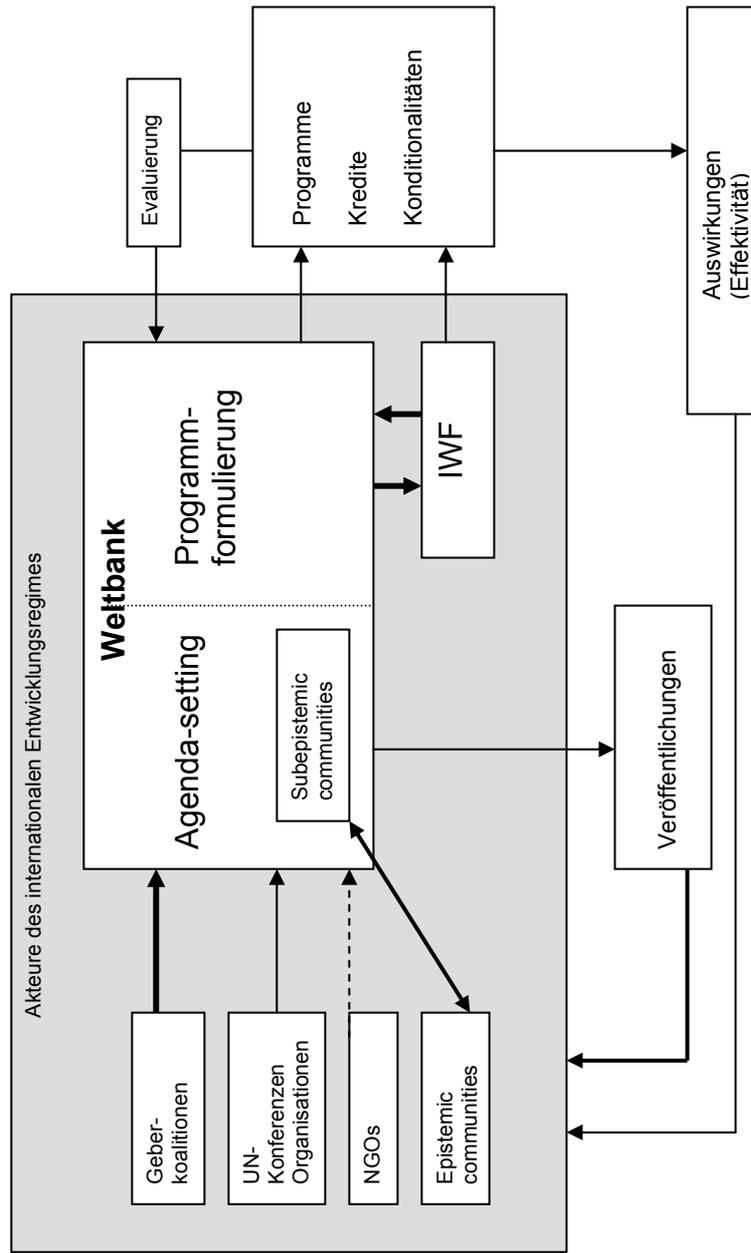
- SIEBOLD, THOMAS 1996: Armutsbekämpfung oder Strukturanpassung? Kontinuität und Wandel der Weltbank-Programmatik für Afrika. In: MESSNER, DIRK/NUSCHELER, FRANZ (Hg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Bonn: Dietz: 37-60.
- SINGER, H.W. 1997: Editorial: The Golden Age of the Keynesian Consensus – The Pendulum Swings Back. In: *World Development* (25) 3: 293-295.
- SKIRBEKK, GUNNAR/ST. CLAIR, ASUNCION o.J.: A philosophical analysis of the World Bank's conception of poverty. In: CROP: A Critical Review of the World Bank Report: World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty: 11-18.
- SPA 2001: Survey of SPA Donors' Support for PRSPs.  
 \_\_\_\_\_ 2000: Donor Involvement in PRSPs: Survey Results.
