

Uwe Hoering

Vorsicht: Weltbank



**Armut, Klimawandel,
Menschenrechtsverletzungen**

VSA



Herausgegeben vom *Forum Umwelt
und Entwicklung*

Uwe Hoering
Vorsicht: Weltbank

Uwe Hoering ist freier Journalist und Publizist. Er arbeitet seit vielen Jahren von verschiedenen Standorten (New Delhi, Nairobi, Bonn) aus zu entwicklungs- und umweltpolitischen Fragen, u.a. für Printmedien wie die »Frankfurter Rundschau« und für den Hörfunk wie den WDR. Er ist Autor mehrerer Bücher (u.a. »Das Wasser-Monopoly« zusammen mit Lisa Stadler, Zürich 2003) und Redaktionsmitglied der Zeitschrift »Peripherie«.

Das Kapitel 6 verfasste *Daniela Setton*, Mitarbeiterin der Nichtregierungsorganisation Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED). Die Diplom-Politologin verfolgt dort die internationale Entwicklungs- und Umweltpolitik, mit Schwerpunkt auf den energiepolitischen Aktivitäten und Programmen der Weltbank.

Uwe Hoering

Vorsicht: Weltbank

Armut, Klimawandel, Menschenrechtsverletzungen

Herausgegeben vom Forum Umwelt und Entwicklung

VSA-Verlag Hamburg

www.forumue.de

www.vsa-verlag.de

Redaktion:

Peter Lanzet (EED), Jürgen Maier (Forum U&E),
Armin Paasch (FIAN), Regine Richter (urgewald),
Ann Kathrin Schneider (IRN), Daniela Setton (WEED),
Knud Vöcking (urgewald), Christa Wichterich (WIDE)

© VSA-Verlag 2007, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg
Alle Rechte vorbehalten
Titelfoto: Weltbankpräsident Paul Wolfowitz (Foto: dpa)
Druck und Buchbindearbeiten: Idee, Satz & Druck, Hamburg
ISBN 978-3-89965-241-3

Inhalt

Vorwort	7
Einleitung: Eine »neue« Weltbank?	11
Kapitel 1:	
»Geschäftsziel« Armutsminderung	20
1. Kommerzialisierung, Privatisierung und die Beteiligung des privaten Sektors	21
2. Handelsliberalisierung	26
3. Schuldenerlass im Interesse der Gläubiger	33
4. Wachstum, Armutsminderung und Ungleichheit	37
Kapitel 2:	
Investitionsklima statt Umweltschutz	51
1. Prüfstein: Extractive Industries	52
2. Beitrag zum Treibhauseffekt	56
3. Investment Framework – Ein neuer Anlauf	59
4. Vorrang für Wachstum	61
Kapitel 3:	
Wachstum, Privatwirtschaft – und die Menschenrechte?	65
1. Aufweichung der Minimalstandards	66
2. Frauenrechte – ja, aber... ..	70
3. Weltbank in der Verantwortung, Mitglieder in der Pflicht	75
Kapitel 4:	
Lektionen ohne Lehren	80
1. Partizipation ausgehebelt	80
2. PRSP: Alter Wein in neuen Schläuchen	84
3. Entkonditionalisierung – oder doch nicht?	87
4. Reformen ohne Veränderungen	91

Kapitel 5:

Systemfehler der Weltbank-Politik	95
1. Eine Bank ist eine Bank ist eine Bank...	96
2. Wer entscheidet, entscheiden wir	101

Kapitel 6:

Deutsche Weltbank-Politik:

Wunschdenken und Wirtschaftsförderung	108
1. Schöne Worte ohne Durchschlagkraft	108
2. Verfehlte Reformstrategie	113
3. Die Weltbank als Machtinstrument	116

Zusammenfassung	119
------------------------------	-----

Ausgewählte Literatur.....	122
----------------------------	-----

Abkürzungen	124
-------------------	-----

Kästen

Die Weltbank – Ein Monster? 12 | Kleine Einführung in die Bretton-Woods-Institutionen 17 | Gebühren im Bildungswesen 25 | Brasilien – Hilfe für Agrarkonzerne 27 | Ohne Wirtschaftsreformen keine Entwicklungshilfe 29 | Die Wiederentdeckung der Landwirtschaft 30 | Zollabbau: Löcher im Staatssäckel 32 | Die Auswirkungen von Beratung und Kreditvergabe 33 | Falsche Prognosen 37 | Wie viele Arme? Zahlenspiele 40 | Evaluierungsabteilung: Weltbank ignoriert Armutsorientierung 43 | Uganda: Strohfeuer 45 | Was ist »Pro-poor-Growth«? 50 | Orissa – Hilflose Helfer 54 | Guatemala – Gold und Dreck 55 | Tschad/Kamerun: Ende eines Modellprojekts 58 | Die Bank als Broker 62 | Die Hauptprofiteure aus Weltbankprojekten im Bereich Fossile Brennstoffe 1992-2004 63 | Vertröstung auf die Zukunft 64 | Pakistan – Tödliche Verstöße gegen Safeguards 68 | Eine neue Forstpolitik 69 | Frauen als Mehrzweckwaffe 72 | Rechte indigener Völker 74 | Ghana: Verstoß gegen das Recht auf Wasser und auf Gesundheit 77 | Landreformen – Markt versus Recht 78 | Laos – Der Dammbruch 83 | Aktuelle Beispiele für wirtschaftliche Konditionalisierung von Weltbankkrediten 90 | »Wissensbank« 94 | Kein Geld für Entwicklung 99 | Stellenbesetzung nach Art des (Weißen) Hauses 104 | Offenlegung von Informationen 105 | Deutschland in der Weltbank 111 | Die Weltbank-Mühlen mahlen... 117

