

Eckhard Deutscher
August 2005
Die Politik der Weltbank

Die Weltbank wurde 1944 als *International Bank for Reconstruction and Development, IBRD*, im Rahmen der Beschlüsse von Bretton Woods gegründet, um gemeinsam mit dem Internationalen Währungsfonds und einer noch damals geplanten Inter-nationalen Handelsorganisation das Rückgrat einer neuen Weltwirtschaftsordnung nach dem 2. Weltkrieg zu bilden. Heute setzt sich die *Weltbankgruppe* aus fünf rechtlich selbständigen Institutionen zusammen:

- Die Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) mit heute 184 Mitgliedern.
- Die Internationale Entwicklungsagentur (International Development Agency, IDA), als Tochterorganisation der Weltbankgruppe 1960 gegründet, heute 165 Mitglieder.
- Die Internationale Finanz-Corporation (International Finance Corporation, IFC), gegründet im Jahre 1956, heute 178 Mitglieder.
- Die Multilaterale Investitions-garantie-Agentur (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA), gegründet im Jahre 1988, heute 165 Mitglieder.
- Das Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID); gegründet im Jahre 1966, heute 140 Mitglieder.

Mitglieder der Weltbankgruppe, die den Status einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen (UN) hat, sind Staaten, die zugleich dem Internationalen Währungsfonds (IWF) als Mitglied angehören. Damit soll gewährleistet sein, dass ein kreditnehmendes Mitgliedsland auch bei Zahlungsbilanzproblemen eine Währungs-, Finanz- und Außenhandelspolitik betreibt, die die Integration in die internationale Arbeitsteilung sicherstellt.

Die *Aufgabe der IBRD*, die den Grossteil ihrer Mittel durch die Ausgabe von Anleihen auf den internationalen Kapitalmärkten erhält, besteht darin, Darlehen an Entwicklungs- und Transformationsländer mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen zu gewähren. Ihr Ausleihvolumen betrug im Jahre 2004 rund 11 Milliarden US-Dollar. Die *Aufgabe der IDA* besteht darin, Kredite zu Vorzugsbedingungen (35 bis 40 Jahre Rückzahlungsfristen; 0,75% Gebühren) an die ärmsten Entwicklungs- und Transformationsländer zu gewähren, wobei Entwicklungs- und Strukturanpassungsprogramme unterstützt werden. Der Hauptteil dieser IDA-Mittel besteht aus nichtrückzahlbaren Zuschüssen ihrer Mitgliedsländer, Krediten und Rückflüsse früher gewährter Krediten. Die *IFC* fördert das Wachstum in den Entwicklungs- und Transformationsländer durch die Unterstützung des Privatsektors, wobei sie in Zusammenarbeit mit anderen Kapitalgebern in kommerzielle Unternehmungen sowohl durch Darlehen als auch durch Kapitalbeteiligungen investiert. Ihr Fördervolumen betrug im Jahre 2004 5.13 Milliarden US-Dollar, wobei sie sich auf dem privaten Kapitalmarkt refinanziert und Leistungen mobilisieren kann, die über das von den Mitgliedsstaaten eingezahlte Eigen- und Haftungskapital hinaus gehen. Die *MIGA* trägt dazu

bei Auslandsinvestitionen in Entwicklungs- und Transformationsländern zu fördern, in dem sie ausländische Investoren gegen Verluste aus politischen Risiken (z.B. Kriege und Bürgerkriege, Enteignungen, Vertragsbrüche, Devisentransfer-Restriktionen) versichert und die Länder bei der Behandlung von Fremdinvestitionen berät. Das *ICSID* berät bei Streitigkeiten zwischen ausländischen Investoren und dem Investitionsland.

Die Kapitalanteile der Mitgliedsstaaten der Weltbankgruppe – und damit auch ihre Stimmanteile im Gouverneursrat bzw. Exekutivdirektorium – richten sich, anders als in der Generalversammlung der Vereinten Nationen (“one country one vote”), nach ihrem wirtschaftlichen Gewicht bzw. den eingezahlten Kapitalanteilen. Bei den *Kapitalen-Teilen der IBRD* haben die USA, die zugleich gemäß der Satzung („Articles of Agreement“) eine Sperrminorität besitzen, das grösste Stimmengewicht mit 16.4 %, gefolgt von Japan (7.87%), Deutschland (4.49 %) sowie Frankreich und England mit jeweils 4.31 % Stimmrechtsanteilen. Mit der Ausnahme von China, Russland und Saudi-Arabien, die durch einen eigenen Exekutivdirektor vertreten werden, sind die anderen Mitgliedsländer in weiteren 16 Stimmrechtsgruppen im insgesamt 24-köpfigen Exekutivrat zusammengefasst.

Ziele und Strategien

Die Weltbank hat sich in den letzten Jahren Reformen unterzogen, die mit der Kern-Aufgabe verbunden sind, mit ihren verschiedenen Instrumenten zur Umsetzung der internationalen Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDG) beizutragen. Die weltweite Armutsbekämpfung steht im Mittelpunkt ihrer Politik. Trotz der immensen Fortschritte, die in den vergangenen 20 Jahren beim Abbau der Armut in Entwicklungs- und Transformationsländern zu verzeichnen waren – immerhin ist die Zahl der Armen in diesem Zeitraum um 200 Millionen gesunken –, leben noch immer 1,2 Milliarden Menschen von weniger als 1 US-Dollar und 2,8 Milliarden von weniger als 2 US-Dollar pro Tag. In den nächsten 50 Jahren wird die Weltbevölkerung voraussichtlich von sechs auf neun Milliarden Menschen anwachsen, wobei fast 95 Prozent dieses Zuwachses auf die Entwicklungsländer entfallen wird. Gegenwärtig hat es den Anschein, als würde das erste Ziel der Millennium Development Goals – die Zahl der Menschen, die in extremer Armut leben, vom Stand von 1990 bis 2015 zu halbieren – erreicht werden. Doch diese Daten geben nur globale Durchschnitte wieder. Die tatsächlichen Ergebnisse stellen sich weltweit sehr uneinheitlich und in Afrika besonders schwach dar. Verschiedene Weltgipfel in jüngerer Vergangenheit, darunter die Internationale Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung 2002 im mexikanischen Monterrey und der Weltgipfel zur Nachhaltigen Entwicklung im südafrikanischen Johannesburg brachten ein neues Paradigma hervor: die Industrieländer erkannten an, dass es notwendig ist, dass auch andere Politiksektoren mit verantwortlich an dem Ziel der weltweiten Armutsreduzierung mitwirken müssen. So ist es von zentraler Bedeutung, die Handels-Schranken abzubauen, um den Entwicklungsländern einen besseren Zugang zu den Märkten in den Industrieländern zu ermöglichen, die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen und die Schuldenlast zu verringern.

Auf der anderen Seite wurde bekräftigt, dass auch die Entwicklungsländer ernsthafte Beiträge leisten müssen: denn um die MDGs zu erreichen, müssen die Entwicklungsländer für eine solide Wirtschaftspolitik, ein effektives, korruptionsfreies Management des öffentlichen Sektors und für Rahmenbedingungen sorgen, die private Investitionen fördern.

