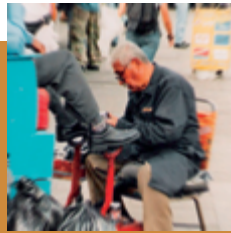


*VENRO-Projekt »Perspektive 2015 –  
Armutsbekämpfung braucht Beteiligung«*



**Welche Konditionalitäten  
braucht die Entwicklungs-  
zusammenarbeit?**

**2015**  
im Gespräch

**10**

**Welche Konditionalitäten  
braucht die Entwicklungs-  
zusammenarbeit?**

**2015**  
im Gespräch

## IMPRESSUM

Herausgeber  
Verband Entwicklungspolitik deutscher  
Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)  
Dr. Werner-Schuster-Haus  
Kaiserstr. 201  
D-53113 Bonn  
Tel.: 02 28/9 46 77-0  
Fax: 02 28/9 46 77-99  
E-Mail: sekretariat@venro.org  
Internet: www.venro.org

VENRO Projektbüro Berlin  
Dietrich-Bonhoeffer-Haus  
Ziegelstr. 30  
D-10117 Berlin  
Tel.: 030/28 04 66-70  
Fax: 030/28 04 66-72  
E-Mail: berlin@venro.org  
Internet: www.2015.venro.org und www.prsp-watch.de

Mit finanzieller Unterstützung des Bundes-  
ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung (BMZ)

## REDAKTION

Dr. Gerhard Gad (V.i.S.d.P.)

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben die persön-  
liche Meinung des Verfassers/der Verfasserin wieder und  
stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar.

## FOTOS

Umschlag: Sandra Bulling und Dr. Gerhard Gad  
Inhalt: Dr. Gerhard Gad

## SATZ & LAYOUT

Just in Print, Bonn

## DRUCK

Druckerei Leppelt, Bonn

Bonn und Berlin, Dezember 2006

# Inhalt

## Vorwort 5

3

### Vom »Washingtoner Konsens« zum »Genfer Konsens«: Strukturanpassung in neuem Gewand 6

Einleitung 6

1. Strukturanpassungsprogramme der »ersten Generation« 6
2. Die neue Politik-Agenda der 1990er Jahre 7
  - 2.1 Neuer Fokus auf Institutionen und gute Regierungsführung 7
  - 2.2 PRSP und *Ownership* 7
3. Modifikation ohne Richtungswechsel 8
  - 3.1 Das neue Mantra der Weltbank: Förderung des Investitionsklimas 8
  - 3.2 Fortbestehen des *Trickle-down*-Ansatzes 9
4. Die Neuausrichtung der Konditionalitätenpolitik von IWF und Weltbank 9
  - 4.1 Wachsende Anzahl von Konditionalitäten 10
  - 4.2 Die neue Bedeutung der *Governance*-Konditionalitäten 10
  - 4.3 Good Governance = Good Neoliberalism 11
  - 4.4 Weiterhin kontroverse ökonomische Konditionalitäten 11
  - 4.5 Konditionalitäten weiterhin ein zentrales Instrument der Einflussnahme 13
  - 4.6 Zunehmende Relevanz »weicher Konditionalitäten« 14
5. Der »Genfer Konsens« 14
6. Fazit und Ausblick 16
- Literatur 17

### Die Rechnung ohne den Gast gemacht?

#### »Gute Regierungsführung« in der Entwicklungszusammenarbeit 18

Einleitung 18

1. Aktuelle Prozesse zur Bestimmung, Messung und Umsetzung von *Good Governance* 19
  - 1.1 Weltbank 19
  - 1.2 Europäische Union 21
  - 1.3 Geberharmonisierung und Empfängerorientierung: Die Agenda der Pariser Erklärung 22
  - 1.4 Bilaterale Strategieentwicklung 23
2. Die richtigen Konzepte und Prozesse? 23
3. Welche *Governance*-Konditionalitäten braucht die Entwicklungszusammenarbeit? 26
- Literatur 28

#### Konditionalitäten durch »Verantwortliches Finanzieren« ersetzen 29

Einleitung 29

1. Konditionalitäten aus der Sicht der Zivilgesellschaft 29
  - 1.1 Wahrnehmung von Weltbank und Internationalem Währungsfonds im Süden 29
  - 1.2. Das Beispiel Entschuldung 30

<b>4</b>	2. Treuhandkonditionalitäten	31
	2.1 Projekt-, Programm- und Politik-Konditionalitäten	31
	2.2 Eher technische Treuhandkonditionalitäten	32
	3. Das Konzept »Verantwortliches Finanzieren« und worauf es sich beruft	32
	4. Schlusswort	34
	Literatur	34

	<b>Das VENRO-Projekt »Perspektive 2015«</b>	<b>35</b>
--	---	-----------

# Vorwort

Bernd Bornhorst<sup>1</sup>

Das Thema Konditionalitäten ist zurück auf der Agenda der entwicklungspolitischen Diskussion. Dies ist nicht erst so seit der jüngsten Erklärung der britischen Regierung während der diesjährigen Jahrestagung von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF), als Folge ihrer neoliberalen Konditionalitäten ca. 94 Mio. US-Dollar vorerst nicht an die Weltbank auszuzahlen. Bereits im vergangenen Jahr wurde das Thema als Folge der von den reichen Ländern angestoßenen multilateralen Schuldeninitiative (MDRI) wieder angeregt diskutiert. Die seitens der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) heftig kritisierten Strukturanpassungsprogramme der 1990er Jahre gibt es zwar in ihrer damaligen Form heute nicht mehr und

auch das Konzept des Washingtoner Konsenses scheint seinen Zenit überschritten zu haben. Dennoch werden weiterhin insbesondere öffentliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit nur unter Bedingungen und Auflagen vergeben.

Das VENRO-Projekt »Perspektive 2015« hat deshalb Mitte Oktober 2006 in Berlin ein Fachgespräch dem Thema Konditionalitäten in der Entwicklungszusammenarbeit gewidmet, um ihre Auswirkungen auf die Verwirklichung der Millenniumsziele (MDGs) zu analysieren. In diesem Heft der Reihe »2015 im Gespräch« finden Sie die anlässlich des Fachgesprächs präsentierten Positionen.

<sup>1</sup> Dr. Bernd Bornhorst ist Leiter der Abteilung Entwicklungspolitik beim Bischöflichen Hilfswerk Misereor.

# Vom »Washingtoner Konsens« zum »Genfer Konsens«: Strukturanpassung in neuem Gewand

Daniela Setton<sup>1</sup>

## 6 | Einleitung

Die Bedingungen, die an die Vergabe von Krediten geknüpft werden (Konditionalitäten), sind eine der umstrittensten Aspekte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Sie dienen als mächtige Instrumente zur Durchsetzung umfassender politischer und wirtschaftlicher Reformen in Empfängerländern, ohne ausreichend legitimiert zu sein. Oft wird politisches Wohlergehen gegen den Willen weiter Teile der Bevölkerung und auch der Regierungen »erkauft« und scheint vor allem den wirtschaftlichen und politischen Eigeninteressen der Geber zu dienen – trotz aller rhetorischen Verpflichtung auf Armutsbekämpfung.