Vorwort

Nach außen hin strotzt die Weltbank vor Kraft, Selbstbewusstsein und guten Absichten. In der öffentlichen Selbstdarstellung erweckt sie den Eindruck, dass ihr ganzes Streben nur darauf ausgerichtet ist, den Menschen zu helfen, die nicht genug zu essen haben, die keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, keine menschenwürdige Wohnung, keine Chancen aufgrund von Diskriminierung oder mangels Bildung, Geld und Arbeitsplätzen haben.

Sie sei unentbehrlich für Wirtschaftswachstum, Investitionsklima und Außenhandel, für Forschung und Beratung, für den Aufbau von Institutionen, Behörden, Korruptionsbekämpfung und *Good Governance*, für Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung – vor allem aber für die Verringerung der Armut. Alles was sie tue, so ihre Rechtfertigung, dient nur dieser »Mission«.

Anders sieht jedoch die Wirklichkeit aus: Die Weltbank, die weltweit wohl wichtigste, einflussreichste Entwicklungsinstitution, steht auf dem Prüfstand. Ihr mächtigster Anteilseigner, die USA, droht, ihren Aufgabenbereich zurückzuschneiden. Die Regierungen von Großbritannien und Norwegen reduzieren Gelder. Kleinere Mitgliedsländer, als Schuldner jahrzehntelang abhängig und bevormundet, entwickeln größeres Selbstbewusstsein und fordern mehr Mitsprache. In Ländern wie China und Indien verbessert sich die Armutsstatistik weitgehend ohne Zutun der Bank, in Afrika verschlechtert sie sich trotz ihres Einsatzes. Kein Wunder, dass sich nun Selbstzweifel über fehlende »Ergebnisse an der Basis« einstellen, wie etwa im *Global Monitoring Report 2006*, dem gemeinsamen Bilanzbericht von Weltbank und Internationalem Währungsfonds über Fortschritte bei der Armutsminderung.¹ Nicht nur »Der Spiegel« stellt die Frage, wie wirksam die Weltbank eigentlich ist,² sie hat auch die inneren Zirkel erreicht, die von der eigenen Qualitätsprüfung, der Evaluierungsabteilung,³ seit Jahren ermahnt werden, die

¹ Global Monitoring Report 2006. Millennium Development Goals: Strengthening Mutual Accountability, Aid, Trade, and Governance, Washington DC, 2006 (World Bank)

² Der Spiegel, Nr. 3/15.1.2007

³ Operations Evaluation Department, 2006 umbenannt in Independent Evaluation Group, IEG

»Entwicklungswirksamkeit« (*Development Effectiveness*) zu verbessern.

Kritik, Verunsicherung und die daraus resultierenden Forderungen nach Reformen haben eine gemeinsame Grundlage: Wirtschaftlich geht es der Bank schlecht, ihre Kredite werden insbesondere in Schwellenländern verschmätzt, ihre Gewinne sind eingebrochen. Die Globalisierung treibt zumindest in einigen Ländern und Bereichen Wirtschaftswachstum und private Investitionen an und stellt die Notwendigkeit einer »Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung« in Frage.

Immer wieder wurden ihre Wirksamkeit, Legitimation und Notwendigkeit auf den Prüfstand gestellt – von Mitgliedsregierungen, von Wissenschaft und Entwicklungsexperten, von Menschenrechtsorganisationen, von betroffenen Bevölkerungsgruppen, von Parlamenten und von Basisorganisationen. Aber immer wieder hat es die »arme Bank« – so »Der Spiegel« – geschafft, sich zu retten. Als Antwort auf die wachsenden Einsprüche und angesichts zahlreicher Fehlschläge mit weitreichenden negativen Folgen für Menschen, Umwelt und lokale Wirtschaft hat sie unablässig ihre Lernbereitschaft verkündet, Besserung versprochen und Reformen durchgeführt, um Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht zu vergrößern. Insbesondere seit Anfang der 1990er Jahre, als mit der UN-Konferenz Umwelt und Entwicklung (UNCED) das Thema nachhaltige Entwicklung, mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion die osteuropäischen und zentralasiatischen Transitonsländer als neue Tätigkeitsfelder auftauchten, hat sie sich scheinbar neu erfunden. Fortan trat sie auf als »grüne« Bank, als Dialogpartner, als Geburtshelfer für Kommissionen, Konferenzen und Netzwerke, als Verwalterin von 1.000 Treuhand-Fonds zu Umwelt, Gesundheit und Emissionshandel, als *Knowledge Bank* und als Saubermann im Korruptionssumpf. Sie verkündete neue Prioritäten und selbst auferlegte Aufgaben jenseits des Kreditgeschäfts wie *Good Governance*, neue Aktionspläne zu Afrika, Infrastruktur, Gesundheit und Frauen, oder rief einen Feldzug gegen Korruption aus. So versuchte sie unablässig, ihre Unentbehrlichkeit zu dokumentieren, und gleichzeitig ihre Geschäfte als Bank in Schwung zu halten.