Anfang 2003 verabschiedete das Exekutivdirektorium einen Katalog von sieben Schwerpunktbereichen: Bildung für alle, HIV/AIDS, Gesundheit von Mutter und Kind, Wasserver- und Abwasserentsorgung, Investitionsklima und Finanzen, Handel und Nachhaltigkeit im Umweltbereich. Ergänzt wurden diese Bereiche durch eine verstärkte Förderung von Infrastrukturvorhaben, die im Jahre 2004 als weiterer Schwerpunkt definiert wurden. Diese Bereiche wurden als extrem wichtig eingestuft und sollen die Wirkung von Projekten kurzfristig verbessern und Impulse für Wirtschaftswachstum ermöglichen.

Es gilt heute als unstrittig, dass es relevante *Wechselbeziehungen zwischen Armutsabbau und Wirtschaftswachstum* gibt, so dass Partnerschaften zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor von großer Bedeutung sind. Doch diese Wechselbeziehungen müssen mit qualitativen Prozessen, z.B. der Mitbestimmung, Empowerment (Ermächtigung zu eigenverantwortlichem Handeln) sowie gute Regierungsführung begleitet sein. Denn die Erfahrungen zeigen, dass Wirtschaftswachstum allein die Armut nicht unbedingt verringert. Eine im Jahr 2000 veröffentlichte Studie der Weltbank auf der Grundlage der Sichtweisen von über 60.000 Menschen aus 60 Entwicklungsländern kam zu dem Ergebnis, dass Armut grundsätzlich mit anderen Aspekten der gesellschaftlichen und menschlichen Entwicklung – Gesundheit, Bildung, Mitbestimmung in Verwaltung und Regierung, um nur einige zu nennen – verflochten ist und insbesondere die Korruption sowie ineffektive staatliche Programme eine Rolle spielen. Aber es ist auch deutlich: „Gute Regierungsführung“ kann zu mehr Wirtschaftswachstum führen, aber höheres Wirtschaftswachstum führt nicht automatisch zu „Guter Regierungsführung“.

Die Studie hat die Agenda der Weltbank zur Bekämpfung der Armut auf eine neue Grundlage gestellt:

- Es müssen die Voraussetzungen und Möglichkeiten geschaffen werden, *gerechtes Wirtschaftswachstum* zu ermöglichen, den Marktzugang der Entwicklungsländer zu den Märkten der Industrieländer zu erleichtern und die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen für die Armen fördern.
- Menschen müssen zu *eigenverantwortlichem Handeln* ermächtigt werden, das heißt insbesondere die arme Bevölkerung in Entscheidungsprozesse einzubeziehen und deren Mitbestimmung fördern, wobei die *Regierung rechenschaftspflichtig* ist und transparente Regierungsführung gewährleisten muss.
- *Risiken*, denen Arme ausgesetzt sind, müssen vermindert werden – ob wirtschaftliche Schocks, Krankheiten, Naturkatastrophen oder Gewalt. Armut bedeutet sehr viel mehr als ein geringes oder kein Einkommen. Armut bedeutet, keine „Stimme“ und mithin keinen Einfluss auf wichtige Entscheidungen zu haben, die sich auf das Leben der Armen auswirken, und

überdies in staatlichen und nationalen politischen Institutionen nicht vertreten zu sein.

Wachstum und mehr *öffentliche und private Investitionen*, darunter Investitionen in die Infrastrukturen, bleiben unverzichtbar für den Abbau der Armut. Im Allgemeinen führt der Zugang zu modernen und besseren Infrastrukturdienstleistungen auf direktem Wege zu Verbesserungen der Gesundheit und Bildung, da die Kindersterblichkeit infolge von Krankheiten, die durch Wasser übertragen werden, und die Zahl der Fälle von Atemwegserkrankungen sinken und der Zugang zu Schulen und Krankenhäusern erleichtert wird. Dabei können Fortschritte nur erzielt werden, wenn Probleme in mehreren Bereichen gleichzeitig angegangen werden. In Peru sind die Einkommen von Haushalten mit Zugang zu Infrastruktureinrichtungen um 45 Prozent stärker gestiegen als die von Haushalten ohne diesen Zugang. In den Städten Nicaraguas ist die Kindersterblichkeit in Gemeinschaften, in denen der Zugang zur Abwasserentsorgung verbessert wurde, um 50 Prozent zurückgegangen. In Marokko hat sich die Zahl der Mädchen, die eine Schule besuchen, in Gebieten mit befestigten Straßen mehr als verdoppelt.

Angesichts der Vielzahl der Bedürfnisse und des begrenzten Umfangs der verfügbaren Ressourcen der Bank, besteht die Herausforderung darin, alle Finanzierungsquellen anzuzapfen. Durch die Fokussierung auf wirtschafts- und sozialpolitische Reformen, den Ausbau von Kapazitäten und ausgewählte Investitionsvorhaben wächst das Potenzial, weitere Arten der Finanzierung zu erschließen.

Ein ganzheitliches Verständnis von Entwicklung: Das Comprehensive Development Framework (CDF)

Weltbankpräsident James D. Wolfensohn (Amtszeit: 1995 – 2005) ging schon zu Beginn seiner Amtszeit davon aus, dass allein wirtschaftliche Unterstützungsmassnahmen nicht ausreichend sind, um entscheidende Entwicklungsimpulse in einem Land zu geben. Das Konzept eines umfassenden Entwicklungsrahmens, das von der Bank 1997 initiiert und von der breiteren Entwicklungsgemeinschaft in zunehmendem Maße aufgegriffen wurde, bildet die Grundlage sämtlicher Tätigkeiten. Die Grundprinzipien des *Comprehensive Development Framework (CDF)* sind die Eigenbeteiligung der Länder, eine langfristige, ganzheitliche Vision und Strategie, die strategische Partnerschaft zwischen den beteiligten Seiten (Weltbank und Partnerland) und die Stärkung der Rechenschaftspflicht für die Entwicklungsergebnisse. Die Auswahl innerhalb der Länder basiert im Wesentlichen auf den Entwicklungsprioritäten des jeweiligen Landes. Ob es nun darum geht, wie in die Armen investiert und wie sie ermächtigt werden sollen, an der Entwicklung mitzuwirken, oder ob es um die Schaffung eines günstigen Umfelds für Investitionen, Arbeitsplätze und nachhaltiges Wachstum geht – die größten Erfolge werden wahrscheinlich dann erzielt, wenn die Verantwortung für die effektive Verwendung von Hilfen aus dem Ausland bei den Empfängerländern selbst liegt. Heute entwickelt die Bank gemeinsam mit

ihren Kreditnehmern die Entwicklungsagenda, wobei die Bank zunehmend eine beratende Funktion erfüllt. Das CDF dient als *Leitfaden für das Entwicklungsprogramm* jedes Landes, indem er sämtliche Aspekte der Entwicklung berücksichtigt – soziale, strukturelle, menschliche sowie jene, welche die Regierungsführung, die Umwelt, die Wirtschaft und die Finanzen betreffen. An den Programmen müssen alle betroffenen Seiten beteiligt sein – die Zivilgesellschaft und der private Sektor sowie auch die Regierung und die Geberländer. Für die Bank ermöglicht das CDF Vorhaben, die aufgrund der größtmöglichen Wirkung ausgewählt werden, und schafft den Rahmen für Länderhilfsstrategien. Diese Strategien, die sich in der Regel über einen Dreijahres-Zeitraum erstrecken, umreißen die kreditbezogenen und kreditfremden Programme in den einzelnen Ländern. Im Falle der ärmsten Länder werden die Länderhilfsstrategien (Country Assistance Strategies) und jegliche Hilfen – einschließlich des Schuldenerlasses, sofern dieser eine Option darstellt – von der Erstellung von Armutsstrategiepapieren (PRSP) durch die Regierung des Empfängerlandes abhängig gemacht. Diese PRSP müssen weit reichend, armutsorientiert und in einem partizipativen Prozeß erstellt werden.