Seit dem erheblichen Bedeutungszuwachs politischer Konditionalität infolge der internationalen Schuldenkrise der 1980er Jahre dauern die Kontroversen um deren Effektivität, Ausgestaltung und Reichweite an. Mit der Einführung der Ansätze bzgl. Armutsminderungsstrategiepapiere (PRSP) und *Ownership* wurde in der internationalen Zusammenarbeit ein neuer Schwerpunkt auf Armutsbekämpfung, gute Regierungsführung und Institutionen gelegt sowie grundlegende Verfahrensänderungen in der Auflagenpolitik eingeführt. In diesem Beitrag steht die Frage im Zentrum, in welcher Hinsicht sich mit diesem Wandel der Inhalt (wirtschafts)politischer Konditionalitäten von Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank verändert hat. Geht mit dem neuen Schwerpunkt auf Institutionen und Armutsbekämpfung ein wirkliches Abrücken vom orthodoxen »Washingtoner Konsens« einher? Gibt es einen neuen Konsens, welcher der Konditionalitätenpolitik von IWF und Weltbank zugrunde liegt? Für eine Bewertung der Armutsorientierung der von den Gebern gesetzten Konditionalität ist diese Frage zentral.

Die Konditionalitäten von IWF und Weltbank sind nicht nur deswegen so bedeutsam, weil die beiden Bretton Woods Institutionen (BWI) selbst jährlich Kredite in Milliardenhöhe<sup>2</sup> an ärmere Entwicklungsländer

vergeben. Sie spielen auch eine zentrale Rolle als Türöffner für die bilaterale und multilaterale Entwicklungshilfe anderer Geber sowie für private Kapitalflüsse. So koppeln viele Geber ihre Entwicklungshilfe an ein Weltbankprogramm. Der IWF hat eine zentrale Rolle als »Signalgeber«. Fast alle bilateralen und multilateralen Geber machen ihre Entwicklungshilfe von der Präsenz eines IWF-Programms abhängig. Auch die Gewährung von Schuldenerlassen ist an die Existenz eines IWF-Programms gekoppelt.

Darüber hinaus nimmt insbesondere die Weltbank im Prozess der Neu- und Reformulierung der Auflagenpolitik der internationalen Gebergemeinschaft eine zentrale Rolle ein, vor allem durch ihre Deutungshoheit im internationalen Entwicklungsdiskurs. Der IWF hat eine unangefochtene Monopolstellung bei der Definition einer »guten makroökonomischen Politik«.

## 1. Strukturanpassungsprogramme der »ersten Generation«

Vor dem Hintergrund der ersten internationalen Schuldenkrise konnten die BWI ab den 1980er Jahren ihren politischen Einfluss auf die Struktur-, Wirtschafts- und Finanzpolitik von Entwicklungsländern erheblich ausweiten. Im Gegenzug zur Gewährung von Finanzhilfen mussten die von Krediten abhängigen Schuldnerländer umfassende wirtschaftspolitische Maßnahmenpakete (Strukturanpassungsprogramme, SAP) umsetzen, mit denen die Voraussetzungen für ein stabiles und hohes Wachstum geschaffen werden sollten. Die Zahl der an die Kreditvergabe gekoppelten Konditionalitäten stieg dabei bis Ende der 1990er Jahre kontinuierlich an.

Mit den SAP vollzogen IWF und Weltbank einen klaren Paradigmenwechsel hin zum Neoliberalismus. Staatsinterventionen in Wirtschaftsabläufe, die der gezielten Schaffung von Beschäftigung und Wachstum dienen sollten, wurden von nun an als Ursache für ökonomische Fehlentwicklung deklariert. Das Abbauen des

von ca. 23 Mrd. US-Dollar, beim IWF beliefen sich diese im selben Zeitraum auf insgesamt ca. 12,36 Mrd. US-Dollar (IWF 2006; World Bank 2006).

1 Daniela Setton ist Referentin für Internationale Finanzinstitutionen und Entschuldung bei Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED).

2 Im Geschäftsjahr 2006 vergab die Weltbank (International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) und International Development Agency (IDA)) insgesamt neue Kredite in Höhe

scheinbar »ineffizienten« öffentlichen Sektors wurde als eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Ankurbelung privater wirtschaftlicher Aktivitäten aufgefasst.

IWF und Weltbank verordneten dementsprechend ein Standard-Reformpaket, das auf die Zurückdrängung staatlicher Interventionen in Wirtschaftsabläufe, die Öffnung der Märkte für ausländische Konkurrenz (Handels- und Kapitalmarktliberalisierung) sowie die Herstellung makroökonomischer Stabilität zielte. Besonderes Gewicht wurde auf die Inflationsbekämpfung, eine rasche und weitgehende Privatisierung öffentlicher Unternehmen in den Bereichen Wasserversorgung, Verkehr, Banken, Post, Telekommunikation sowie Bildungs- und Gesundheitswesen, eine drastische Kürzung der Staatsausgaben – oft auf Kosten sozialer Bereiche – sowie die Preis- und Handelsliberalisierung gelegt. Soziale Aspekte oder Verteilungsfragen spielten eine untergeordnete Rolle, da davon ausgegangen wurde, dass ein Anstieg des Wachstums in einem *Trickle-down*-Prozess letztendlich auch den Armen zugute kommen würde.

In den 1990er Jahren entwickelte sich der Begriff des »Washington Konsens« zum Synonym des marktradikalen *One-size-fits-all*-Ansatzes der BWI, der allen Empfängerländern unabhängig von den spezifischen Länderkontexten aufgezwungen wurde (siehe Kasten 1).

Kasten 1: Politikempfehlungen des »Washingtoner Konsenses«

- 1) Herstellung fiskalpolitischer Disziplin durch die Verringerung staatlicher Ausgaben;
- 2) Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben zugunsten von Gesundheitsvorsorge, Bildung und Infrastruktur;
- 3) eine auf die Senkung der Progression und eine Verbreiterung der Steuerbasis ausgerichtete Steuerreform;
- 4) Liberalisierung der Zinssätze;
- 5) Marktbestimmter Wechselkurs;
- 6) Importliberalisierung;
- 7) Liberalisierung ausländischer Direktinvestitionen und des Kapitalverkehrs insgesamt;
- 8) Privatisierung öffentlicher Unternehmen;
- 9) Deregulierung und
- 10) Sicherung der Eigentumsrechte.

## 2. Die neue Politik-Agenda der 1990er Jahre

Doch das Scheitern der Strukturanpassungspolitik<sup>3</sup> und die massive Kritik an deren dramatischen sozialen Folgen führten zu einer partiellen Neukonzeptionierung der dem »Washingtoner Konsens« zugrunde liegenden Annahmen. In den 1990er Jahren setzte sich die Auffassung durch, dass den »Washington Konsens« ergänzende politische Maßnahmen nötig seien, um Wachstum zu schaffen und vor allem dauerhaft aufrecht zu erhalten sowie die sozialen Auswirkungen der Anpassungsprogramme abzumildern.

### 2.1 Neuer Fokus auf Institutionen und gute Regierungsführung

Leistungsfähige Institutionen und gute Regierungsführung – inkl. Korruptionsbekämpfung – galten zunehmend als entscheidende Erfolgsgaranten für die Durchführung wirtschaftsliberaler Reformen. In der erweiterten Politikagenda der 1990er Jahre wurde des Weiteren die Rolle des Staates neu bewertet, vor allem im Hinblick auf den Aufbau und die Garantie effektiver Märkte. Die staatliche Absicherung privater Eigentumsrechte galt nun als zentraler Faktor für die Lösung des Problems unzureichender Investitionen.

### 2.2 PRSP und *Ownership*

Darüber hinaus erhielt Armutsbekämpfung in der erweiterten Politikagenda eine neue Bedeutung, vor allem durch die Betonung von Investitionen in den Ausbau der Basis-Infrastruktur, in Gesundheits- und Bildungssysteme. Die Einführung von PRSPs, die Verabschiedung der Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) und der »Monterrey Konsensus« spiegelten das neue Gewicht sozialer Aspekte in der internationalen politischen Agenda wider.