- SQUIRE, LYN 2000: Why the World Bank should be involved in development research. In: GILBERT, CHRISTOPHER/VINES DAVID (Hg.): *The World Bank. Structure and Policies*. Cambridge u.a.: Cambridge University Press: 108-131.
- STANDING, GUY 2000: Brave new Words? A Critique of Stiglitz's World Bank Rethink. In: *Development and Change* (31) 4: 737-763.
- STIGLITZ, JOSEPH 2000a: What I learned at the World Economic Crisis. The Insider. In: *New Republic*, 17. April.  
 \_\_\_\_\_ 2000b: Die Abrechnung. In: *Die Zeit*, 20. April.  
 \_\_\_\_\_ 2000c: "Der IWF hat nur die Rhetorik geändert". Interview. In: *Welt am Sonntag*, 24. September.  
 \_\_\_\_\_ 2000d: Introduction. In: GILBERT, CHRISTOPHER/VINES DAVID (Hg.): *The World Bank. Structure and Policies*. Cambridge u.a.: Cambridge University Press: 1-9.
- \_\_\_\_\_ 1999a: Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm. (27. Februar 1999).
- \_\_\_\_\_ 1999b: What Have We Learned from Recent Crises: Implications For Banking Regulation. Remarks at the Conference "Global Financial Crises: Implications for Banking and Regulation", Chicago, 6. Mai 1999. [www.worldbank.org/html/extdr/extme/jssp050699.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/jssp050699.htm) (15.10.01).
- \_\_\_\_\_ 1998a: More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. (WIDER Annual Lectures 2). Helsinki: UNU/WIDER.
- \_\_\_\_\_ 1998b: Towards a New Paradigm for Development. (9<sup>th</sup> Raúl Prebisch Lecture). Genf: UNCTAD.
- \_\_\_\_\_ 1997: "Heilsame Krise". Interview. In: *Die Zeit*, 17. Oktober.
- STONE, DIANE 2001: The 'Policy Research' Knowledge Elite and Global Policy Processes. In: JOSSELIN, DAPHNÉ/WALLACE, WILLIAM (Hg.): *Non-State Actors in World Politics*. Basingstoke, New York: Palgrave: 113-132.
- TAN, CELINE 2001: At whose disposal? Institutionalising the market. [www.brettonwoods.org/topic/knowledgebank/k25\\_WDR2002long.htm](http://www.brettonwoods.org/topic/knowledgebank/k25_WDR2002long.htm) (01.03.02).
- TAN, GERALD 1999: *The End of the Asian Miracle? Tracing Asia's Economic Transformation*. Singapore: Times Academic Press.
- TAYLOR, LANCE 1997: The Revival of the Liberal Creed - the IMF and the World Bank in a Globalized Economy. In: *World Development* (25) 2: 145-152.
- TERBERGER-STOY, EVA/TYRELL, MARC 2000: Joseph E. Stiglitz (1943- ). In: *E+Z* (41) 2: 46-48.
- TETZLAFF, RAINER 1996: *Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära*. Opladen: Leske + Budrich.
- THIEL, REINOLD 2000a: Armutsbekämpfung – nur ein Rückblick? In: *E+Z* (41) 6: 159.  
 \_\_\_\_\_ 2000b: Entwicklung braucht Planung. In: *E+Z* (41) 9: 231.

- \_\_\_\_\_ (HG.) 1999: Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie. Bonn: DSE.
- \_\_\_\_\_ 1998: Die Krise – und welche Reformen? In: E+Z (39) 7: 159.
- UCHITELLE, LOUIS 1999: Stiglitz: A Dissenter's Uneasy Role. In: International Herald Tribune, 3. Dezember.
- UN 2002: First United Nations Decade for the Eradication of Poverty. [www.un.org/esa/socdev/poverty.htm](http://www.un.org/esa/socdev/poverty.htm) (20.01.02).