Sektorstrategien

Die Sektorstrategien der Weltbank tragen dazu bei, den Aktivitäten in den Sektoren oder Themenbereichen eine klare Gestalt zu geben, indem solche Bereiche ermittelt werden, in denen die Leistung des Landes relativ schwach ist und die daher der besonderen Aufmerksamkeit bedürfen. Fertig gestellt – und alle drei Jahre überprüft – werden sie nach eingehenden Beratungen und Anpassungen in Kraft gesetzt. Die Bank arbeitet auf der Grundlage von Sektorstrategien u.a. in den Bereichen *Waldmanagement, Energie, Wasserressourcen, Transport, Finanzen, Informations- und Kommunikationstechnologie, Entwicklung des privaten Sektors sowie Umwelt, Privatsektorentwicklung und Gender*. Weitere Sektorstrategien bestehen in der Bekämpfung der Korruption, für das Bildungswesen, Regierungsführung und Reform des öffentlichen Sektors, Gesundheit, Ernährung und Bevölkerung, Bergbau (regionale Strategien) sowie städtische und örtliche Verwaltung.

Beispiel Privatsektor: Förderung des privaten Investitionsklimas

Eine zentrale Frage für Entwicklungsländer besteht darin, wie Regierungen das Investitionsklima ihres Landes verbessern können, um die Wachstumskräfte zu stärken und die Armut zu verringern. Als Investitionsklima wird dabei die Gesamtheit der standortspezifischen Faktoren definiert, durch welche die Möglichkeiten und Anreize für Unternehmen zu investieren und Arbeitsplätze zu schaffen, beeinflusst werden. Als Datengrundlage dienten mehrere von der Weltbank durchgeführte

Befragungen und Analysen wie „Doing Business“ und das in 49 Ländern durchgeführte „Investment Climate Survey“.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Erkenntnis, dass Firmen und Unternehmer die Basis jeglicher Entwicklungsprozesse darstellen. Sie schaffen Arbeitsplätze, die Wege aus der Armut weisen und produzieren Güter, durch die sich die Lebensbedingungen verbessern. Die Armen sind jedoch nicht nur als Arbeitskräfte, sondern durchaus auch als Klein- und Mikrounternehmer vom Investitionsklima betroffen. Wie Befragungen zeigen, leiden Unternehmen umso eher unter Rechtsunsicherheit, je kleiner sie sind.

Wodurch beeinflusst der Staat konkret das Investitionsverhalten? Der sichtbarste und am meisten diskutierte Eingriff besteht in der *Erhebung von Steuern*. Dies wird überall auf der Welt von den Unternehmern als negativer Eingriff angesehen, obwohl die Steuereinnahmen, wenn sie richtig verwendet werden, durchaus das Investitionsklima durch die Bereitstellung entsprechender Infrastruktur verbessern können. Zudem können die Kosten, die den Unternehmern durch Versorgungsunterbrechungen (Strom, Wasser), Kriminalität, Korruption, übertriebene Regulierungen und Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Verträgen entstehen, bis zu 30% der Produktionskosten ausmachen. Das ist etwa drei- bis viermal die Summe, die Unternehmen typischerweise an Steuern zahlen. Wesentlich problematischer als die Erhebung von Steuern ist daher die Tatsache, dass der Staat durch sein Verhalten ein unmittelbares Investitionsrisiko darstellt. Politische Unsicherheit wird von 28% der Unternehmen in den Entwicklungsländern als Hauptproblem für zukünftige Investitionen genannt, gefolgt von makroökonomischer Instabilität mit 22%.

Während es aus ökonomischer Sicht relativ einfach ist, ein gutes Investitionsklima zu beschreiben, ist die *politische Durchsetzung von Reformen* zur Verbesserung des Investitionsklimas jedoch schwierig. Aus ökonomischer Sicht zeichnet sich ein gutes Investitionsklima durch Rechtssicherheit, die zeitnahe Durchsetzung von makroökonomischer Stabilität, das Vorhandensein von angemessener finanzieller und physischer Infrastruktur und einen leichten Marktein- und -austritt von Unternehmen aus. Gerade letzteres, der Marktaustritt nicht erfolgreicher Unternehmen, wird aber häufig zum Politikum und verhindert den bereits von Schumpeter beschriebenen Prozess der „schöpferischen Zerstörung“, bei dem Unternehmer Ideen verwirklichen, damit entweder erfolgreich sind oder scheitern, und die Produktion durch den entstehenden Wettbewerbsprozess insgesamt effizienter wird.

Allein ökonomische Analysen reichen nicht aus, um Entwicklungsimpulse zu verstehen, sondern die Weltbank bezieht auch Fragen der politischen Ökonomie mit ein und analysiert Faktoren, die einer *Verbesserung des Investitionsklimas* entgegenstehen. Diese sind insbesondere mangelnde Kompetenz der Regierungen, unklare Prioritäten, erratische Politikentscheidungen, „Rent Seeking“ einzelner Interessengruppen sowie Einflussnahme von Individuen bis hin zu Korruption. Je höher die Rechtsunsicherheit und je regulierter der gesamte Wirtschaftsprozess sich

darstellt, umso mehr Möglichkeiten bieten sich den jeweiligen Staatsdienern zu korruptem Verhalten. Dabei wird die Notwendigkeit betont, sich auf die länderspezifischen Haupthindernisse für die Investitionstätigkeit zu konzentrieren. Die Beispiele Indien und China zeigen, dass in vielen Fällen *glaubwürdige Reformen* in Kernbereichen ausreichen, um die Wachstumskräfte zu entfesseln und die Armut zu verringern. In beiden Ländern ist das Investitionsklima keineswegs ideal mit weiterhin unvollständiger Anerkennung von Privatbesitz in China und unzureichender Infrastruktur in Indien. Dennoch ist es beiden Ländern gelungen, durch konsequente Reformen die Investitionstätigkeit zu erhöhen.

Das Ziel ist also nicht Perfektion, sondern Glaubwürdigkeit. Das Hindernis für Investitionen kann in einem Land die mangelnde Infrastruktur, in einem anderen die langsamen Verwaltungsvorgänge und in einem dritten übertriebene Regulierung sein. Die Verbesserung des Investitionsklimas ist ein immerwährender Prozess, da sich die Bedingungen des Wirtschaftens selbst verändern. Die Diskussion etwa um Lohnkosten in Europa zeigt, dass auch entwickelte Länder keineswegs über ein ideales Investitionsklima verfügen, und ihre Politik stets im Hinblick auf die Verbesserung der Ausgangslage für Investoren überdenken müssen.