3 Das angekündigte Wachstum blieb aus. Stattdessen verschlechterten sich die Lebensbedingungen in den meisten Schuldnerländern massiv. Infolge der SAP stiegen zwar die Exporte an, doch der Zuwachs war in der Regel auf wenige ressourcenintensive Bereiche mit niedrig qualifizierten Arbeitskräften konzentriert und wurde darüber hinaus häufig von einem massiven Importwachstum übertroffen. Dadurch wurde die interne Produktion verdrängt. Folgen waren ein wachsendes Handelsbilanzdefizit, eine zunehmende Außenverschuldung in vielen SAP-Ländern und eine rapide steigende Arbeitslosigkeit. Selbst bei einem Ansteigen des Wachstums in einigen Ländern verschlechterten sich die sozialen Indikatoren (SAPRIN 2002; UNCTAD 2006: 45 ff.).

Die negativen Erfahrungen mit den SAP lösten in der internationalen Gebergemeinschaft heftige Debatten über die Wirksamkeit von Konditionalitäten in der Entwicklungspolitik aus.<sup>4</sup> Es wurde zunehmend hinterfragt, ob von außen aufgezwungene politische Reformen überhaupt einen sinnvollen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung im Süden leisten können.

So sollte der PRSP-Ansatz nicht nur Armutsbekämpfung als übergeordnetes Ziel in der Politik der BWI verankern, sondern auch das Verhältnis zwischen Gebern und Nehmern auf eine neue Grundlage stellen. »Partnerschaft« und Eigenverantwortung der Nehmerländer (*Country Ownership*) wurden zu neuen entwicklungs-politischen Leitbildern. Anstelle von *One-size-fits-all*-Vorschriften aus Washington sollten die Empfängerländer auf Armutsbekämpfung hin orientierte strukturelle und makroökonomische Politiken durchführen, die zuvor aus dem Länderkontext heraus und unter Beteiligung der Zivilgesellschaft erarbeitet werden sollten.

Die PRSP wurden damit als neue »Prozess-Konditionalität« etabliert. Die von den Empfängerländern zu mindestens formal in Eigenverantwortung erstellten Strategie-papiere sollten als Voraussetzung für den Zugang zu Schuldenerlassen für hochverschuldete arme Länder (HIPC) oder zu konzessionären Krediten von IWF und Weltbank dienen.

Um den Politikwechsel zu signalisieren, erhielten die konzessionären Kredite von IWF und Weltbank wohlklingende neue Namen: der IWF taufte seine SAP für ärmere Entwicklungsländer in *Poverty Reduction Growth Facility* (PRGF) um und die Weltbank nannte ihre neuen Kredite *Poverty Reduction Support Credits* (PRSCs).

### 3. Modifikation ohne Richtungswechsel

Die Neugewichtung auf Institutionen, gute Regierungsführung und Armutsbekämpfung markierte für einige Beobachter einen Wandel zum *Post-Washington Consensus*. Auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) identifizierte in einem Diskussionspapier das Aufbrechen des internationalen Konsenses zu wirtschaftspolitischen Fragen sowie eine damit einhergehende Öffnung zu alternativen Reformkonzepten (BMZ 2004).

Tatsächlich jedoch sind die zentralen Grundannahmen, die der ersten Generation der SAP zugrunde lagen, mit der »neuen Politikagenda« m.E. nicht angetastet

4 Die ausbleibenden Wachstumserfolge der SAP wurden von Verfechtern des »Washingtoner Konsenses« anfänglich vor allem mit Verzögerungen und Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung der verordneten Politikaufgaben erklärt. Tatsächlich waren viele der diktierten politischen Reformen von den Regierungen nur widerwillig und unvollständig umgesetzt worden. Auch wurden sie von massiven Protesten der Bevölkerung begleitet.



StraßenhändlerInnen im ländlichen Kerala (Indien)

worden. Nämlich das Entwicklungsparadigma, welches auf die Überlegenheit marktwirtschaftlicher Ressourcenallokation setzt und die entwicklungshemmende Fehlregulierung des Staates betont. Auch der »Monterrey Konsens« bietet keinen neuen Konsens an, die Probleme ausreichender Kapitalakkumulation und Wachstum anzugehen. Und die Erfahrungen nach fünf Jahren PRSP zeigen, dass Länder zwar größere Spielräume hinsichtlich der Ausgestaltung und Zielsetzung sozialer Ausgabenprogramme und Sicherheitsnetze haben, aber nicht bei der Frage makroökonomischer Politik und der Wahl von Entwicklungsstrategien (UNCTAD 2006: 51).

#### 3.1 Das neue Mantra der Weltbank: Förderung des Investitionsklimas

Mit dem neuen Gewicht auf Institutionen und guter Regierungsführung rückte bei der Weltbank die Förderung des Investitionsklimas in Empfängerländern ins Zentrum ihres Ansatzes, nachhaltiges Wachstum zu schaffen und Armut zu reduzieren. Über ein möglichst günstiges Investitionsklima sollen private (ausländische) Investitionen angestoßen und damit Wachstum geschaffen werden: »A country's investment climate is its environment for private sector activity. The quality of the investment is determined by the risks and transaction costs of investing in and operating a business. These costs, in turn, are determined by the legal and regulatory framework, barriers to entry and exit, and conditions in markets for labor, finance, information, infrastructure services, and other productive inputs. The World Bank Group (WBG) supports improvements in the investment climates by working with both the public and private sector« (IEG 2006: xix).

Im Klartext, je besser und ungestörter ein Unternehmen Geschäfte machen kann, umso besser ist das Investitionsklima eines Landes. Die Rolle des Staates wird zentral dafür angesehen, ein gutes Investitionsklima zu schaffen. Der Markt soll das Übrige regeln.

Der Blick der Bank auf das Regulierungsgefüge und das Institutionensystem in den Empfängerländern erfolgt damit vor allem durch die Perspektive privatwirtschaftlicher Unternehmen. Deren Erfordernisse, Profite zu machen, gelten somit als Leitbild für die Gestaltung gesellschaftlich relevanter Bereiche wie z.B. der Versorgung mit Basisdienstleistungen, der Gestaltung der Arbeitsmärkte, das Steuersystem und die Verwaltung der öffentlichen Haushalte. Der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte wird die gleiche Wichtigkeit zugesprochen wie der Verkürzung der Fristen und die Reduzierung bürokratischer Hürden für die Anmeldung eines Unternehmens.

»Institutions – ›the rules of the game‹ – are key to the quality of the investment climate. Yet more is known – and more has been accomplished to date – in macroeconomic, financial sector, and trade reform than in institutional areas. The institutional agenda is on the frontier of the WBG's knowledge of the development process. While the basic principles of good institutions are well recognized (such as market access and competition, protection of property rights, and contract enforcement), the institution arrangements for carrying out reform seem to be country specific to some degree« (IEG 2006: xx). Gute Institutionen sind für die Bank also von Prinzipien der Marktliberalisierung geprägt. Insofern stellt die gewachsene Bedeutung von Institutionenförderung bei der Weltbank auch keine Abkehr von orthodoxen Politikvorstellungen des »Washingtoner Konsenses« dar. Die neue Devise lautet: *Macro first – micro second*. Auf Maßnahmen, die vor allem auf die Erzielung makroökonomischer Stabilität und Handelsintegration durch Öffnung der Märkte zielen, sollen Verbesserungen in der administrativen, rechtlichen und regulatorischen Funktion des Staates zum Aufbau von Märkten und der Schaffung eines Investitionsklimas folgen.

