

## Stellungnahme zu den Zielen des BMZ in der Weltbank

*Bonn, 15. August 2002*

### **Erwartungen an den Dialog mit dem BMZ**

Einen Monat vor der Bundestagswahl stellt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung seine Zielsetzungen vor, die in der Weltbank umgesetzt werden sollen<sup>1</sup>. Ausgehend von einer entwicklungspolitischen Standortbestimmung (1. Kapitel), die dem Ziel der Armutsbekämpfung übergeordnete Bedeutung zuweist (2. Kapitel), benennt das BMZ diejenigen Bereiche, in denen die Bank ihre entwicklungspolitischen Konzepte weiterentwickeln und konsequenter umsetzen soll. Zu diesen Bereichen zählen (1) die Entwicklung von Institutionen, Regelwerken (z.B. PRSP) und politischen Leitlinien (u.a. Liberalisierung), (2) Globale öffentliche Güter, (3) Umwelt- und Sozialstandards, (4) Gender sowie (5) die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor. Bei der institutionellen Weiterentwicklung der Weltbankgruppe (4. Kapitel) setzt sich das BMZ für eine Stärkung der Weltbank-Funktion als Knowledge Bank und eine stärkere Beteiligung der Entwicklungsländer in der Weltbank ein. Um diese Ziele zu erreichen strebt das BMZ eine stärkere Einflussnahme in der Weltbankgruppe an (5. Kapitel). Dabei setzt es auf eine forcierte Verflechtung bi- und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit, eine intensiver Kommunikation zwischen den Arbeitseinheiten der Bank und des Ministeriums und einen Ausbau von Interessenkoalitionen bei Bank-bezogenen Zielsetzungen auf EU-Ebene.

Der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) begrüßt, dass das zuständige Ministerium – wenngleich sehr spät – zu eine Zieldefinition mit Blick auf eine der wichtigsten entwicklungspolitischen Institutionen der Welt gelangt ist. Von deutschen NRO ist in den vergangenen Jahren wiederholt eine umfassende Reform der Weltbank, wie auch anderer internationaler Institutionen (IWF, WTO) gefordert worden. Viele der im BMZ-Strategiepapier angesprochenen Themenbereiche entsprechen den Gebieten, auf denen auch deutsche NRO eine Änderung der Weltbank-Politik für notwendig halten. Der Verband erkennt die Bereitschaft des BMZ zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft an. Er erwartet sich von der Diskussion eine Präzisierung der BMZ-Ziele zur Strukturreform der Weltbankgruppe.

---

<sup>1</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Für ein Geschäft gegen die Armut – unsere Ziele in der Weltbank, August 2002

## **Entwicklungsfinanzierung über Globale Öffentliche Güter (GPG)**

Zwischen staatlichen, nicht-staatlichen und multilateralen Akteuren besteht ein weitreichender Konsens darüber, dass für die Bereitstellung Globaler Öffentlicher Güter neue Finanzierungsquellen erschlossen werden müssen. Im Monterrey-Konsens der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung fand diese Einsicht jedoch keinen Widerhall. Es ist bemerkenswert, dass sich das BMZ in seiner Prioritätensetzungen für die Bank deutlich über den Monterrey-Konsens hinaus bewegt, indem es GPGs als einen der fünf Schlüsselbereiche für die Weiterentwicklung in der Bank definiert und eine Klärung des zugrundeliegenden Konzepts sowie ihrer Finanzierung fordert.

VENRO hat sich wiederholt für Steuern und Abgaben auf die Nutzung von GPGs und deren Verwendung für Maßnahmen der Armutsbekämpfung ausgesprochen<sup>2</sup>. Mit diesen Instrumenten können nicht nur neue Quellen der Entwicklungsfinanzierung erschlossen werden. Über die Allokationsfunktion dieser Instrumente kann einer Übernutzung bestimmter GPGs vorgebeugt werden.