Selektive Interventionen zur Förderung bestimmter Sektoren und Industriezweige wie etwa die Exportindustrie oder Klein- und Mittelunternehmen sind aus politischer Sicht attraktiv und werden von vielen Regierungen als einfacher Weg zur Stärkung des Wachstums angesehen. Die empirischen Fakten zeigen jedoch, dass derartige Interventionen selten erfolgreich waren, sondern in der Regel zu Verzerrungen geführt haben, die langfristig kontraproduktiv waren.

Auch die Rolle der internationalen Gemeinschaft ist von zentraler Bedeutung. Ein internationales Regelwerk, wie etwa die mittlerweile ca. 2.200 bilateralen Handelsverträge und 200 regionalen Kooperationsverträge sowie Harmonisierungsbestrebungen bei Umwelt-, Arbeits- und Sozialnormen spielen eine wichtige Rolle. Aber die internationale Gemeinschaft kann auch ganz direkt helfen, das Investitionsklima für Entwicklungsländer zu verbessern. An erster Stelle steht hierbei die Liberalisierung der eigenen Märkte, aber auch mehr und effektivere technische Unterstützung für die Planung und Implementierung von Reformen.

Die Weltbank ist den internationalen Entwicklungszielen (Millennium Development Goals (MDGs) verpflichtet

Auf dem *“Millenniums-Gipfel”* der Vereinten Nationen im September 2000 in New York unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs aus 189 Ländern die sog. *“Millenniumserklärung”*, aus der acht verpflichtende Entwicklungsziele abgeleitet wurden. Diese *“Millennium Development Goals”* (MDGs) sollen bis 2015 gemeinsam erreicht werden:

- Halbierung des Anteils der unter extremer Armut und Hunger leidenden Weltbevölkerung,

- Bereitstellung einer Grundschulausbildung für alle Kinder,
- Gleichstellung der Geschlechter und Förderung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Beteiligung von Frauen, besonders im Bereich der Ausbildung,
- Verringerung der Kindersterblichkeit,
- Verbesserung der Gesundheit von Müttern,
- Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen übertragbaren Krankheiten,
- Verbesserung des Umweltschutzes,
- Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft.

Die internationale Folgekonferenz in Monterrey über *Entwicklungsfinanzierung* im Jahr 2002 verabschiedete Finanzierungspläne, zur Armutsbekämpfung, zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum und zukunftsfähiger Entwicklung. Der so genannte "Monterrey Consensus" enthält einen Aktionsplan mit folgenden Aufgaben:

- In Entwicklungsländern sollen mehr finanzielle Ressourcen für Entwicklungsaufgaben mobilisiert werden.
- Mehr ausländische Direktinvestitionen sollen die Wirtschaft in den Entwicklungsländern stärken.
- Der internationale Handel soll als ein Motor für Entwicklung gefördert werden. Dafür sollen die Industrieländer ihre Märkte für Produkte aus den Entwicklungsländern öffnen.
- Die internationale Gemeinschaft soll ihre Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit erhöhen (Deutschland hat sich verpflichtet, den Anteil der öffentlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit von heute 0,27 Prozent am Bruttosozialprodukt bis 2006 auf einen dann jährlichen Anteil von 0,33 Prozent zu erhöhen).
- Hochverschuldeten Entwicklungsländern soll im Rahmen der HIPC-Initiative ein Teil der Schulden erlassen werden und eine entwicklungsverträgliche Schuldenfinanzierung angeboten werden.
- Die Interessen der Entwicklungsländer sollen bei der Reform der internationalen Handels- und Finanzarchitektur berücksichtigt werden.
- Die internationale Entwicklungszusammenarbeit soll besser aufeinander abgestimmt werden.
- Die Entwicklungs- und Transformationsländer sollen mehr Partizipations- und Mitsprachemöglichkeiten in den Bretton-Woods-Institutionen eingeräumt werden.

Fortschrittsüberprüfungen dieser Ziele sind durch die Weltbank vorgenommen worden. So kommt der "*Global Monitoring Report 2004*" - Policies and Actions for Achieving the MDGs and Related Outcomes" zu dem Ergebnis, dass die gesteckten Entwicklungsziele nur durch sofortige und wesentlich verstärkte Anstrengungen zu erreichen sind:

- Beschleunigung der Reformen zur Erreichung eines stärkeren ökonomischen Wachstums (Afrika muss seine Wachstumsrate verdoppeln).

- Verstärkte und verbesserte Teilhabe armer Menschen an Entwicklungsprozessen; Ausweitung und Verbesserung von Maßnahmen zum "Capacity Building".
- Schnellere Implementierung der in Monterrey vereinbarten Partnerschaftsleistungen.

Zudem müssten die reichen Länder ihre *Zusagen von Monterrey* einlösen, zumal ihre Entwicklungszusammenarbeit auf niedrigem Niveau geblieben ist. Zur Erreichung der MDGs müsse der jährlich für Entwicklungsmaßnahmen aufgebrauchte Beitrag von rund 58 Mrd. US-\$ verdoppelt werden, während die Geberländer zugleich Handelsbarrieren und restriktive Politiken abbauen müssten. Die Entwicklungsländer sollten sich hingegen auf *ökonomische Reformen, gute Regierungsführung und Handelsliberalisierung* konzentrieren. Dafür wären solides Finanzmanagement, Korruptionsbekämpfung und die Öffnung der Märkte für Handel und Investitionen ebenso erforderlich, wie eine Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen und Verwaltungen, der Abbau einengender Regulierungen, die Stärkung von Markt- und Wirtschaftsinstitutionen und vermehrte Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen.

Die MDG-Umsetzung hängt mit neuen Überlegungen zu innovativen Finanzierungsinstrumenten zusammen, die bei der Jahrestagung 2004 der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) beraten wurden. Denn weit reichende Politik- und Regierungsreformen in Entwicklungsländern sind erforderlich, um private Investoren anzuziehen. *Infrastrukturmaßnahmen* für den Ausbau von Transport- und Kommunikationsnetzen und Verbesserung des Investitionsklimas sind ebenso grundlegend, wie die Sicherung der Wasser- und Hygieneversorgung zur Umsetzung der Entwicklungsziele in den Bereichen Gesundheit und Bildung.