Die in der gegenwärtigen Situation geäußerten Bekenntnisse zu Reformen und Besserung sind für die, die sich seit langem mit der Bank beschäftigen, altbekannt. Deshalb werden auch Zivilgesellschaft und

nichtstaatliche Entwicklungsorganisationen zunehmend ungeduldig. Nach ihrer heftigen Kritik in den 1980er und frühen 1990er Jahren an desaströsen Großprojekten und wirtschaftspolitischen Entwicklungsaufträgen für überschuldete Länder hatten sich viele von ihnen auf Partizipationsangebote, Mitwirkungsmöglichkeiten und Kooperationen eingelassen. Doch nach einem Jahrzehnt verstärkt sich der Eindruck, dass die Bank trotz zahlreicher Lippenbekenntnisse eher »Business as usual« betreibt.

Diesmal scheint die Krise tiefer und umfassender und die Kritik breiter als je zuvor. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, über die Rolle und die erforderlichen Veränderungen grundlegend nachzudenken. Wie kann es mit der Bank weiter gehen? Was sollen und können ihre Aufgaben sein? Wie kann sie einen wirksamen Beitrag zu Armutsminderung und nachhaltiger Entwicklung leisten? Reichen die vorliegenden Vorschläge, etwa einer gerechteren Stimmverteilung in den Entscheidungsgremien, aus, um sie effektiver zu machen? Kann sie überhaupt aus ihrer Haut? Oder ist die Weltbank überholt und gehört aufgelöst?

Voraussetzung für eine breite Diskussion dieser Fragen ist eine kritische Bestandsaufnahme der Entwicklung, insbesondere der jüngsten Reformphase seit Anfang der 1990er Jahre. Wie ist die Bank dahin gekommen, wo sie jetzt steht? Welche Auswirkungen hat ihre Politik gehabt, vor allem für die ärmeren Bevölkerungsgruppen und Länder, als deren Anwalt sie sich sieht? Warum haben alle Reformen in der Vergangenheit nur wieder zu einer neuen Krise geführt? Nicht Schnellschüsse oder gar Veränderungen, die primär durch die Eigeninteressen wichtiger Länder und Regierungen bestimmt werden, sind gefragt, sondern eine grundlegende Analyse und Debatte über die Entwicklungsrichtung, die durch die Weltbank repräsentiert und vorangetrieben wird. Diese kritische Bestandsaufnahme ihrer Politik (Kapitel 1, 2 und 3), der bisherigen Reformen und Veränderungen (Kapitel 4) und der Entscheidungsstrukturen der Bank (Kapitel 5) soll die Grundlage für eine solche Diskussion legen. Damit stellt sich auch die Frage nach der Rolle der Bundesregierung in der Bank (Kapitel 6) – welche Interessen verfolgt sie? Kann sie Fehlentscheidungen gegensteuern? Kann sie sich durchsetzen?

Maßstab dieser Bewertung sind zum einen ihre eigenen, vielfach formulierten Ansprüche, Versprechungen und Zielformulierungen, die auch weitgehend vom Bundesministerium für wirtschaftliche Entwick-

lung und Zusammenarbeit (BMZ) unterschrieben werden. Zentrale Bausteine dieser »neuen« Weltbankpolitik, die insbesondere durch den ehemaligen Präsidenten James Wolfensohn (1995 bis 2005) »Gesicht und Stimme« bekam, sind interne Reformen, verbindliche Umwelt- und Sozialstandards für die eigenen Projekte, Umwelt- und Ressourcenschutz, größere Transparenz, engere Kooperation mit der Zivilgesellschaft und *Ownership* durch Regierungen und Bevölkerung – mit Armutsminderung als »alles überwölbender« Zielsetzung. Ihre Politik muss sich aber auch messen lassen an weitergehenden verbindlichen Normen wie den UN-Konventionen, internationalen Menschenrechtspakten oder Empfehlungen, die von anerkannten, unabhängigen und partizipativen Gremien wie der Weltstaudamm-Kommission erarbeitet wurden.

Mit dieser Bestandsaufnahme soll der Blick gelenkt werden auf die reale Weltbankpolitik hinter der schönen Rhetorik, auf Fehlentwicklungen und Widersprüche zwischen Rhetorik und Handeln – denn gegenwärtig ist sie, trotz aller bisherigen Reformen, das Gegenteil einer demokratischen, rechenschaftspflichtigen und wirksamen Entwicklungsstrategie.

Einleitung: Eine »neue« Weltbank?