Genau dies spiegelt sich auch in der neuen Handelsagenda der Weltbank wieder. Von der Konzentration auf die Eliminierung quantitativer Handelsbeschränkungen und die Vereinfachung der Zollstrukturen zu Zeiten der ersten Generation der SAP hat sich der Fokus der Handelsaktivitäten der Weltbank auf langfristige institutionelle Reformen und angebotsorientierte Kapazitäten verschoben. Mit ihrer neuen Handelsagenda zielen IWF und Weltbank inzwischen auf Regulierungsfragen, die sich auf Investitionen (inkl. gute Regierungsführung), geistige Eigentumsrechte, staatliches Beschaffungswesen, Wettbewerb und Dienstleistungen (inkl. öffentlicher Dienstleistungen) sowie den Aufbau von handelsrelevanter Infrastruktur und Institutionen (z.B. effektive Zollabfertigungen) beziehen. Durch diese Verschiebung ist die Handelsagenda der Weltbank immer stärker mit

der Agenda zur Verbesserung des Investitionsklimas fusioniert (World Bank 2005: 25).

Was die Reihenfolge von Reformen (*Sequencing*) betrifft, geht die Bank mit ihrem *Macro first – micro second*-Ansatz genau andersherum vor, als es das BMZ für richtig ansieht: »In vielen Fällen müsste aus der Erkenntnis der Wichtigkeit institutioneller Reformen – trotz des Reformdrucks – die Schlussfolgerungen gezogen werden, die *Stroke of the pen*-Maßnahmen [schnell durchführbare Reformen wie Handelsliberalisierung und Privatisierung, Anm. d. V.] zunächst gegenüber den institutionellen Reformen zurück zu stellen bzw. so auszugestalten, dass sie den institutionellen Voraussetzungen entsprechen« (BMZ 2004: 30).

### 3.2 Fortbestehen des *Trickle-down*-Ansatzes

Die neue Betonung von Armutsbekämpfung hat sich vor allem in einem neuen Fokus auf die Erhöhung der Investitionen in Basisinfrastruktur, Gesundheit und Bildung niedergeschlagen. Einkommens- und Verteilungsfragen sind damit nicht Teil der neuen Politikagenda geworden oder haben zu einer Reformulierung wirtschaftspolitischer Strategien geführt. Soziale Aspekte wurden zum Standardprogramm lediglich hinzugefügt. Die implizite Annahme, dass Marktliberalisierung und Finanzintegration nur einen vorübergehenden Effekt auf Armut und Einkommensentwicklung haben, wurde bei der Reorientierung des *Mainstream* aufrechterhalten. Der »Monterrey Konsensus« und der MDG-Ansatz haben in dieser Hinsicht m.E. keine Neuerungen gebracht, auch wenn sie die Bedeutung sozialer Bereiche und die Notwendigkeit der erheblichen Aufstockung der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) betonen (UNCTAD 2006: 51 ff.).

Letztlich zeigt sich bei der Bank nach wie vor die klassische *Trickle-down*-Vorstellung. Was ihre Agenda der Verbesserung des Investitionsregimes mit Armutsbekämpfung zu tun hat, erklärt die Bank in alter Manier: »The quality of the investment climate is linked to poverty reduction by the impact of better investment climates on private sector activity, and thus on economic growth and employment« (IEG 2006: 65).

## 4. Die Neuausrichtung der Konditionalitätenpolitik von IWF und Weltbank

Vor dem Hintergrund der »neue Politikagenda« und der massiven Kritik an der im Rahmen der SAP ausufernden und umfassenden Konditionalitätenpolitik sind seit Ende der 1990er Jahre mehrere Überprüfungen und Reformen der Konditionalitäten von IWF und Weltbank

durchgeführt worden. Erklärtes Ziel war eine Reduktion und stärkere Fokussierung der Auflagenpolitik.<sup>5</sup> Im September 2004 nahm die Weltbank eine Revision der SAP vor und ersetzte die alte Richtlinie durch das neue *Development Policy Lending* (DPL).<sup>6</sup> In der Rhetorik und Selbstbeschreibung der Bank gelten die umstrittenen SAP seitdem als abgeschafft. Ein Weltbankvertreter beschrieb die Neuerungen beispielhaft in folgender Weise: »Unter anderem strich die Weltbank Vorschriften über Privatisierung, die Reform des Finanz- und des öffentlichen Sektors. Stattdessen zielen die Regeln explizit darauf, die Politik eines Landes und seine institutionellen Bestrebungen für Wirtschaftswachstum und nachhaltige Armutsbekämpfung zu unterstützen« (Koeberle 2005: 281).

In der faktischen Konditionalitätenpolitik ist diese Devise m.E. jedoch noch nicht angekommen. Auch sind die Versuche gescheitert, die Anzahl der Konditionalitäten zu reduzieren.

#### 4.1 Wachsende Anzahl von Konditionalitäten

Analysen zur Effektivität von Konditionalitäten haben ergeben, dass eine steigende Anzahl von Auflagen nicht zwangsläufig zu einem besseren Ergebnis führt. Dennoch zeigt eine Studie von EURODAD (2006), dass die absolute Anzahl der an die Kreditprogramme der Weltbank gekoppelten Konditionalitäten steigt. Entgegen der angekündigten Reduzierung sind in 20 untersuchten Ländern mit Weltbankprogrammen die Konditionalitäten pro Programm im Zeitraum von 2002 bis 2005 von durchschnittlich 48 auf 67 angestiegen. Auch beim IWF gibt es eine ähnliche Entwicklung. Die strukturellen Konditionalitäten pro PRGF sind zwischen 2002 und 2006 durchschnittlich von 10 auf 11 gestiegen.

Die BWI ziehen sich zwar darauf zurück, dass ein großer Teil der Konditionalitäten in Form von *Benchmarks* auferlegt wird, die nicht bindend seien. Jedoch gelten auch vermeintlich nicht-bindende Konditionalitäten in den Augen der überwiegenden Mehrzahl der Regierungsvertreter in Empfängerländern durchaus als klare Vorgaben, denen sie zu folgen haben. Das zeigt eine Umfrage der Bank selbst (EURODAD 2006: 9).

5 bzgl. einer genauen Auswertung dieser Bemühungen siehe ActionAid International 2006; EURODAD 2006

6 Diese Revision enthielt zwei zentrale Komponenten: Erstens wurden Verfahren und Inhalte voneinander getrennt. In den alten SAP war der »Washington Konsens« noch Teil der Richtlinie gewesen. Zweitens sollten durch die Einführung von Umwelt- und Sozialanalysen auch für das DPL *Safeguard-Mechanismen* wie bei der projektbezogenen Kreditvergabe etabliert werden, um soziale und ökologische Folgeschäden der programmbezogenen Kreditvergabe zu vermeiden (World Bank Group 2005: 42 ff.).

#### Kasten 2: Verschiedene Formen von Konditionalität

Prior Actions sind politische Reformen, die durchgeführt werden müssen, bevor die Auszahlung eines gewährten Kredits erfolgt.

Triggers beinhalten Reformen, die während der Laufzeit eines Kreditprogramms durchgeführt werden müssen, damit ein Land sich für das nächste Programm qualifiziert.

Benchmarks beinhalten politische Reformen, die als erwünscht gelten. Werden diese im Rahmen eines Kreditvergabeprogramms für IWF und Weltbank nicht zufriedenstellend umgesetzt, führt dies jedoch nicht automatisch dazu, dass die Auszahlung von Geldern gestoppt wird.

Quantitative Konditionalitäten schreiben den Empfängerländern ein bestimmtes Set an makroökonomischen Zielen vor, wie z.B. eine bestimmte Höhe des Haushaltsdefizits bzw. Haushaltsüberschusses oder Obergrenzen für die Inflationsrate. Sie werden vor allem vom IWF auferlegt, der hierbei absolute Deutungshoheit hat.