Zur Erreichung der geplanten Entwicklungsziele (MDGs) benötigen Entwicklungsländer zur Zeit insgesamt US-\$ 30 Mrd. pro Jahr zusätzlich. Zur Mobilisierung der für die Erfüllung der MDGs notwendigen finanziellen Ressourcen werden derzeit verschiedene Alternativen diskutiert:

- Erhöhung der ODA durch Erfüllung der in Monterrey gemachten finanziellen Zusagen: Nach der Verringerung öffentlicher Zusagen von durchschnittlich 0,34% des Bruttosozialprodukts (BSP) Anfang der 90er Jahre auf 0,22% in 2001, versprachen viele Geberländer während der Monterrey-Konferenz einen erneuten Anstieg. Bei Fortschreibung der derzeitigen Entwicklung bis 2006 könnten die Zusagen insgesamt auf durchschnittlich 0,29% des BSP anwachsen, was dann einem jährlichen Volumen von 77 Mrd. US-\$ entspräche.
- Einführung „globaler Steuern“, z.B. Umweltsteuern („carbon tax“) zur anteiligen Besteuerung von Beiträgen zum Klimawandel, die „Tobin-Steuer“ zur Besteuerung von Devisentransaktionsgeschäften (0,02% Steuern könnten zwischen 35 bis 50 Mrd. US-\$ erbringen), die Besteuerung nichtortsgebundener Unternehmen und Kapital, sowie von globalen Ressourcen (z.B. Nutzung des Orbits und internationaler Gewässer) und von Flugtreibstoffen. Ebenso böten zusätzliche Sonderziehungsrechte für Entwicklungsländer im IWF oder die

Einführung einer globalen Lotterie weitere Möglichkeiten, zusätzlich benötigte Finanzmittel für die Umsetzung der MDGs aufzubringen.

- Größere Flexibilität, z.B. durch angepasste Kreditbedingungen und verbesserte Nachfragemöglichkeiten für einkommensschwache Länder sind in weiteren Empfehlungen für die optimierte Nutzung vorhandener Ressourcen enthalten. Dazu gehört die Entwicklung geeigneter Finanzierungsinstrumente für Länder mit sehr großen finanziellen Belastungen und für Länder, deren Erlöse aus eigener Rohstoff- und landwirtschaftlichen Produktion gefährdet sind.
- Instrumente zur besseren Vorausberechnung zusätzlich auftretender Belastungen mit dem Angebot angepassterer und flexiblerer Unterstützungen, die an die Stelle bislang häufig erbrachter ad hoc-Leistungen treten sollen.
- Länderspezifische Finanzierungskonzepte und die fallspezifisch angepasste Berücksichtigung verschiedener Konditionalitäten, um zu maßgeschneiderten Finanzierungsbedingungen zu gelangen. Damit soll die Bereitstellung von Finanzleistungen unter angepassten Konditionen ermöglicht werden, die im bisherigen Regelfall nicht vorgesehen waren. Sonderkonditionen können beispielsweise durch „buy-down“-Leistungen (Subventionen) erreicht werden, um verbesserte Nutzungsbedingungen für Standard-IDA-Kredite zu erzielen.

Entschuldung

Mit der Übernahme des G 8-Vorsitzes im Januar 2005 hat Großbritannien ein Entschuldungs- und Finanzierungskonzept vorgelegt. Ausgangspunkt war, dass die Schulden der Entwicklungsländer bei den reichen Staaten und den internationalen Entwicklungsagenturen, wie Weltbank und Internationaler Währungsfonds, inzwischen mit 2,5 Billionen Dollar angewachsen sind. Summen, die nie wieder zurückgezahlt werden können.

Doch die eigentliche Last für die Entwicklungsländer ist nicht der hohe Schuldenberg, sondern die enormen Zins- und Tilgungsleistungen. Diese betragen pro Jahr etwa 250 Milliarden Dollar - das entspricht ungefähr der Hälfte der jährlichen Ausgaben der Bundesregierung, dem Etat also einer der größten Wirtschaftsmächte der Welt. Mosambik müsste zwölf Jahre lang ununterbrochen sämtliche Exporteinnahmen an die Gläubiger überweisen, um die Schulden loszuwerden.

Um Zinsen und Tilgungsleistungen zu zahlen, sind die Schuldnerländer gezwungen, ihre Exporte zu steigern. Besitzt das Land keine mineralischen Rohstoffe, so werden Holz oder landwirtschaftliche Produkte ausgeführt. Die Folgen sind Abholzungen in großem Umfang und eine Ausbeutung der Böden durch zu intensive Landwirtschaft. Um diese Entwicklung aufzuhalten, wäre ein Schuldenerlaß sinnvoll, da er den finanziellen Druck nehmen und ressourcen schonende Landwirtschaft wieder möglich machen würde.

Die Schuldenkrise begann in den 70er Jahren: westliche Banken und Staaten verhiessen mit einer kreditfinanzierten Entwicklungszusammenarbeit den Weg

aus der Armut. Als die Zinsen anstiegen und mit den Rohstoffpreisen auch die Exporterlöse in den Keller fielen, tappten die Länder in die Schuldenfalle: Neue Kredite waren nötig, um die alten zu bezahlen - die Entwicklung stockte und kam schließlich zum Erliegen.

Schon 1996 riefen Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) deshalb die so genannte *HIPC-Initiative* für die ärmsten und hochverschuldeten Länder ins Leben. Die Bedingungen für einen Schuldenerlaß und damit die Länder, denen der Schuldenerlaß gewährt werden sollte, waren umstritten. Mit dem Kölner Gipfel vom Juni 1999 einigte man sich auf eine Modifikation der Kriterien. Die Länder müssen Schulden in Höhe von mindestens 150 Prozent der Exporterlöse haben und drei Jahre Wohlverhalten in der Wirtschaftspolitik gezeigt haben. Vorher lagen diese Kriterien bei 250% und sechs Jahren - nur sechs Länder wären in den Genuss des Schuldenerlasses gekommen.

Die neuen Kriterien werden von 41 Staaten mit einer Gesamtschuld von 227 Milliarde US-Dollar erfüllt. Die meisten dieser Länder liegen in Afrika; in Asien gehören Vietnam und Laos dazu, im karibischen Raum Honduras, Nicaragua, Haiti. 36 zu Reformen bereiten Staaten soll nun ein Teil der Kredite erlassen werden - bis zu 70 Milliarden Dollar. Finanziert werden soll der Schuldenerlaß u.a. aus Goldverkäufen des IWF.

Kritik gibt es von zwei Seiten: einerseits wird insbesondere von Wirtschaftsinstituten bemängelt, daß ein Schuldenerlaß die Kreditwürdigkeit der Länder untergrabe und private Investitionen hemme. Statt Schulden zu erlassen, müßten Exporterlöse maximiert werden. Andererseits beklagen Entwicklungshilfeeinrichtungen, dass die Initiative nicht weit genug ginge. Die Schuldenquote müsse weiter gesenkt und ein internationales Insolvenzrecht entwickelt werden. Auch die Idee der Gegenwertfonds sei nicht aufgegriffen worden, die Entwicklungsländer verpflichtet hätte, ihre Schulden in lokaler Währung für Bildung, Gesundheit und Armutsbekämpfung bereitzustellen.

Ein weiteres Argument gegen den Schuldenerlaß nennt die in der äthiopischen Hauptstadt Addis Abeba arbeitende UN-Wirtschaftskommission für Afrika (ECA). Sie kommt zu dem Ergebnis, daß das Kapital, das die Afrikaner in Übersee besitzen, 39 Prozent des Bruttosozialproduktes des gesamten Kontinents ausmacht. Für Asien beträgt diese Quote nur sechs Prozent.