- \_\_\_\_\_ 2001: International Year for the Eradication of Poverty. [www.un.org/esa/socdev/poverty\\_link2.htm](http://www.un.org/esa/socdev/poverty_link2.htm) (20.01.02).
- \_\_\_\_\_ 1995: Report of the World Summit for Social Development. (A/CONF.166/9).
- UNDP 2000: Poverty Report 2000: Overcoming Human Poverty. New York: UNDP.
- UNICEF 1989: Anpassung mit menschlichen Gesicht. Wege aus der Schuldenkrise. Bielefeld:
- UNMÜBIG, BARBARA 2000: Ein Jahr nach den Kölner HIPC-Beschlüssen – eine kritische Zwischenbilanz. In: WEED: Schuldenreport 2000. Bonn: Weed: 20-31.
- UNMÜBIG, BARBARA/WALTHER, MIRIAM 2000: Armutsorientierte Entwicklung oder soziale Abfederung? Kontinuität und Wandel in der Politik von IWF und Weltbank. In: WEED: Schuldenreport 2000. Bonn: Weed: 32-38.
- \_\_\_\_\_ 1999: Strukturanpassung in Afrika. Warten auf den Post-Washington Consensus. In: E+Z (40) 9: 247-250.
- UNRISD 2000: What Choices Do Democracies Have in Globalizing Economies? Report of the UNRISD International Conference, 27-28 April 2000, Geneva. Genf: UNRISD.
- WADE, ROBERT 2001: Showdown at the World Bank. In: New Left Review (7) 1: 124-137.
- WAGNER, CHRISTOPH 2000: Amartya Sen (\* 1933). Entwicklung als Freiheit – Demokratie gegen Hunger. In: E+Z (41) 4: 116-119.
- WATKINS, KEVIN 1995: The Oxfam Poverty Report. Oxford: Oxfam.
- WELTBANK 1997: Weltentwicklungsbericht 1997: Der Staat in einer sich ändernden Welt. Bonn: UNO-Verlag.
- WEED 2000: Schuldenreport 2000. Bonn: Weed.
- WHAITES, ALAN 2000: PRSPs: Good news for the Poor? Social Conditionality, Participation and Poverty Reduction.o.O.: World Vision International.
- WHITE, HOWARD 2001: National and international redistribution as tools for poverty reduction. In: Journal of international development (13) 3: 343-351.
- WILLIAMSON, JOHN 1999: What should the World Bank think about the Washington Consensus? (Paper prepared as a background to the World Bank's *World Development Report 2000*). [www.iie.com/papers/williamson0799.htm](http://www.iie.com/papers/williamson0799.htm) (21.11.01).
- \_\_\_\_\_ 1993: Democracy and the "Washington Consensus". In: World Development (21) 8: 1329-1336.
- WOLFENSOHN, JAMES 1999a: A Proposal for a Comprehensive Development Framework. (Discussion Draft).
- \_\_\_\_\_ 1999b: Koalitionen für den Wandel. Ansprache zur Jahreskonferenz von Weltbank und IWF, Washington D.C., 28. September.
- \_\_\_\_\_ 1998: Die andere Krise. Ansprache zur Jahreskonferenz von Weltbank und IWF, Washington D.C., 06. Oktober.
- \_\_\_\_\_ 1997: Die Herausforderung der Integration. Ansprache zur Jahreskonferenz von Weltbank und IWF, Hongkong, 23. September.