Strukturelle Konditionalitäten greifen im Gegensatz zu den quantitativen Konditionalitäten tief und dauerhaft in die institutionellen, regulatorischen und rechtlichen Strukturen in Entwicklungsländern ein. Sie enthalten z.B. Handelsreformen, Preisliberalisierung und Privatisierung. Strukturelle Konditionalitäten sind deswegen so zentral, weil sie den nationalen politischen Handlungsspielraum für die Wahl von Entwicklungsstrategien massiv einschränken können. Die von den BWI auferlegte hohe Zahl an strukturellen Konditionalitäten ist deshalb aus entwicklungspolitischen Gründen höchst bedenklich. Darüber hinaus kann die Rücknahme einmal eingeleiteter struktureller Reformen sehr schwierig und extrem kostspielig sein (UNCTAD 2006: 54).

#### 4.2 Die neue Bedeutung der Governance-Konditionalitäten

Die Erweiterung der politischen Agenda in den 1990er Jahren hat sich in einer veränderten inhaltlichen Schwerpunktsetzung und einer wachsenden Reichweite der Konditionalitäten der BWI niedergeschlagen. Nach Angaben von EURODAD (2005: 15) beinhalten bei der Weltbank inzwischen 43 Prozent aller Konditionalitäten, die an Kredite für ärmere Entwicklungsländer geknüpft werden, Vorgaben für Reformen des öffentlichen Sektors. Eine Untersuchung von Trocaire (Wood 2005) zeigt, dass auch in den PRSCs der Weltbank in der Regel eine lange Liste an *Governance*-Konditionalitäten enthalten ist. In 20 untersuchten PRSCs fanden sich insgesamt 427 *Governance*-Konditionalitäten für den öffentlichen Sektor. Diese machten insgesamt 38 Prozent der gesamten Kon-

ditionalitäten in den 20 PRSC aus. Die Anzahl der *Governance*-Konditionalitäten variiert dabei von Kredit zu Kredit. Manche Programme enthalten bis zu 20, während sich diese bei anderen auf über 60 summieren (Wood 2006: 15 f.).

Auch die überwiegende Mehrzahl der *Trigger*-Konditionalitäten (siehe Kasten 2) für die Erreichung des *Completion Point* der HIPC-Initiative sind auf das öffentliche Finanzmanagement konzentriert (Jubilee Debt Campaign 2006). Da der direkte Einfluss von *Governance*-Reformen des öffentlichen Sektors auf die Armutsbekämpfung weitestgehend unerforscht ist und insofern Fragen bezüglich eines positiven Beitrags für die Reduzierung von Armut bleiben, stellt sich die Frage, warum so viele Konditionalitäten des öffentlichen Sektors zur Bedingung für Schuldenerlasse gemacht werden (Jubilee Debt Campaign 2006: 6)? In Entwicklungsländern bestehen zudem erhebliche Kapazitätsprobleme bei der Umsetzung der vielen Vorgaben. Problematisch ist, dass die Weltbank auch zum kleinteiligen Mikromanagement tendiert, ohne dass dabei ein Zusammenhang mit dem Ziel der Armutsreduktion zu erkennen wäre (EURODAD 2006: 11).

### 4.3 Good Governance = Good Neoliberalism

Bei einer Analyse der Inhalte der *Governance*-Konditionalitäten der Weltbank lässt sich keine klare Trennung zwischen der Vorstellung von »guter Regierungsführung« und »guter Politik« feststellen. Vorgaben zu verbesserten Prozessen der Entscheidungsfindung, der Transparenz und demokratischen Kontrolle von Regierungsentscheidungen werden nicht von Vorgaben für *Politikinhalt* getrennt. Eine genaue Untersuchung der PRSCs hat gezeigt, dass einige der Merkmale, die als gute Reformen des öffentlichen Sektors beschrieben werden, auch als gute makroökonomische Politik und gute Privatsektorentwicklung definiert werden. Dies betrifft insbesondere das Management der öffentlichen Haushalte, die Fiskalpolitik und die Anti-Korruptionsagenda – durch die Privatunternehmen, Privatisierung und *Public-Private*-Partnerschaften (PPP) gefördert werden sollen (Wood 2005: 20 ff.).

Die von der Weltbank forcierten Reformen zur Analyse und Steuerung von öffentlichen Haushalten sind insofern weitaus mehr als nur »neutrale« Instrumente für technische Haushaltsprüfungen. Sie sind oft Teil von umfassenden Sektorreformen und insofern *politische* Maßnahmen. Hinter Prinzipien wie der fiskalischen Disziplin stecken strikte makroökonomische Vorgaben.

Die Bank verfolgt ein Konzept guten öffentlichen Finanzmanagements, das die Vorstellung eines sehr niedrigen Haushaltsdefizits enthält (Wood 2006: 23). Das

Prinzip der Allokationseffizienz, das die Bank in ihrem Konzept anwendet, ist hoch politisch, weil es dabei um die »vernünftige« Verwendung von Staatsausgaben geht. Die Bank sieht sich in der Position zu definieren, was »vernünftig« ist und schreibt bei Bedarf Umschichtungen im Haushalt vor. Die Festlegung von Prioritäten, nach denen Staatsausgaben erfolgen, ist eine genuin politische Angelegenheit.

Die *Governance*- und Politikagenda der Bank greifen also stark ineinander. Für Kavaljit Singh (zitiert nach Wood 2006: 22) ist die »good governance agenda ... deeply embedded in the neo-liberal Washington-Consensus.« *Governance*-Konditionalitäten sind in erster Linie auf die Stärkung von Marktreformenten und die Verbesserung des Investitionsklimas in Entwicklungsländern ausgerichtet und nicht auf die Förderung von Demokratie und Menschenrechten.

### 4.4 Weiterhin kontroverse ökonomische Konditionalitäten

Auch die fortdauernde Relevanz der zentralen Komponenten des alten »Washington Konsenses« in der Außenpolitik von IWF und Weltbank macht m.E. deutlich, dass sich am orthodoxen wirtschaftspolitischen Ansatz der BWI nicht viel verändert hat. Nach wie vor werden hochproblematische und in Entwicklungsländern hoch umstrittene politische Reformen wie Privatisierung oder Handelsliberalisierung vorangetrieben, bei denen entweder kein positiver Beitrag zur Armutsbekämpfung zu erkennen ist, oder die gerade für ärmere und verwundbare Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern dramatische Folgen haben.

#### 4.4.1 Handelspolitische Konditionalitäten

Klassische Handelskonditionalitäten, die sich auf die Beseitigung tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse bezogen, waren zentrale Komponenten der SAP der 1980er und 1990er Jahre. Zwischen 1988/90 und 1997/99 nahmen diese um das Dreifache zu. In den letzten Jahren gingen diese Handelskonditionalitäten jedoch rapide zurück. Der Anteil verringerte sich von 15,2 Prozent aller Konditionalitäten in den Jahren 1980–1989 auf 1,8 Prozent von 2000–2004.

Diese Entwicklung signalisiert jedoch nicht, dass Handelsliberalisierung und Handelsthemen in der Außenpolitik von IWF und Weltbank an Relevanz verloren haben. Einer der Gründe für die sinkende Zahl der klassischen Handelskonditionalitäten ist, dass die meisten Entwicklungsländer ihre Märkte unter dem Druck der SAP von IWF und Weltbank im Zollbereich bereits weit reichend liberalisiert haben. Neue Bereiche, wie die

Umsetzung der komplizierten WTO-Abkommen in die Regulierungssysteme von Entwicklungsländern, sind hinzugekommen und sind u.a. ein Grund für die gestiegene Bedeutung von *Governance*-Konditionalitäten (WTO 2001: 6; Wood 2005).