Die UN-Kommission rechnete bei einer Tagung afrikanischer Finanz- und Wirtschaftsminister vor, daß die Kapitalflucht aus den hochverschuldeten Ländern Schwarzafrikas in den Jahren 1982 bis 1991 rund 22 Milliarden Dollar betragen habe. Dies entspräche etwa der Hälfte der Investitionsmittel, die benötigt würden, um in Schwarzafrika ein Wirtschaftswachstum anzustoßen. Ein Großteil des Geldes, das aus Afrika auf Privatkonten im Ausland fließe, stamme zudem nicht aus Geschäftseinnahmen, sondern aus "illegalen Abzweigungen" aus öffentlichen Töpfen, so die ECA - sprich: aus Griffen in die Staatskassen.

Der **Global Monitoring Report 2005** ("From Consensus to Momentum") macht in einer *Fünf-Punkte-Agenda* Vorschläge, wie die Millenniums-Entwicklungsziele schneller erreicht werden können. Darin fordern sie von den Entwicklungsländern, (1) realistische, finanzierbare und an den Millenniumszielen orientierte Entwicklungspläne zu entwickeln, die auch von den Gebern respektiert werden sollten. (2) Die Entwicklungsländer sollen ein Umfeld für wirtschaftsfreundlichen Wachstum ermöglichen und (3) sich mehr für die Schulbildung und die Gesundheitsversorgung zu engagieren. Die Industrieländer sollten dagegen (4) die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit verdoppeln und (5) ihre Agrarmärkte für die Produkte des Südens stärker öffnen. Die zentrale Botschaft des Reports ist aber die Dringlichkeit: in einer begrenzten Zeit (bis zum Jahre 2015) müssen Ziele erreicht werden, die sehr anspruchsvoll sind und solange es nicht baldige und greifbare Aktionen seitens der internationalen Gemeinschaft gibt, um das Erreichen der Ziele zu beschleunigen, werden die Millenniums-Ziele ernsthaft in Gefahr gebracht. Denn die extreme Armut halbieren, allen Kindern eine Grundschulbildung ermöglichen und die Ausbreitung von AIDS und Malaria stoppen - das sind nur drei der acht ambitionierten Ziele, die sich die Staatschefs auf dem Millenniums-Gipfel der UNO im Jahr 2000 gesetzt haben.

Der GMR-Report prognostiziert, dass das weltweit gesehen wichtigste Millenniums-Ziel, die Zahl der extrem Armen bis 2015 zu halbieren, erreicht werden wird. Doch dass dann nur noch halb so viele Menschen auf der Erde von weniger als einem Dollar pro Tag leben müssen, ist vor allem dem Wirtschaftsaufschwung in China und Indien zu verdanken. In den meisten Entwicklungsländern wird die Zahl der Armen längst nicht so stark sinken. Vor allem in Schwarzafrika bleibt die Situation bedenklich: Hier wird es voraussichtlich bis 2015 sogar zehn Prozent mehr Arme geben als heute. Zwölf Länder - darunter Ghana, Mali, Mosambik, Tansania und Uganda - kommen im vergangenen Jahrzehnt immerhin auf ein jährliches Durchschnittswachstum von 5,5 Prozent. Insgesamt wären nach den Berechnungen von Weltbank und IWF in Afrika aber 7 Prozent jährliches Wachstum nötig, um die Millenniums-Ziele zu erreichen. Die Region Afrikas südlich der Sahara wird aber auch alle anderen Millenniums-Ziele verfehlen, sollte die Entwicklungspolitik bleiben wie bisher. "Es muss deutlich mehr Entwicklungshilfe geben. Aber diese Länder müssen auch ihre eigene Politik verbessern. Sie müssen in der Lage sein, die Entwicklungshilfe besser einzusetzen", lautet die Kernaussage des Reports. Besonders Bildung und Gesundheitspolitik sind die zentralen Bereiche, in den mehr geschehen muss. Deutlich sichtbar sind die Folgen der Ausbreitung von HIV, die laut den Millenniums-Zielen bis 2015 gestoppt werden soll. Im vergangenen Jahr starben weltweit 3,5 Millionen Menschen an den Folgen von AIDS, mehr als in jedem anderen Jahr zuvor und vier mal soviel wie noch 1990. Ein Ende des Sterbens ist nicht in Sicht. Allein im Jahr 2004 haben sich fünf Millionen Menschen neu angesteckt. Zwar ist es Ländern wie Brasilien, Senegal, Kambodscha oder Thailand mit entschlossenen Aktionen gelungen, die Infektionsraten zu bremsen. Doch nur wenige Länder ließen sich von diesen positiven Beispielen inspirieren. Und wenig Optimismus gibt es beim Blick auf

die Malaria: Hier sei deutlich mehr Geld nötig, um die Krankheit zu bekämpfen, sagt der Report.

Schritte zur Überwindung des „Washington Consensus“

Nach einem über zweijährigen Diskussions- und weltweitem Konsultationsprozess trat im September 2004 eine neue Darlehenspolitik der Weltbank in Kraft. Im Rahmen der neuen OP/BP 8.60 für „*Development Policy Lending*“, erfolgte eine Zusammenlegung und Vereinfachung der verschiedenen Instrumente des alten „Adjustment Lending“, d.h. all derjenigen Instrumente, die im Kern auf Kreditvergabe in Form von Budgethilfe hinauslaufen. Diese machen im Durchschnitt ca. 1/3 des Ausleihvolumens der Bank aus, während 2/3 des Volumens in die klassische Investitionsfinanzierung fließt. Kernpunkt der Überarbeitung ist im Wesentlichen eine Öffnung bzw. Flexibilisierung der Instrumente und des Policy-Mix' für die weltbankfinanzierten Reformprogramme der Partnerländer (im Rahmen des „Development Policy Lending“). Im Rahmen des alten „Adjustment Lending“ waren die Ausrichtungen der Reformpakete z.T. Gegenstand der Richtlinie OD 8.60, die sich u.a. am sog. Washington-Konsensus orientierten. Die aktuelle Überarbeitung der OP/OD 8.60 wurde im Wesentlichen von der Erkenntnis beeinflusst, dass es für Strukturreformen in den Partnerländern keinen allgemeingültigen „Blueprint“ gibt und solche Reformpolitiken nur aus dem jeweiligen Länderkontext heraus entwickelt werden können. Dabei wird ausdrücklich auf den PRSP-Prozess verwiesen.

Ebenfalls neu ist die Verankerung von länder- bzw. sektorspezifischen Analysen, die mögliche Auswirkungen im sozialen und Umweltbereich der von der Bank unterstützten Reformpolitiken untersuchen und einen den Umwelt- und Sozialstandards der Weltbank gleichwertigen Schutz bewirken sollen. Ferner wurden im Rahmen der Überarbeitung der OP 8.60 eine Reihe von Verfahren vereinfacht sowie die Instrumente, die unter das bisherige „Adjustment Lending“ fielen, zusammengefasst. Mit der Neufassung rückt die Weltbank davon ab, die Inhalte der Reformpolitiken der Länder von vornherein zu definieren. Konditionalitäten werden jedoch auch weiterhin bestehen, nun aber stärker auf der Basis von Maßnahmen, die aus den Ländern heraus entwickelt wurden. Die dazu notwendigen Analyseinstrumente für soziale und ökologische Entwicklungen wurden dabei stärker verankert. Dennoch darf dies nicht als generelle Abschaffung von Konditionalitäten oder Vorleistungen missverstanden werden. Es geht dabei vielmehr um die angemessene Beteiligung der Länder an der Gestaltung ihrer eigenen Entwicklungsperspektiven.