»Die Kunden der Bank nehmen sie wahr als eine Institution, die eine einmalige Kombination von Legitimität, institutionellen und technischen Fähigkeiten, Kenntnissen, Advocacy und Finanzkraft darstellt.«

World Bank, Water Resources Sector Strategy, 2004, 17

Hans Magnus Enzensberger nannte die Weltbank einst das »weiche Monster« – im Unterschied zum »harten Monster«, ihrer Schwesterorganisation, dem Internationalen Währungsfonds (IWF).¹ Zahlreiche Entwicklungsdesaster, die massive soziale und ökologische Verwerfungen verursachten, sind mit ihrer bisherigen Geschichte und ihrem Handeln verbunden: Umsiedlungsprogramme in Indonesien, Staudammprojekte wie Sardar Sarovar in Indien, der Bau von Überlandstraßen in Brasilien mit katastrophalen Folgen für die Amazonas-Regenwälder...² Diese Politik trieb, nach Auffassung vieler Kritiker, Armut, Umwelterstörung, Überschuldung und Abhängigkeit voran.

Ins Leben gerufen wurden die »Monster« 1944 im verschlafenen Wintersportort Bretton Woods im US-amerikanischen Neuengland. Kurz vor Kriegsende wollten die Regierungen der westlichen Alliierten damit den Grundstein für die weltwirtschaftliche Nachkriegsordnung legen. Die ursprüngliche Aufgabenverteilung zwischen den Schwestern vermischte sich mit der Zeit zunehmend: Der Fonds, wie der IWF bei Eingeweihten kurz heißt, sollte die internationale Währungsstabilität sichern, die Bank den Wiederaufbau in den Ländern, die während des Kriegs zerstört wurden, sowie wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung fördern (siehe Kasten auf Seite 17). Die Weltbankgruppe, im Besitz der Regierungen von 184 Mitgliedsländern, ist seit Jahrzehnten die wichtigste öffentliche Institution, die Entwicklungsgelder für Länder im globalen Süden bereitstellt. Neben der Internationalen Bank für Wie-

¹ Hans Magnus Enzensberger, Die Schamanen des internationalen Kapitals, in: GEO 3/88, 183-198

² Für einen knappen Überblick über die Geschichte der beiden Institutionen siehe: Burak Copur/Ann-Kathrin Schneider, IWF & Weltbank: Dirigenten der Globalisierung. 2004 (VSA); Uwe Hoering, Zum Beispiel IWF & Weltbank, Göttingen 1999 (Lamuv)

Die Weltbank – Ein Monster?

Wo der gemeine Menschenverstand nur ein Schimpfwort vermutet, helfen alte Lexika und solide Wörterbücher weiter; sie geben uns zu verstehen, daß wir es mit einer schier metaphysischen Erscheinung zu tun haben. »Etwas Wunderbares, Außerordentliches, das die Grenzen der Natur überschreitet«, heißt es dort; »eigentlich in der Religionsprache ein Wahrzeichen der Götter«, freilich auch »ein unerhörtes, entsetzliches Verfahren«, »ein Vorzeichen, ein böses Omen«.

Das Wort Monstrum leitet sich vermutlich von *monere* ab, einem lateinischen Verb, das soviel wie warnen bedeutet; und erst später hat man darunter verstanden »ein imaginäres Wesen, halb Tier, halb Mensch, zusammengesetzt wie eine Chimäre, wobei außerdem die Vorstellung enormer Größe und Wildheit eine Rolle spielt. Zusammensetzungen wie *a monster of perfection* zielen auf einen unglaublichen, unnatürlichen, ja sogar abstoßenden Grad von Vollkommenheit«.

Quelle: Hans Magnus Enzensberger, 1988

der Aufbau und Entwicklung (IBRD), die in Bretton Woods gegründet wurde, umfasst die Weltbankgruppe heute u.a. die 1960 geschaffene *International Development Agency* IDA, die vorrangig zinsgünstige Mittel für die ärmsten Länder vergibt, die Finanzierungsgesellschaft IFC, die privatwirtschaftliche Großprojekte finanziert, und die Bürgschaftsgesellschaft MIGA, die Geschäfte privater Unternehmen fördert.

In diesen ersten Jahrzehnten unterstützte die Weltbank vor allem den Aufbau staatlicher, öffentlicher Unternehmen und Großprojekte mit einem hohen Investitionsbedarf in den nicht-kommunistischen Ländern – als ein Instrument im Kalten Krieg. Viele ihrer Regierungskunden strebten einen Entwicklungsweg mit staatlicher Planung, wirtschaftlicher Unabhängigkeit und dem Aufbau einer starken einheimischen Wirtschaft – sowohl staatlich als auch privat – an, die die Abhängigkeit von Importen und Konzernen aus den Industrieländern verringern würde. Der »Entwicklungsstaat« war nicht nur zuständig für die Bereitstellung öffentlicher Güter wie eine angemessene Infrastruktur, ein funktionierendes Bildungs- und Gesundheitswesen, Gesetze, Justiz, Polizei und Militär, sondern auch für kapitalintensive Großprojekte wie Bewässerungssysteme, die Schwerindustrie und Kraftwerke.