Für die Weltbank bestehen die wichtigen Handelshemmnisse in Entwicklungsländern vor allem im regulativen Bereich, im Fehlen von Infrastruktur, Einschränkungen der Investitionsfreiheit, einer schlechten Regierungsführung und von geeigneten Institutionen (wie Zollbehörden u.ä.). Insofern hat sich auch der Schwerpunkt der übrig bleibenden 1,8 Prozent an handelspolitischen Konditionalitäten verschoben. Klassische Handelskonditionalitäten spielen zwar noch eine Rolle, aber der Fokus liegt jetzt auf der Handelserleichterung, vor allem im Bereich der Zertifizierung und Qualitätsverbesserung sowie der Beseitigung der sensiblen hinter den Grenzen liegenden Handelsbarrieren (Newfarmer/Nowak 2005: 380 ff.).

Ebenso wie die Weltbank hat auch der IWF seine Konditionalität im klassischen Bereich der Zollsenkung deutlich heruntergefahren. Mehr als 60 Prozent der handelsrelevanten Programmkonditionalitäten waren Mitte der 1990er Jahre auf traditionelle Instrumente der Handelspolitik (tarifäre und nicht-tarifäre) bezogen. Seit 2001 beläuft sich dieser Anteil auf knapp 10 Prozent. Der Fokus der Handelskonditionalitäten hat sich von der Zollpolitik auf die Zollabwicklung verschoben (IWF 2005: 28). Aber auch beim IWF sind die klassischen handelspolitischen Konditionalitäten nach wie vor relevant. So prüft der IWF mit einem eigenen *Trade Restrictive Index* (TRI) regelmäßig, wie »restriktiv« die Handelssysteme der jeweiligen Mitgliedsländer sind. Ob und welche handelspolitischen Konditionalitäten ein Land erfüllen muss, wird danach ausgewählt, welchen Wert die Länder erhalten. Je weniger ein Land seine Ökonomie nach außen geöffnet hat, desto stärker sind die Vorgaben, das Handelssystem des betreffenden Landes zu liberalisieren (IWF 2005: 26 f.).

#### 4.4.2 Privatisierung und Privatsektorbeteiligung

Die Weltbank verlangt in ihrer Kreditvergabe von den Empfängerländern nach wie vor Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen. Die Gesamtzahl privatisierungsbezogener Konditionalitäten steigt dabei sogar an. Zwar sind die Auflagen, die direkte Forderungen nach Privatisierung enthalten, leicht gesunken. Dafür aber war ein erheblicher Anstieg der Konditionalitäten zu verzeichnen, die Reformen in Entwicklungsländern vorantreiben, die mit der Förderung von Privatisierung in Zusammenhang stehen: regulatorische Reformen, die Restrukturierung bestimmter Sektoren und Unternehmensreformen (EURODAD 2006: 12 ff.). Diese Verschiebung liegt vor allem an Erfahrungen mit gescheiterten Privatisierungen

und ausbleibenden privaten Investitionen, infolge dessen sich die Bank allerdings nicht von Privatisierungen und dem Glauben an die im Vergleich zu staatlichen Unternehmen höhere Effizienz privater Akteure losgesagt hat. Sie konzentriert sich jetzt stärker darauf, die nötigen Rahmenbedingungen für einen erfolgreichen Einstieg des Privatsektors herzustellen. Dazu gehört unter anderem eine umfassende Kommerzialisierung öffentlicher Versorger als Vorbereitung für deren erfolgreiche spätere oder vorübergehend nur partielle Privatisierung. Der Begriff der Privatsektorbeteiligung ist in diesem Kontext immer wichtiger geworden.

In manchen Ländern machen Privatisierungsvorgaben einen erheblichen Teil der gesamten Konditionalitäten aus. So mussten z.B. in Bangladesch, wo über die Hälfte der Bevölkerung unter der Armutrate lebt, unter dem Druck der Weltbank Privatisierungen in Banken-, Elektrizitäts-, Telekommunikations- und anderen Sektoren durchgeführt werden. Von insgesamt 53 Konditionen im Rahmen eines Weltbankprogramms waren 18 auf Privatisierungen bezogen. Dabei treibt die Bank in ihren PRSCs auch dann Privatisierungen voran, wenn diese in den Länderstrategien der Empfängerländer selbst nicht aufgeführt sind, wie z.B. in Benin, Sambia und Mosambik (Jubilee Debt Campaign 2006).

Auch der IWF drängt in Entwicklungsländern nach wie vor auf den Rückzug des Staates und die Privatisierung öffentlicher Versorger. Die Hälfte der gesamten strukturellen Konditionalitäten des IWF für ärmere Entwicklungsländer, die ca. 43 Prozent der gesamten Konditionalitäten ausmachen, ist auf die Privatisierung öffentlicher Unternehmen bezogen. Durchschnittlich enthalten ein Fünftel aller strukturellen Konditionalitäten des IWF Privatisierungskomponenten (EURODAD 2006: 19 f.). In 12 von insgesamt 20 von EURODAD untersuchten Ländern mussten im Rahmen von IWF-Programmen Privatisierungen vorgenommen werden. Vietnam erhielt mit insgesamt neun besonders viele Vorgaben in seinem PRGF von 2002. Schließlich beendete die Regierung 2004 das Programm mit dem IWF, da sie nicht bereit war, die Staatsbank von Vietnam zu privatisieren. Dies war unter geltendem nationalem Recht verboten.

#### 4.4.3 Strukturanpassung durch Projektfinanzierung

Doch nicht nur das Instrument der SAP – oder neuerdings DPL – wird für die Forcierung problematischer und hoch umstrittener Politikreformen in Entwicklungsländern benutzt. In den 1990er Jahren ist die Weltbank zunehmend dazu übergegangen, über ihre Projektfinanzierung (*Investment Lending*) Sektorreformen in Entwicklungsländern voranzutreiben. So hat sich z.B. der Schwerpunkt im Handelsbereich der Bank von der programmbezogenen Kreditvergabe (*Policy-based Lending*, ca. 30 Prozent der Kreditvergabe der Weltbank) zur pro-

Kasten 3: Die Konditionalitäten der HIPC-Initiative (Jubilee Debt Campaign 2006: 8)

Alle Länder müssen bestimmte *Trigger*-Konditionalitäten erfüllen. Diese müssen nicht in einer vorgegebenen Zeitschiene umgesetzt werden, sind aber eine zwingende Voraussetzung zur Erreichung des *Completion Point* der HIPC-Initiative und damit zur vollen Gewährung des Schuldenerlasses. Folgende *Triggers* müssen HIPC-Länder in der Regel erfüllen:

- Ein PRSP ist anzufertigen, das bereits ein Jahr lang umgesetzt worden sein muss.
- Während der Erfüllung der *Trigger*-Konditionen muss eine mit dem IWF verabredete PRGF umgesetzt werden, um makroökonomische Stabilität zu garantieren. Damit sind alle makroökonomischen, strukturellen, sozialen und *Governance*-bezogenen Konditionalitäten des IWF automatisch auch HIPC-Konditionalitäten.
- IWF und Weltbank müssen der Verwendung der freigewordenen Mittel aus dem ersten Schuldenerlass bei Erreichung des *Completion Point* zustimmen.
- *Governance*-Konditionalitäten, die sich auf öffentliches Finanzmanagement, Reformen des staatlichen Beschaffungswesens und manchmal auch des Managements natürlicher Ressourcen beziehen, sind umzusetzen.
- Gewisse Konditionalitäten, die sich auf bestimmte Ziele im Gesundheits- und/oder Bildungsbereich beziehen, sind relevant. Teilweise werden auch Infrastruktur und ländliche Entwicklung einbezogen.
- Die Umsetzung von strukturellen Konditionalitäten wird nicht immer verlangt, enthält aber – wenn sie gefordert wird – in der Mehrzahl der Fälle Privatisierungsvorgaben. Dies kann auch die Umsetzung eines Weltbankprogramms enthalten. Spezifische Vorgaben können auch strukturelle Auflagen ergänzen oder verstärken, die bereits in einem PRGF enthalten sind.
- Teilweise werden noch weitere Auflagen eingefordert, z.B. im Bereich des Schuldenmanagements oder der militärischen Abrüstung in post-Konflikt-Ländern.

jektbezogenen Kreditvergabe in die für Handel relevante Infrastruktur und institutionelle Reformen verschoben (Newfarmer/Nowak 2005).