Reformen der globalen Architektur internationaler Organisationen

In einem Umfeld, in dem komplexer Veränderungsbedarf der internationalen multilateralen Architektur besteht, kann die Initiative des UN-Generalsekretärs Kofi Annan nicht hoch genug eingeschätzt werden, um die gegenwärtige globale internationale Architektur Reformen zu unterziehen. Die globale politische Architektur ist ein Schlüsselbereich, um die Differenz zwischen

einer nachhaltigen globalen Entwicklung und dem Risiko internationaler wirtschaftlicher und sozialer Instabilität zu überwinden. Seit Jahrzehnten steht eine Reform der UN auf der Tagesordnung, wobei die Fortschritte sehr mühsam sind. Die Probleme sind bekannt: (1) Die Debatten der Generalversammlungen bewegen sich weitgehend auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und kommen deshalb nicht zu notwendigen Reformentscheidungen. Das Gesamtsystem scheint gelähmt. (2) Handlungsmächtige Organisationen wie der Weltsicherheitsrat, die Weltbank und der Weltwährungsfonds, deren Entscheidungen weit reichende Auswirkungen auf die Weltpolitik wie insbesondere auf die Entwicklungsländer haben, repräsentieren das Interessengefüge der internationalen Gemeinschaft nicht – sie sind daher mit Problemen politischer Legitimation konfrontiert. (3) Es gibt zu viele UN- und multilaterale Institutionen, deren Aufgaben unscharf geworden sind, die oft ineffizient arbeiten, sich nicht abstimmen und sich gegenseitig überlappen.

Drei „große Aufgaben“ hatte UN-Generalsekretär Kofi Annan am 21. Januar 2004 in Berlin formuliert, denen sich die internationale Staatengemeinschaft heute gegenüber sieht: (1) die Aufmerksamkeit und weitaus mehr materielle Ressourcen der Weltgemeinschaft müssen sich auf die Bedürfnisse und Notwendigkeiten der armen Länder fokussieren; (2) es muss ein System weltweiter kollektiver Sicherheit gestärkt werden, in dem sich kein Staat durch globale Bedrohungen selber bedroht fühlen muss; (3) das Misstrauen zwischen Völkern verschiedener Kulturen und verschiedenen Glaubens muss überwunden werden. Damit stellt sich die Frage, ob die gegenwärtige Architektur internationaler Organisationen dazu in der Lage ist, zu diesen Aufgaben und Zielen beizutragen. Zu diesen Fragen hat der Generalsekretär eine hochrangige Expertenkommission eingesetzt, die Ende 2004 ihre Ergebnisse vorgelegt hat.

Kofi Annan unterstreicht, daß über UN-Reformen wie die politische Wirksamkeit einzelner Organisation, die Kohärenz des Gesamtsystems, die Stärkung des Economic and Social Council (ECOSOC) und das Verhältnis der UN zu den Bretton Woods-Einrichtungen (Weltbank und Währungsfonds) schon seit vielen Jahren diskutiert werden. Doch nun können die Reformen nicht mehr aufgeschoben werden. Einige radikale und fundamentale Fragen müssten gestellt werden: Welche Veränderungen sind für ein re-design der Architektur globaler Institutionen erforderlich? Wenn sich die gegenwärtigen Aufgaben und Konzepte der bisherigen Institutionen als nicht sehr wirksam dargestellt haben: wie und von wem, sollen die Ziele der verschiedenen Einrichtungen der Vereinten Nationen sowie zukünftigen Aufgaben der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds, die Welthandelsorganisation (WTO), der regionalen Entwicklungsbanken definiert werden? Sollten aus Kosten- und Effizienzgründen sogar einzelne Institutionen aufgelöst bzw. in andere Tätigkeitsbereiche mit anderen Aufgaben überführt werden? Reichen partielle Reformen aus oder muss das Gesamtsystem neu durchdacht und einer radikalen Veränderung unterzogen werden?

Die heutige internationale Architektur der Entwicklungspolitik ist veraltet und nicht mehr dazu in der Lage, den *globalen Risikoentwicklungen* (Armut,

Migration, Umweltzerstörungen, Klimaveränderungen, zerfallenden Staaten, etc.) effektiv gegenüberzutreten. Unverkennbar sind institutionelle Schwächen, Verkrustungen und Fehlentwicklungen, die im Verlauf der Herausbildung der heute bestehenden Institutionenlandschaft entstanden und bislang nicht korrigiert worden sind. Insgesamt fehlt es an Politikkohärenz, insbesondere zwischen Sicherheits-, Aussen-, Umwelt-, Handels- und Entwicklungspolitiken. Die Zahl der entwicklungspolitischen Akteure ist seit den 60er Jahren kontinuierlich gestiegen. Da sind die zahlenmässig unüberschaubaren nationalen bilateralen staatlichen und halbstaatlichen Entwicklungsagenturen, da sind die Bretton Woods – Organisationen Weltbank und IWF, da gibt es insgesamt 24 regionale Entwicklungsbanken, da gibt es die Entwicklungspolitik der Europäischen Union, da gibt es 53 UN – Organisationen, Programme und Fonds, die alle kaum systematische Kooperationen haben. Das System insgesamt ist chaotisch, wenig transparent, versäult und Doppelarbeit eher die Regel als die Ausnahme. Zwar ist die Leistungsfähigkeit vieler Organisationen unbestreitbar, doch es gibt kaum Verzahnungen, langfristige systematische Koordinierungen. Dieses System ist vielmehr eine Summe von Einzelaktivitäten, wobei viele Einzelvorhaben und Programme der internationalen Entwicklungspolitik für sich genommen wichtig sind, oft gut gemanagt und entwicklungspolitisch relevant. Doch es gibt gute Gründe, an der Sinnhaftigkeit von derzeit von der Weltbank geschätzten über 300.000 Projekten in der weltweiten Entwicklungskooperation zu zweifeln. Das System ist selbstreferenziell, ineffizient und teuer und viele Entwicklungsländer sind schlicht überfordert, um die unterschiedlichen Geberanforderungen mit unterschiedlichen Normen und Ansprüchen nachzukommen.

Da es hier kein internationales Regulativ gibt, sind sowohl die Zielsysteme als auch die Zuständigkeiten der jeweiligen Entwicklungsorganisationen der Entwicklungspolitik unübersichtlich, ihre jeweiligen Stärken unklar. Weil die internationale Entwicklungsarchitektur und ihre Organisationen durch ähnliche und in der Regel breite Angebotsstrukturen geprägt sind, sind Überlappungen an der Tagesordnung. Die internationale Entwicklungsarchitektur ist eben kein Markt, auf dem die effektivsten und effizientesten Organisationen sich sukzessive durchsetzen und die Entwicklungsländer die besten Angebote akzeptieren und weniger relevante ablehnen. Ein solcher Marktmechanismus müsste dahin führen, dass unterhalb entwicklungspolitischer Relevanzschwelle liegende Entwicklungsorganisationen aus dem Markt gedrängt werden und nicht mehr tätig werden können. So sind heute aber noch viele Organisationen mit großem Aufwand in Ländern und Sektoren tätig, wo Finanzmittel auf vielen „Schauplätzen“ verteilt werden, weshalb die Wirkungen oft gering bleiben; auch personelle und konzeptionelle Kapazitäten werden nicht gebündelt, sondern zersplittert. Selbst im Rahmen der Europäischen Union gelingt eine systematische Arbeitsteilung zwischen der Entwicklungspolitik der Europäischen Kommission sowie den Politiken der Mitgliedsländer bisher nur selten.