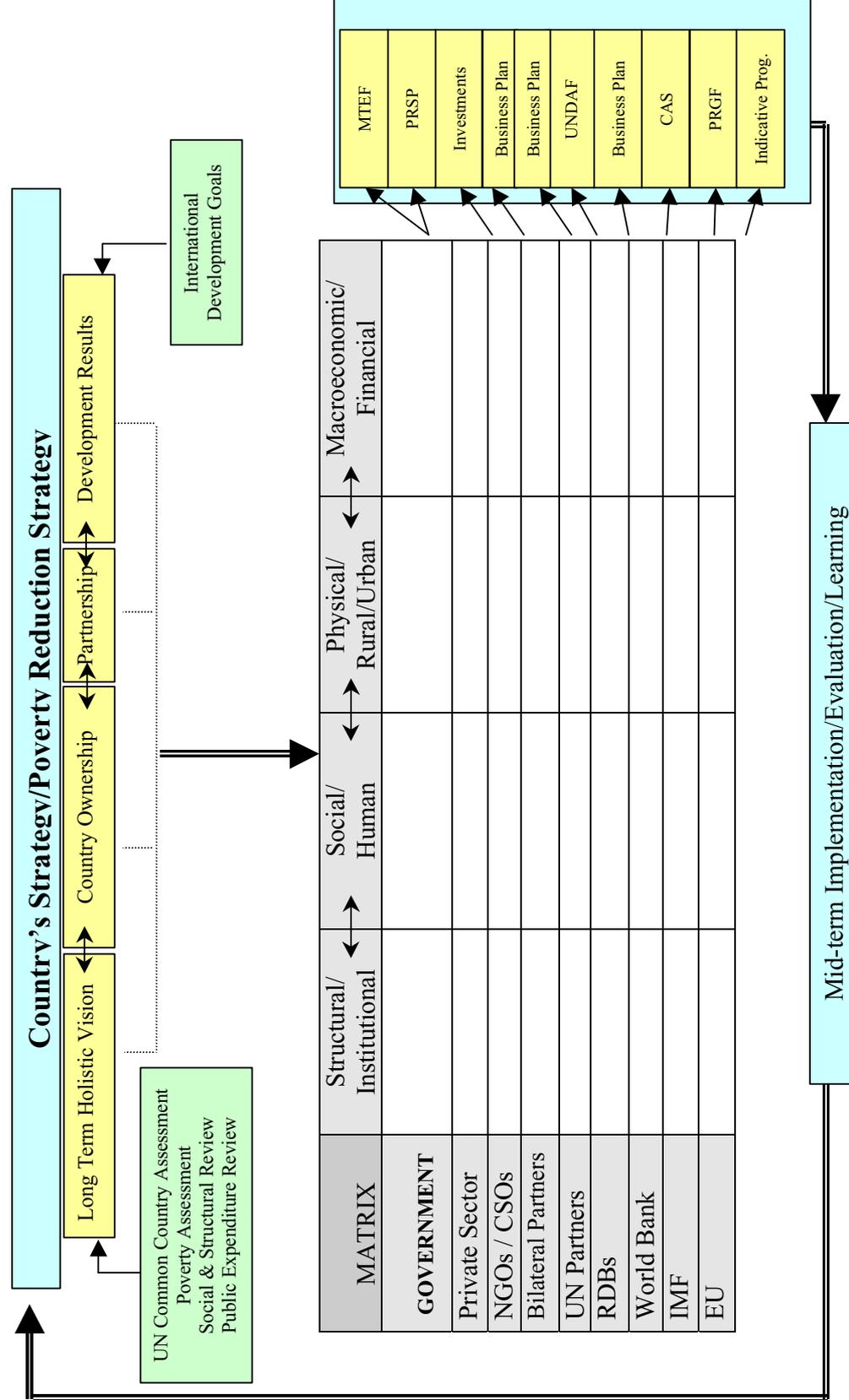
- WOLFENSOHN, JAMES/FISCHER, STANLEY 2000: Remarks at the PRSP Launch Promo. Building Poverty Reduction Strategies Within A Comprehensive Development Framework. [www.worldbank.org/html/extdr/extme/jdwsp042400.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/jdwsp042400.htm) (15.10.01).
- WOOD, ANGELA 2000a: The ABC of the PRSP. An introduction to the new Bank and fund Poverty Reduction Strategy Papers. [www.brettonwoodsproject.org/briefings/saps/abcprsp.html](http://www.brettonwoodsproject.org/briefings/saps/abcprsp.html) (07.10.01).