Bereits in den 1960er Jahren setzte die Weltbank ebenso wie viele Regierungen in Entwicklungsländern auf die Wachstumstheorie nach

der Gleichung: Wachstum = Fortschritt = Entwicklung = Glück für alle.³ Die platte und durch Erfahrungen und Wissenschaft seither mehrfach widerlegte These vom »trickle-down-Effekt« hat als Rechtfertigung die Politik der Weltbank – in unterschiedlichem Gewand – seit dieser Zeit geleitet. Die Idee ist einfach: Positive Wachstumseffekte »sichern« von den Reichen, die als erste davon profitieren, mit der Zeit auch »nach unten« zu den Armen durch, etwa indem die Reichen ihre Gewinne investieren und damit Arbeitsplätze und weiteres Wirtschaftswachstum schaffen.

Im August 1982 erklärte sich Mexiko für zahlungsunfähig. Das markierte den Ausbruch der »Schuldenkrise«. Seit Anfang der 1970er Jahre hatte sich eine massive Überschuldung zahlreicher Entwicklungsländer aufgebaut, nicht zuletzt auf Betreiben der Weltbank, die durch externe Kreditaufnahme und ausländische Investoren Wachstum und Wirtschaft anzukurbeln hoffte. Das bedrohte die globale Finanzstabilität und die Geschäfte der kreditgebenden Banken. Auf einmal veränderte sich das Kräfteverhältnis zwischen der Bank und ihren Kunden: Die Überschuldung wurde zum Hebel für die Bank und ihre Schwester IWF, ihre Vorstellungen über die wirtschaftliche Entwicklung in den Gläubigerländern durchzusetzen. Schuldenerleichterungen und neue Gelder wurden »konditionalisiert«, das heißt, sie wurden an die Bedingung geknüpft, weitreichende »Strukturanpassungen« durchzuführen, um die wirtschaftliche Dynamik durch den Zufluss neuer öffentlicher Entwicklungshilfekredite und privater Kapitalzuflüsse wieder anzukurbeln – die »Kunden« wurden sozusagen zu Weisungsempfängern der internationalen Finanzinstitutionen.

Die Bestandteile des Rezepts, das gemeinhin als »Washington-Konsens« bezeichnet wird, wurden als wirtschaftspolitisches Leitbild und Strategie für alle Entwicklungs- und später für die Transformationsländer begriffen. Mit geringen Unterschieden sah dieses Reformpaket für alle Länder gleich aus (»one size fits all«): Liberalisierung des Handels und der Wechselkurse, Privatisierung staatlicher wirtschaftlicher Aktivitäten, Finanzstabilität, Inflationsbekämpfung und Kürzungen in den Staatsausgaben. Um den freien Zufluss von Kapital für Investitionen auszuweiten, gehörten dazu auch der Abbau von Kapitalverkehrskontrollen und Importzöllen, mit denen sich viele Entwicklungsländer bis

³ Jean Ziegler, in: *Le Monde Diplomatique*, October 2002, 23

dahin gegen ausländische Konkurrenz geschützt und den Aufbau einer einheimischen Wirtschaft gefördert hatten.

»Die Macht der Weltbank beruht nicht nur auf ihrem eigenen Geld. Ihre Macht besteht darin, dass sie sozusagen gemeinschaftlich von allen Gläubigern als Polizist der Weltwirtschaft eingesetzt wurde. Und genauso, wie man für einen Arbeitsplatz ein Führungszeugnis von der Polizei braucht, muss ein Land für jeden Kredit einer privaten Bank ein Welt-Führungszeugnis von der Weltbank vorweisen.« (Roberto Bissio, NGO-Vertreter aus Uruguay, 1998)

Die 1980er Jahre mit ihren klassischen Strukturanpassungsprogrammen gingen in die Geschichte als »verlorenes Jahrzehnt« ein. In Lateinamerika schrumpfte die Wirtschaft dramatisch. In Afrika ging ein Teil der Entwicklungserfolge der vorangegangenen Jahre wieder verloren. Die Maßnahmen des *Washington Consensus* wurden heftig kritisiert: Sie würden politische Prozesse in den Ländern aushöhlen und soziale und ökologische Schäden verursachen. Die Kritik kulminierte Ende der 1980er Jahre in großen Demonstrationen wie 1988 in Berlin. Und in der Kampagne »50 Jahre sind genug«,⁴ die Mitte der 1990er Jahre mit ihren schwerwiegenden und gut belegten Vorwürfen, dass die Bank die Armut in den Entwicklungsländern eher verschärft und die Umweltauswirkungen der Bankprojekte nicht mehr hinnehmbar seien, eine breite öffentliche Mobilisierung erreichte.⁵ Auch die Kritik aus dem konservativen politischen Lager wuchs, insbesondere aus US-Regierung und -Parlament, die mangelnde Effizienz und Bürokratie beklagten und angesichts der gestiegenen privaten Investitionen in den Entwicklungsländern, die sich seit 1980 vervielfacht hatten, weitere Weltbank-Hilfe für überflüssig hielten.