Bei der Umsetzung dieses Konzepts dürfen allerdings die Prioritäten nicht aus dem Auge geraten:

- Die gegenwärtig in der Weltbank diskutierte Definition von GPGs<sup>3</sup> legt es nahe, beinahe alle Tätigkeitsfelder der Bank zum globalen öffentlichen Gut zu erklären. Die zwiespältigen Erfahrungen, die Entwicklungsländer im Bereich Handel und Integration machen, nähren Zweifel, ob beispielsweise das bestehende Handelsregime wirklich als ein globales öffentliches Gut betrachtet werden kann. Deshalb verdient eine engere, operationalisierbare Definition den Vorzug.
- Der Weltbank sollte in diesem wichtigen Politikfeld nicht die Führungsrolle einnehmen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass dieses Konzept ausschließlich Bank-konform weiterentwickelt wird. Es wäre fatal, wenn der Erhalt von GPGs ausschließlich aus der Perspektive einer kreditgestützten Finanzierung betrachtet, ihre Potenzial als Quelle der Entwicklungsfinanzierung dagegen vernachlässigt würde. Priorität sollte deshalb die Umsetzung dieses Konzepts mit dem Fokus auf die Erschließung neuer Finanzierungsquellen haben. Dabei sollte sich die Weltbank mit anderen relevanten UN-Institutionen abstimmen und sich zunächst auf einige wenige für die Entwicklungsfinanzierung relevante GPGs konzentrieren.

## **Knowledge Adjustment statt Structural Adjustment?**

Es überrascht, dass das BMZ einerseits die Abkehr vom Washington Consensus in der Weltbank begrüßt (s.u.), andererseits die Bank erneut in einer Rolle bestärken will, die zu einem Streamlining von ökonomischen Paradigmen führen wird: Es ist abzusehen, dass die Zuschreibung der dominanten Funktion einer Knowledge Bank den Spielraum für unterschiedliche länderspezifische wirtschaftspolitische Ansätze einengen wird. Die Zeit uniformer Patentrezepte ist jedoch vorbei. Zudem korrespondiert die Vorstellung der Bank als Knowledge Bank mit der Illusion der Finanzmärkte, die Bank wäre unfehlbar und Kreditaufgaben der Bank hielten Anlagerisiken für kalkulierbar. Die Aura von Unfehlbarkeit der Weltbank („The Bank can never be wrong“) hat sich in der Vergangenheit jedoch als Trugschluss entpuppt.

Zweifellos bündeln sich in der Weltbank technisches Wissen und Erfahrungen aus sozialen, wirtschaftlichen und Institutionen-bildenden Prozessen in Entwicklungsländern. Der interne Umgang der Weltbank mit abweichenden Voten und unabhängiger Forschung zeigt aber, dass sie kein plurales Forum für den Wettbewerb von Ideen ist. Noch immer verschließt sich die Bank Forschungsprozessen und Ergebnissen die von außen an sie heran getragen werden und setzt sich nur sehr begrenzt mit alternativen Denkweisen auseinander. Dies ist kritisch zu bewerten, da sich Wissenschaft, Technik und Gesellschaft in

---

<sup>2</sup> AGEZ / Swiss Coalition / VENRO, Entwicklung braucht Finanzierung. Der Beitrag der Entwicklungsfinanzierung zur Erreichung der 2015-Ziele, Bonn, 2002.

<sup>3</sup> Die Bank hat 14 GPGs in folgenden 5 Bereichen identifiziert: (1) Communicable Diseases (2) Environmental Commons (3) Information and Knowledge (4) Trade and Integration und (5) International Financial Architecture (Quelle: Strategic Directions for the World Bank Group Practicing Selectivity and Aligning Global/Corporate Priorities with Country Goals, Senior Management Report, February 2001)

einem pluralen Umfeld seit je her am besten entwickelt haben. Wissen unter dem Vorzeichen von Kreditbeziehungen zu kanalisieren und zu filtern birgt die Gefahr, die monolithischen Denkschulen in der Ökonomie zu zementieren, statt sie aufzubrechen. Es wäre daher wünschenswert, wenn sich die Bundesregierung für eine Öffnung der Bank für lokal entwickelte, partizipative zivilgesellschaftliche Forschung einsetzen würde.