In der Energiepolitik der Weltbank wird z.B. seit Mitte der 1990er Jahre die Finanzierung von Energieprojekten von der Bereitschaft der Regierungen abhängig gemacht, ihre Energiesektoren zu liberalisieren, zu kommerzialisieren und zu privatisieren (World Bank Group 2003: 2 ff.). So spielt die Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen auch im Kontext der finanzstarken

Infrastrukturförderung bei der Weltbank eine zentrale Rolle.

#### 4.4.4 Makroökonomische Konditionalitäten

Auch bei den makroökonomischen Konditionalitäten des IWF zeigt sich kein Abrücken von den restriktiven Vorgaben des »Washington Konsenses«. Die Einschätzung, dass fiskalpolitische Ziele in der Vergangenheit zu restriktiv gesetzt wurden und auch negative Auswirkungen auf Wachstum und Armutsreduktion hatten,<sup>7</sup> hat sich m.E. noch nicht in die reale Konditionalitätenpolitik übersetzt. Die Fiskalpolitik steht noch immer weitestgehend im Dienste einer rigide definierten makroökonomischen Stabilität.

Insbesondere der IWF setzt Empfängerländern nach wie vor sehr strikte Grenzen bzgl. der erlaubten Inflationsrate und den Staatsausgaben. Letzteres betrifft sowohl die erlaubte Höhe von Haushaltsdefiziten sowie Vorgaben für einen Budgetüberschuss, als auch Vorgaben über die Verwendung von Staatsausgaben (Jubilee Debt Campaign 2006: 13 f.). Entwicklungsländer werden noch heute in IWF-Programmen gezwungen, ihre Sozialausgaben nach den Vorgaben einer eng definierten makroökonomischen Stabilität zu kürzen mit dramatischen Auswirkungen auf die Fähigkeit von Regierungen, z.B. HIV/Aids zu bekämpfen oder die MDGs zu erreichen (Rowden 2005).

Eine kürzlich erschienene Länderstudie des UNDP International Poverty Center, welche die Auswirkungen des HIPC-Schuldenerlasses auf die Fiskalpolitik Sambias analysiert hat, bestätigt die problematischen Auswirkungen der rigiden makroökonomischen Konditionalitäten. Die vom IWF auferlegten HIPC-Konditionalitäten sind ein Grund dafür, dass sich der Spielraum für die Fiskalpolitik nicht vergrößert sondern verringert hat (UNDP 2006). Da der IWF die Definitionsmacht für makroökonomische Stabilität hat, richtet sich auch die Weltbank nach dessen engen Vorgaben.

#### 4.5 Konditionalitäten weiterhin ein zentrales Instrument der Einflussnahme

Die wachsende Anzahl der Konditionalitäten der BWI macht deutlich, dass diese trotz aller Partnerschafts- und *Ownership*-Rhetorik nach wie vor als zentrale Instrumente der Einflussnahme auf die Regierungspolitik in Entwicklungsländern fungieren. Verzögerungen bei der Erreichung des Endzeitpunktes der HIPC-Initiative sind

7 Beispielhaft ist dafür die Einschätzung des BMZ (Zattler 2005: 285, BMZ 2004).

in erster Linie auf nicht umgesetzte Auflagen in den PRGF-Programmen des IWF zurückzuführen. Entweder wird ein IWF-Programm gestoppt, weil die Länder Schwierigkeiten oder Bedenken haben, Reformen wie die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen durchzuführen oder haushaltspolitische Vorgaben einzuhalten, die feste Zielgrößen für ein Defizit bzw. einen Überschuss vorgeben (Jubilee Debt Campaign 2006: 9).

Eine Untersuchung der Bank-internen Evaluierungsstelle bestätigt die problematische Rolle der Konditionalitäten bei der Beeinflussung von Reformen in Entwicklungsländern: »The bank's loan conditionality played an important role in the political economy of reform in several case study countries by strengthening the hand of reform-minded policy makers and other stakeholders against those opposed to reform. [...] Once in place, they helped to ensure that actions were taken by the government even if some groups were opposed to particular reforms, recognizing that the loan might be jeopardized by failure to make adequate progress« (IEG 2006: 104).

Hieran wird deutlich, wie tief greifend die BWI in sensible politische Bereiche von Entwicklungsländern eingreifen und damit die propagierte *Country Ownership* unterminieren. Es werden gezielt diejenigen Gruppen im Regierungsapparat unterstützt, die den Kurs der Bank vorantreiben (siehe auch Dreher 2003).<sup>8</sup>

#### 4.6 Zunehmende Relevanz »weicher Konditionalitäten«

In den letzten Jahren hat die Bedeutung von sog. »weichen Konditionalitäten« zugenommen. Das *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) ist ein Instrument zum Länder-Rating der Weltbank, das die gewachsene Bedeutung von Institutionen und *Governance* in der Kreditvergabe der Bank widerspiegelt. Mit diesem Instrument nimmt die Bank einmal jährlich eine Bewertung des institutionellen und politischen Leistungsprofils der IDA-Empfängerländer vor. Das CPIA reflektiert, was die Bank als »vernünftige« bzw. »gute Wirtschaftspolitik« bewertet: Die Öffnung der Märkte für den internationalen Handel und ein gutes Investitionsklima gelten als Positivkriterien. Identifizierte Handelsbarrieren gelten demgegenüber als negativ. Die Ergebnisse der Länder-Ratings haben erheblichen Einfluss auf die Kreditvergabeentscheidungen der Weltbank. Je besser das Ranking, desto mehr Mittel werden im Rahmen einer

Kreditvergabe gewährt. Insofern haben die Empfängerländer durch das CPIA einen Anreiz, die von der Bank propagierten politischen Reformen umzusetzen, um mehr Gelder zu erhalten.

Auch Ratings wie der »Doing Business Report« der IFC, der weltweit 155 Länder nach ihrer Qualität als Firmenstandort bewertet, ist zu einem machtvollen Instrument geworden, um die Politiken von Entwicklungsländern zu beeinflussen. Bewertet werden das Investitionsklima, die Infrastruktur und gute Regierungsführung.