Seither hat sich die Weltbank geschickt aus der Schusslinie gebracht. »Unsere Mission: unseren Kunden zu dienen«, verkündete Mitte der 1990er Jahre ein Plakat in einem Büro der Weltbank in Washington.

⁴ 50 Jahre sind genug. Wir brauchen eine neue Politik! Weed Memorandum zum 50. Jahrestag der Bretton Woods Institutionen IWF und Weltbank, Bonn, Juni 1994

⁵ Von den zahlreichen Studien, die die negativen Auswirkungen der Strukturanpassungspolitik in den 1980er und 1990er Jahren nachweisen, siehe zum Beispiel SAPRIN, *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty*, April 2002 (www.saprin.org); Bruce Rich: *Die Verpfändung der Erde – Die Weltbank, die ökologische Verarmung und die Entwicklungskrise*. Stuttgart 1998

»Wir verpflichten uns, Dienstleistungen höchster Qualität zu liefern«, versprach ein anderes. Mit solchen Appellen versuchte James Wolfensohn (vormals Spitzenmanager der Investment-Bank Salomon Brothers) nach seinem Amtsantritt 1995 die Mitarbeiter anzustacheln. Zu seinen selbst erklärten Prioritäten gehörte, eine »ergebnisorientierte Kultur« in der schwerfälligen Organisation einzuführen. Armutsminderung als »zentrales Mandat und wichtigster Unternehmensauftrag« wurde zum Kernanliegen erklärt, *Gender mainstreaming* zum durchgängigen Auftrag, alle Projekte und Programme auf ihre Auswirkungen auf Frauen zu überprüfen. Und »die Bank muss ihre Werte ändern«, erklärte Wolfensohn, »von Arroganz zum Zuhören, von Paternalismus zu Professionalismus«.

Wolfensohn öffnete die Türen weit für die bis dahin eher als Feinde behandelten NGOs. Er lancierte zusätzlich zur Armutsbekämpfung eine Entschuldungsinitiative. Zivilgesellschaft und NGOs wurden durch Gremien wie die Weltstaudamm-Kommission und SAPRI,⁶ die Initiative zur Überprüfung der Strukturanpassungsprogramme, eingebunden, in denen Befürworter und Kritiker, Banker, Politiker und Wirtschaft gemeinsam eine selbstkritische Bestandsaufnahme der Weltbankpolitik durchführten. Informationen über Projekte, Politik und Auswertungen wurden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, Dialog und Partizipation groß geschrieben. *Good Governance* und Korruptionsbekämpfung rückten in den 1990er Jahren in der immer länger werdenden Liste der verkündeten Zielsetzungen gegenüber Wirtschaftswachstum und Liberalisierung in den Vordergrund.

Bereits einige Jahre zuvor hatte sich die Weltbank das Prinzip einer »nachhaltigen Entwicklung«, wie es anlässlich der UN-Konferenz Umwelt und Entwicklung, UNCED, 1992 in Rio de Janeiro popularisiert worden war, zu eigen gemacht und unter anderem eine hochrangige Abteilung für ökologisch und sozial nachhaltige Entwicklung, ESSD, ins Leben gerufen. Als Verwalterin der Globalen Umweltfazilität (GEF) hat sich die Bank zudem ein »grünes« Standbein zugelegt, als *Knowledge Bank* verspricht sie objektive, wissenschaftliche Beratung. Ihre neue Botschaft: Geld ist zwar wichtig – aber nicht die Hauptaufgabe.

Die Finanzkrisen in mehreren Schwellenländern in Asien, Russland und Lateinamerika Ende der 1990er Jahre boten zudem die Gelegenheit,

⁶ Structural Adjustment Participatory Research Initiative

sich öffentlich vom diskreditierten »Washington-Konsens« loszusagen. Während der IWF und sein damaliger Chef Michel Camdessus heftig dafür kritisiert wurden, dass sie als Gegenleistung für ihre Hilfe weitere tiefgreifende wirtschaftspolitische Veränderungen verlangten, distanzierte sich Joseph E. Stiglitz, damals Chef-Ökonom der Weltbank, öffentlich von der Schwester und stellte den »Washington-Konsens« in Frage. »Wir dürfen uns nicht so stark von Standardformeln beeinflussen lassen.«

Natürlich sind die beiden Geschwister-Institutionen nicht für alle Krisen, Probleme und Fehlentwicklungen der vergangenen Jahrzehnte allein verantwortlich – ebenso wenig wie für die Entwicklungserfolge. Doch haben sie eine Schlüsselrolle. Sie sitzen wie Spinnen im Netz des Geschäfts, das »Entwicklung« genannt wird. Arbeitsteilig und gemeinschaftlich ziehen sie Fäden, lenken Geldflüsse und setzen (wirtschafts)politische Entscheidungen durch. Einige tausend Bürokraten, Ökonomen und Banker entscheiden über das Schicksal von Regierungen, von Ländern, von Millionen Menschen.