### **Beteiligung von Entwicklungsländern**

Es ist zu begrüßen, dass das BMZ eine stärkere Beteiligung von Entwicklungsländern als wesentlichen Bestandteil einer institutionellen Fortentwicklung der Weltbank sieht. Als entscheidende Ansatzpunkte nennt es die konsequente Umsetzung des Ownership-Prinzips, den Ausbau der finanziellen und personellen Interessenvertretung von Entwicklungsländern, eine bessere Zusammenarbeit der Weltbank mit UN-Organisationen, eine stärkere Einbindung von Entwicklungsländern in Verhandlungsprozesse und eine gleichberechtigte Mitbestimmung bei einzelnen Treuhandfonds.

Es ist jedoch schwer nachvollziehbar, dass sich das BMZ gegen eine demokratische Repräsentation aller Mitgliedsländer in den Entscheidungsgremien der Weltbank stellt. Die Argumente gegen eine Erhöhung der Basisstimmrechte überzeugen nicht. Gerade weil erfolgreiche Modelle einer gleichberechtigten Mitbestimmung, beispielsweise im Rahmen der Global Environmental Facility (GEF), bereits Praxis sind, und das Konsensprinzip im Bord einen hohen Stellenwert genießt, dürfte sich eine Stimmrechtsreform nicht negativ auf das Standing der Bank auf den Kapitalmärkten und damit auf die Refinanzierungskosten auswirken. Auch die Tatsache, dass viele Entscheidungen im Konsensprinzip gefällt werden, ist noch kein Grund, formale Rechte nicht zu demokratisieren. Informelle Entscheidungen werden durch formale Machtkonstellationen beeinflusst: So würde zum Beispiel die Rolle der Entwicklungsländer bei der Weltbank durch erhöhte formale Repräsentation gestärkt werden. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) hat dazu in seinem „Human Development Report 2002“ Vorschläge gemacht, die unseres Erachtens auch in die Positionsbildung von BMZ und Bundesregierung mit einbezogen werden müssen:

- Vor allem die De-facto-Absprache zwischen europäischen Regierungen und US-Regierung über die Auswahl der Präsidenten von IWF (durch die EU) und Weltbank (durch die USA) stellt ein negatives Symbol für den Grad an Demokratisierung und Transparenz der genannten Institutionen dar und sollte künftig einem transparenten demokratischen Wahlmodus weichen.
- Eine institutionelle Weiterentwicklung sollte sich außerdem auch auf die Erweiterung der Rechenschaftspflicht erstrecken. Dies betrifft die Erhöhung der Transparenz, Evaluierung und Monitoring, sowie ihre institutionellen Absicherung (judicial-style accountability). Nach wie vor unterliegen beispielsweise die Protokolle der Board-Sitzungen der Geheimhaltung. Auch die Ergebnisse der verschiedenen Evaluierungseinheiten sollten für die Öffentlichkeit uneingeschränkt zugänglich sein. Mit der Einrichtung des Inspection Panels und eines Compliance Adviser bzw. Ombudsman's Office hat die Weltbank Schritte in Richtung auf eine institutionelle Absicherung der Rechenschaftspflicht gemacht. Ihre Befugnisse im Konfliktfall müssen allerdings deutlich erweitert werden.

### **Abkehr von Washington Consensus?**

VENRO erkennt an, dass mit der Verknüpfung von Armutsbekämpfung und Schuldenerlass, mit einer verstärkten Geberkoordinierung, sowie mit Ownership und Partizipation neue Prinzipien in die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit eingeführt wurden, die nachhaltige Entwicklung befördern können. Ob sich die Weltbank - anders als der IWF - tatsächlich vom sog. „Washington Consensus“ gelöst hat, muss sich erst noch zeigen. Nach wie vor sind zahlreiche Kreditvorgaben, Länderstrategien und Politikleitlinien der Weltbank durch Kernelemente der Strukturanpassungspolitik gekennzeichnet. Zivilgesellschaftliche Erfahrungen aus der Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI) machen deutlich, dass in der Bank der politische Wille zu einer (selbst-)kritischen Auseinandersetzung mit

den eigenen Paradigmen und deren Folgen noch sehr begrenzt ist. Prüfstein für die Abkehr vom „Washington Consensus“ werden nicht die neuen Prinzipien, sondern deren politische Umsetzung sein.