Die globale Entwicklungsarchitektur ist also stark fragmentiert, aufgesplittert zwischen

- den UN – Entwicklungsorganisationen, die in zu viele Organisationen, Programme und Fonds mit sich überlappenden Zuständigkeiten zersplittert und finanziell unterausgestattet sind,
- den entwicklungspolitischen Finanzorganisationen und Regionalbanken (angeführt von Weltbank und Weltwährungsfonds (IWF)), wobei die Regionalbanken häufig die Aktivitäten insbesondere der Weltbank nur duplizieren, ohne eigenständige Profile herauszubilden,
- den internationalen Organisationen wie der World Trade Organisation (WTO)
- den Organisationen der internationalen Entwicklungspolitik wie die der Europäischen Union und
- den zahllosen bilateralen Entwicklungspolitiken der Geberstaaten, die für zwei Drittel der weltweiten ODA-Investitionen verantwortlich ist und sich noch immer weitgehend auf die Durchführung eigener Projekten und Programme in den Entwicklungsländern konzentriert.

Dieses System, in dem Organisationsegoismen und nationale Interessen eine charakteristische Rolle spielen, wird den globalen Aufgaben nicht gerecht, mangelt es doch an Koordinations- und Steuerungsinstanzen, um die existierenden Interessengegensätze zu kanalisieren, gemeinsame Interessen herauszuarbeiten und in gemeinsame Problemlösungsorientierung zu übersetzen. Geberkoordinierung, die Harmonisierung von Verfahrens-, Abrechnungs- und Evaluierungsprozeduren, die Ausrichtung der Geberpolitiken an den Strategien und Institutionen der Entwicklungsländer (Alignment) sowie multilaterale Gemeinschaftsfinanzierung kommen, trotz der bereits eingeleiteten Prozesse (Rom-/Paris-Deklarationen) zu langsam voran.

Reformen in der Governance-Struktur

Weltbankpräsident James Wolfensohn hat in seiner Amtszeit verschiedentlich geäußert, dass die internationalen Entwicklungsziele ohne einschneidende Veränderungen in der Gesamtstruktur nicht erreicht werden können. Nicht nur die Zahlen unterstützen diese These: die Welt gibt derzeit ca. US \$ 900 Milliarden pro Jahr für Rüstungszwecke aus, US \$ 350 Milliarden werden für Subventionen aufgewendet und nur ca. 68 US \$ Milliarden für Entwicklungszusammenarbeit. Strukturveränderungen sind aber auch erforderlich, weil sich die politischen und ökonomischen Gewichte in der Welt verschoben haben: Indien und China in Asien, Nigeria oder Süd-Afrika in Afrika, Brasilien und Mexiko in Lateinamerika haben in ihren Regionen herausragende Funktionen und spielen für die Regionalentwicklungen eine besondere Rolle. Deren Gewicht spiegelt sich aber keineswegs in den Anteilsverhältnissen in den Bretton-Woods-Institutionen wider. Während sich die Welt verändert hat, werden überholte Anteilsstrukturen noch immer fortgeführt. Das Gewicht Europas (es gibt sieben europäische Exekutivdirektoren) ist zurückgegangen. Solche Reformen, die den „Schwellenländern“ wie z.B. China, Indien, Brasilien mehr Verantwortung für die internationalen Entwicklungsarchitektur einräumen würden, können jedoch nicht von der Weltbank, sondern müssen von der internationalen Staatengemeinschaft, also auch von den Anteilseignern der Weltbank kommen.

In den gegenwärtigen Anteilsstrukturen repräsentiert der Exekutivrat (Board) nicht mehr die gegenwärtige Verteilung ökonomischer und politischer Gewichte. Entwicklungs- und Schwellenländer haben zwar Mitsprachemöglichkeiten, de facto und letztlich aber wird das System durch die Industrieländer dominiert. Die 24 Exekutivdirektoren, insb. in den sog. „Gemischten Stimmrechtsgruppen“ (z.B. vertritt ein afrikanischer Exekutivdirektor mehr als 24 afrikanische Länder) müssen komplexe und teilweise unterschiedliche Regierungsinteressen vertreten werden. Andererseits vertreten die Exekutivdirektoren auch die Interessen der Weltbank – eine Doppelaufgabe, die teilweise ein Dilemma darstellt. Für Entscheidungen, die die Exekutivdirektoren treffen, können diese jedenfalls nicht in Rechenschaftspflicht genommen werden.

Diskussionen über die bestehenden defizitären Governance-Strukturen, die durch Präsident Wolfensohn und den südafrikanischen Finanzminister Trevor Manuel (in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Development Committee der Weltbank) seit der Frühjahrstagung 2002 angeregt wurden und in denen die gegenwärtige Legitimität der repräsentativen Strukturen in Zweifel gezogen wurden, sind in ihrer angedachten Tragweite bisher folgenlos geblieben.

Kernpunkte der Kritik sind:

- ψ die gegenwärtige Vertretungsstruktur des Exekutivrats (Board) sei ineffizient;
- ψ das Management könne sich in den meisten Fällen nicht auf die unmittelbare Vertretungsbefugnis der Gouverneure durch die 24 Exekutivdirektoren (ED) verlassen (deren Positionen spiegelten nicht immer die Positionen der vertretenen Regierungen wider);
- ψ letztendlich könne der Exekutivrat für seine Entscheidungen nicht in Verantwortung (Rechenschaftspflichten) genommen werden;
- ψ die Regierungen selber seien nicht „nahe genug“ an den globalen Entwicklungsproblemen und verstünden die Funktion und gegenwärtigen strukturellen Defizite der multilateralen Entwicklungssysteme und der Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) zu wenig;
- ψ es gäbe nicht immer Kohärenz der Entscheidungen der Regierungen z.B. in der WB, im IWF und in den regionalen Entwicklungsbanken;
- ψ die Amtszeit der meisten der alle 2 Jahre auszuwechselnden ED sei zu kurz, um die WB in ihrer Organisation und Abläufen zu „verstehen“;
- ψ der Exekutivrat sei höchst ineffizient und in vielen Verfahren für die Bankoperationalisierungen eher eine Belastung denn ein wirksames Steuerungsorgan für die Operationalisierungen der Bankgeschäfte.

Grundsätzlich stelle sich die Frage: ist ein Exekutivrat in dieser Form (resident Board) überhaupt erforderlich und sollte nicht über eine grundsätzliche Veränderung der Vertretungen der Länder in der WB, also der Governance-Struktur, nachgedacht werden?