In der Eingangshalle der Weltbank-Zentrale in Washington, die unweit der IWF-Zentrale und nur einige Minuten entfernt vom Weißen Haus und Capitol Hill liegt, steht in großen Buchstaben ihr *Mission statement*: »Unser Traum ist eine Welt ohne Armut«. Wie ein moderner, neuzeitlicher Robin Hood sollte die Weltbank das Geld der Reichen nehmen und zinsgünstig an die Armen weiterleiten. Modern an diesem Transferprinzip war allerdings auch, dass es nicht ganz uneigennützig war – so wollten die Reichen unterschiedlichster Couleur und auch die Weltbank selbst stets daran verdienen, im materiellen wie im politischen Sinne. Anfangs ahnte wohl noch niemand, dass dieser Anspruch, Gutes zu tun, zur Achillesferse, zum ständigen Stachel im Fleisch der Weltbank werden sollte: Sie wurde nicht nur an Kreditvolumen, Wachstumsraten und prestigeträchtigen Großprojekten gemessen, sondern auch daran, was sie für die Armen brachte. Und mit der Zeit kamen weitere Indikatoren dazu – die Rechte indigener Völker, die Umwelt, die Geschlechtergerechtigkeit, die Demokratisierung...

»Und so stellt sich das weiche Ungeheuer als vollendetes Paradox dar«, schreibt Enzensberger: eine philanthropische Bank, ein Vertreter des internationalen Kapitals, der als Freund und Helfer der Armen auftritt, ein profitorientiertes Unternehmen, das sich selbstlos gibt.

Es sieht so aus, als ob sich die Weltbank in den vergangenen Jahren grundlegend verändert hat. Aus dem »weichen Monster«, von dem

Hans Magnus Enzensberger 1988 sprach, scheint seither ein »Weltenretter« (Der Spiegel) geworden zu sein, eine selbstlose Institution, die durch den Anspruch gekennzeichnet ist, den Ländern des Südens, insbesondere den ärmsten Ländern, bei einer selbstbestimmten, sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltigen Entwicklung zu helfen. Doch hat diese Mutation tatsächlich stattgefunden? Ist die »neue« Weltbank, die Armutsminderung, *Good Governance*, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung in den Vordergrund ihrer Tätigkeit stellt, tatsächlich so anders als die »alte«, die nicht nur von zivilgesellschaftlichen Entwicklungsorganisationen, sondern auch von Entwicklungsexperten in Regierungen, Wissenschaft und UN-Organisationen als zu groß, zu schwerfällig, zu anmaßend, zu ineffizient und vor allem als zu erfolglos bei der Bekämpfung der Armut kritisiert wurde?

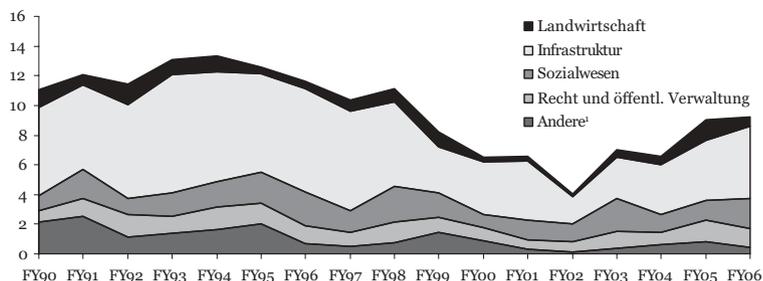
Kleine Einführung in die Bretton-Woods-Institutionen

Die Weltbank wurde, gemeinsam mit dem Internationalen Währungsfonds (*International Monetary Fund*, IMF), 1944 in Bretton Woods, USA, von den westlichen Alliierten ins Leben gerufen, um zinsgünstige Kredite an die während des Kriegs zerstörten Länder in Europa zu geben. Sie besteht aus der *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) und der 1960 geschaffenen *International Development Association* (IDA). Zur Weltbankgruppe (WBG) gehören außerdem die Finanzierungsgesellschaft *International Finance Corporation* (IFC) und die Bürgschaftsagentur *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA), die die Entwicklung privater Unternehmen fördern sollen – die IFC durch Kredite und Kapitalbeteiligungen, die MIGA mit Versicherungen gegen politische und wirtschaftliche Risiken – sowie das *International Center for the Settlement of Investment Disputes* (ICSID), vor dem Investitionsstreitigkeiten geregelt werden. Die WBG hat mehr als 11.000 Beschäftigte, davon ein Drittel in über 100 Auslandsbüros – und gibt darüber hinaus einem Heer von Consulting-Firmen Aufträge.

Die Dienstleistungen, die die Weltbank ihren Mitgliedsländern anbietet, unterteilen sich in verschiedene Kategorien:

- Anpassungs- oder Entwicklungs-Kredite, um Reformen der Regierung zu unterstützen (meist als Budgethilfe), in die gegenwärtig knapp 30% der vergebenen Finanzmittel fließen,
- Investitionskredite für konkrete Projekte in Bereichen wie Infrastruktur, Gesundheit, Bildung usw., die das »Brot-und-Butter«-Geschäft der Bank darstellen und etwa 70% der Mittelvergabe ausmachen,

Abbildung 1: Mittelverteilung der Weltbank (IBRD) nach Schlüsselbereichen in Mrd. US-\$ (Finanzjahr 1990-2006)²



¹ Einschließlich Finanzwesen, Industrie, Handel

² Ohne Bürgschaften

aus: Strengthening the World Bank's Engagement with IBRD Partner Countries, Washington DC, September 7, 2006 (Development Committee), 37

- Forschung und Beratung, was unter anderem globale Politikforschung wie den alljährlichen *World Development Report*, die Analyse von Entwicklungsprozessen (etwa *Best practices*) und technische Unterstützung für Regierungen umfasst.