- \_\_\_\_\_ 2000b: New Development Tools or Empty Acronyms? The Reality behind the Comprehensive Development Framework and Poverty Reduction Strategy Papers. [www.brettonwoodsproject.org/briefings/saps/prague.html](http://www.brettonwoodsproject.org/briefings/saps/prague.html) (07.10.01).
- \_\_\_\_\_ 1999: What Role for the Multilateral Institutions, Donors, and NGOs in the New Framework for Poverty Eradication? [www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/npf.html](http://www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/npf.html) (01.03.02).
- WOODS, NGAIRE 2000: The challenges of multilateralism and governance. In: GILBERT, CHRISTOPHER/VINES DAVID (Hg.): The World Bank. Structure and Policies. Cambridge u.a.: Cambridge University Press: 132-156.
- WORLD BANK 2002a: Transcript of Wolfensohn and Köhler meeting with civil society representatives. [www.worldbank.org/html/extdr/transcripts/ts011702.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/transcripts/ts011702.htm) (25.02.02).
- \_\_\_\_\_ 2002b: IMF/World Bank PRSP Comprehensive Review. [www.worldbank.org/poverty/strategies/review/index.htm](http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/index.htm) (01.03.02).
- \_\_\_\_\_ 2001a: Aid and Reform in Africa. Lessons from Ten Case Studies. Washington D.C.
- \_\_\_\_\_ 2001b: Uganda Receives First World Bank Poverty Reduction Support Credit. [www.worldbank.org/developmentnews/stories/html/060101a.htm](http://www.worldbank.org/developmentnews/stories/html/060101a.htm) (21.10.01).
- \_\_\_\_\_ 2001c: PRSP Sourcebook. [www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm](http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm) (15.03.02).
- \_\_\_\_\_ 2001d: Attacking Poverty. A Public Discussion of the WDR 2000/01. [www.worldbank.org/devforum/forum\\_poverty.htm](http://www.worldbank.org/devforum/forum_poverty.htm) (20. 01.02).
- \_\_\_\_\_ 2001e: World Development Report 2002: Building Institutions for Markets. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ 2000a: World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ 2000b: Poverty Reduction Strategy Papers. Internal Guidance Note.
- \_\_\_\_\_ 2000c: Partners in Transforming Development: New Approaches to Developing Country-Owned Poverty Reduction Strategies. Broschüre.
- \_\_\_\_\_ 2000d: World Development Report 2000/1: Attacking Poverty. Consultation Draft.
- \_\_\_\_\_ 1993: The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy. New York: Oxford University Press.
- WORLD BANK/IMF 2001a: Progress Report on the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) Program and Work Priorities for 2001.
- \_\_\_\_\_ 2001b: Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation. (April)
- \_\_\_\_\_ 2001c: Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation. (August)
- \_\_\_\_\_ 2000: Interim Poverty Reduction Strategy Papers (I-PRSPs): Guidance on I-PRSPs and Joint Staff Assessments of I-PRSPs.

- 
- \_\_\_\_\_2000b: Memorandum: Heavily Indebted Poor Countries Initiative and Poverty Reduction Strategy Papers – Progress Reports.
- WORLD VISION 2001: Submission to the Comprehensive Review of the PRSP Approach.
- ZÜRN, MICHAEL 1987: Gerechte internationale Regime. Frankfurt/Main: Haag und Herchen.

Die Weltbank als abhängige Organisation im internationalen Entwicklungsregime



# COMPREHENSIVE DEVELOPMENT FRAMEWORK



## I T E R A T I V E P R O C E S S

- CAS: World Bank's Country Assistance Strategy
- MTEF: Medium-Term Expenditure Framework, prepared by government
- PRGF: International Monetary Fund's Poverty Reduction and Growth Facility
- RDB: Regional Development Bank(s)
- UNDAF: United Nations system's Development Assistance Framework
- PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper, prepared by government ( required for IDA, HIPC, PRGF countries only)