Vielfach ist die Kreditvergabe an Bedingungen zu makroökonomischen Reformen wie etwa Inflationsbekämpfung und freie Wechselkurse oder Sektorreformen wie Handelsliberalisierung oder Privatisierung gebunden. Die Auszahlung hängt von der Umsetzung von Reformmaßnahmen, die in Kreditvereinbarungen und Abkommen geregelt sind, durch die Regierung ab (»Konditionalisierung«).

Die Weltbank finanziert sich durch Kapitaleinlagen ihrer Mitgliedsregierungen, Einnahmen aus der Kreditvergabe und aus IFC-Investitionen sowie aus freiwilligen Beiträgen der wohlhabenderen Länder, insbesondere für die IDA. Die Kapitaleinlagen, die auch die Stimmrechte festlegen, richteten sich ursprünglich nach der wirtschaftlichen Bedeutung der Mitgliedsländer. Nur ein Teil dieses Kapitals fließt an die Bank, den Rest nutzt sie als Sicherheit für Anleihen, um am privaten Kapitalmarkt Geld aufzunehmen. Der größte Teil der Bankgeschäfte (insbesondere IFC- und IBRD-Kredite) ist also privat finanziert. Zusätzlich zu ihren Einlagen machen einzelne Länder, darunter auch Deutschland, erhebliche freiwillige Zahlungen an die Weltbank, etwa für Treuhand-Fonds, Entschuldungsfonds oder für technische Unterstützung und Beratung einkommenswacher Länder.

Im Finanzjahr 2005 (Juli 2004 bis Juni 2005) hat die Weltbank (also IDA und IBRD) 22,3 Mrd. US-Dollar an Krediten, Zuschüssen und Ga-

rantien zugesagt. Im Finanzjahr 2006 stiegen die Zusagen auf 23,6 Mrd. US-Dollar, 6% bzw. 1,3 Mrd. mehr als im Vorjahr. Der größte Teil entfiel auf Investitionen (16,3 Mrd. US-Dollar), 31% bzw. 7.3 Mrd. US-Dollar, auf Programme und Budgethilfe (*policy based operations*). Die größten Kreditnehmer waren Mexiko und Brasilien, gefolgt von der Türkei, Pakistan, China, Indien und Argentinien. Aber auch die Zusagen für Afrika stiegen um 23% und machten mit 4,8 Mrd. US-Dollar rund 20% der gesamten Zusagen aus.¹

Von den Zusagen im Finanzjahr 2006 betrogen die IBRD-Kreditzusagen, die weitgehend zu marktüblichen Konditionen vergeben werden, 14,1 Mrd. US-Dollar, der höchste Betrag in den vergangenen sieben Jahren. Sektoral an der Spitze lagen Zusagen für Energie und Transport, gefolgt vom Finanzsektor und öffentlicher Verwaltung.

Der Anteil der IDA-Zusagen an die 81 ärmsten Länder mit einem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt von weniger als 1.025 US-Dollar, die entweder zinsgünstige (»weiche«) Kredite oder Zuschüsse erhalten, stieg auf 9,5 Mrd. US-Dollar, der höchste Stand in der Geschichte der Organisation, die Auszahlungen stagnierten allerdings bei 8,9 Mrd. US-Dollar. Etwa die Hälfte davon floss nach Afrika. Sektoral steht »ländliche Entwicklung« mit 15% an erster Stelle, gefolgt von Transport und Wirtschaftsreformen mit je 10%. 28% entfielen auf Budgethilfe.

Die Finanzierungsinstitution IFC ist seit Jahren auf Expansionskurs. Finanzierungszusagen stiegen 2006 gegenüber dem Vorjahr um 50% auf 6,7 Mrd. US-Dollar, wobei der Finanzsektor mit 43% den Investitionsschwerpunkt bildet. Die Aktivitäten konzentrieren sich auf wenige Länder. So entfielen 2004 53% ihrer Kredite auf Geschäfte in nur zehn Ländern, darunter Türkei, Russland, China und Südafrika. Auch hat sie eine Vorliebe für Großprojekte: 25% ihres Investitionsvolumens wurden 2004 für nur zehn Projekte aufgewandt.

Außerdem verwaltet die Weltbank fast 1.000 Treuhand-Fonds wie etwa den *Global Fund for Aids, TB and Malaria* und die Globale Umweltfazilität GEF mit einem Gesamtvolumen von rund 10 Mrd. US-Dollar. Die Auszahlungen sind von 1,8 Mrd. US-Dollar 2001 auf rd. 4,5 Mrd. 2006 gestiegen.

¹ World Bank's Lending Commitments Reach New Records. The World Bank News & Broadcast, August 4, 2006