### 5. Der »Genfer Konsens«

Auf einer Rede am 30. Januar 2006 in Chile hat Pascal Lamy, Generalsekretär der Welthandelsorganisation (WTO), vor dem Hintergrund der schleppenden Verhandlungen der Doha-Runde die Schaffung eines neuen Konsenses in der internationalen Gemeinschaft gefordert. Er betonte, dass die im Zuge der Öffnung der Märkte entstehenden Anpassungskosten an die Globalisierung – insbesondere für Entwicklungsländer – nicht in die Zukunft verschoben werden dürften, sondern integraler Bestandteil der Liberalisierungsagenda (*Opening-up Agenda*) sein müssten. Vor diesem Hintergrund forderte Lamy (2006): »Wir müssen einen neuen »Genfer Konsens« schaffen: als eine neue Basis für die Öffnung der Märkte, die die sich daraus ergebenden Anpassungskosten berücksichtigen. Handelsliberalisierung ist notwendig, aber nicht ausreichend.«

Darüber hinaus forderte Lamy, dass ein Umgang mit den Ungleichgewichten zwischen Gewinnern und Verlierern der Handelsöffnung gefunden werden müsse. Er bezieht sich dabei vor allem auf handelsbezogene Entwicklungshilfe für Entwicklungsländer wie die Unterstützung beim Aufbau adäquater produktiver und logistischer Kapazitäten, die Stärkung von Verhandlungskapazitäten im Rahmen internationaler Handelsverhandlungen und Hilfe bei der Umsetzung der Verpflichtungen aus internationalen Handelsverträgen. Genau diese Bereiche sind in der gemeinsamen *Aid for Trade*-Agenda von IWF, Weltbank und WTO zentral. Für Pascal Lamy ist die Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Anpassung an die Globalisierung Teil »unserer gemeinsamen globalen Agenda«.

Es macht m.E. Sinn, den von Pascal Lamy aufgeworfenen Begriff des »Genfer Konsens« als den neuen Konsens zu beschreiben, welcher der Konditionalitätenpolitik von Weltbank und IWF – der Strukturanpassung in der zweiten Generation – zugrunde liegt:

1. Der »Genfer Konsens« beinhaltet die Kernelemente des »Washingtoner Konsenses«, aber schließt zugleich das Eingeständnis ein, dass die ungehemmte Öffnung

<sup>8</sup> Konditionalitäten werden nicht immer strikt umgesetzt. Dies kann an Umgehungsstrategien der Empfängerländer liegen. Ein weiterer möglicher Grund ist, dass die mächtigsten Anteilseigner von IWF und Weltbank bei Staaten, die für sie außenpolitisch wichtig sind, nicht auf deren Umsetzung drängen. Es gibt deshalb kein für alle Länder einheitliches Bild bei der Effektivität von Konditionalitäten.

der Märkte zur Ankurbelung von Wachstum ohne zusätzliche Maßnahmen nicht funktioniert.

2. Die daraus resultierende Schwerpunktverlagerung zu guter Regierungsführung und Institutionen drückt dabei kein Aufweichen des ursprünglichen »Washingtoner Konsenses« aus, sondern vielmehr seine *Verfestigung*.

- Erstens muss der »Genfer Konsens« vor dem Hintergrund der bereits durchgesetzten Reformen des »Washingtoner Konsenses« gesehen werden, die mit der veränderten Konditionalität des »Genfer Konsenses« weder grundlegend hinterfragt noch rückgängig gemacht werden.<sup>9</sup> Die neuen *Governance*-Konditionalitäten werden zudem rigide an die Durchsetzung der klassischen Politiken des orthodoxen »Washington Konsens« gekoppelt.

- Zweitens ist die Konzeptionalisierung von guter Regierungsführung entscheidend von der Vorstellung einer an neoliberalen Kriterien orientierten guten Politik geprägt. Dies bedeutet nicht, dass die *Governance*-Agenda nicht auch z.T. positive Ansätze für Zivilgesellschaft bietet (siehe Beitrag von Georg Stoll in diesem Band). Es ist jedoch wichtig zu berücksichtigen, dass die Institutionen- und *Governance*-Agenda der Bank auch als zentraler Hebel dient, die neoliberale Agenda der Bank voranzutreiben.

- Drittens dient die Neuausrichtung der Konditionalitäten der verbesserten und effizienteren Umsetzung des neoliberalen Standardrezepts der Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung, auch wenn länderspezifische Faktoren darin eine stärkere Berücksichtigung finden (Wood 2005: 22). Damit nehmen die BWI mit ihren Konditionalitäten heute auf eine viel weitere Bandbreite von Politikbereichen Einfluss als dies noch zu Zeiten der ersten Generation der SAP der Fall war. Die Gefahr liegt dabei u.a. darin, dass neoliberale Wirtschaftsreformen dauerhaft in die Regulierungssysteme und Institutionengefüge von Entwicklungsländern eingeführt werden.

3. Der »Genfer Konsens« ist jedoch keinesfalls einfach ein »Washington Konsens Plus«. Das Wort »Genf« im Titel soll deutlich machen, dass die Konditionalitätenpolitik der BWI Teil einer globalen Agenda ist, die sich seit der ersten Generation der SAP entscheidend verändert hat. Anders als zu den Hochzeiten des »Washingtoner Konsenses« markiert die Gründung der WTO Mitte der 1990er die verstärkte globale

<sup>9</sup> Trotz aller Diskussionen über die fragliche Effektivität von Konditionalitäten darf nicht vergessen werden, dass die BWI erheblichen Einfluss auf die Entwicklungsstrategien von Entwicklungsländern hatten und haben. Weltweit findet sich heute so gut wie kein Schwellen-, Transformations- oder Entwicklungsland, das nicht ein oder mehrere SAP unter der Ägide von IWF und Weltbank durchgeführt hat.



Lastenträger auf einem Markt in Mumbai (Indien)

Durchsetzung der Handelsliberalisierung als dominantes Regulierungsprinzip der Weltwirtschaft. Die BWI kooperieren seitdem umfassend mit der WTO. Ihre besondere Rolle wurde von Beginn der Zusammenarbeit an vor allem darin gesehen, Handelsliberalisierung im Rahmen eines weitergehenden Maßnahmenpakets einzubetten, um die notwendigen komplementären Reformen zur Liberalisierungagenda der WTO in Entwicklungsländern durchzusetzen.

4. Im Gegensatz zu den alten SAP ist die Rhetorik der Armutsbekämpfung zentraler Bestandteil des »Genfer Konsenses«, allerdings in der Hinsicht, dass umfassende Handelsliberalisierung und die daraus resultierenden Probleme und scheinbar notwendigen Anpassungserfordernisse inzwischen auch zu einem zentralen Bezugspunkt entwicklungspolitischer Diskussionen und Politiken geworden sind. Wenn auch ranghohe Vertreter aus entwicklungspolitischen Ministerien gebetsmühlenartig die angeblichen Vorzüge multilateraler Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO preisen und die Entwicklungsverträglichkeit der Doha-Runde wider alle empirische Evidenz herbeireden, dann ist dies eine zentrale Verschiebung. Die Indienstnahme von Entwicklungshilfe und der Armutsbekämpfungsrhetorik für die Durchsetzung einer stärkeren und umfassenderen Marktöffnung und Kommerzialisierung in Entwicklungsländern ist hoch problematisch.

Bei der Durchsetzung des »Genfer Konsenses« in Entwicklungsländern ist die Konditionalität ein zentrales Instrument. Dennoch hat die Bedeutung von klassischer Konditionalität in diesem Kontext im Vergleich zu den Zeiten des »Washingtoner Konsenses« abgenommen. Angesichts des Konzepts von *Country Ownership* und immer komplexer werdenden Reformen im Bereich von

Institutionenbildung und guter Regierungsführung sind andere Instrumente der Einflussnahme auf die Politik von Entwicklungsländern immer wichtiger geworden: z.B. Politikanalyse und -beratung, Technische Hilfe sowie *Capacity Building* (Hayes 2005: 19). So kooperieren IWF, Weltbank und WTO gemeinsam im *Integrated Framework for Trade-related Technical Assistance for Least Developed Countries* (IF), einer multilateralen Initiative, die auf Liberalisierung ausgerichtete Handelsreformen in den PRSPs umfassend integrieren soll – v.a. durch Länderanalysen, Dialogprogramme und technische Hilfe. Die Ineffizienz von Konditionalitäten soll behoben werden, indem gewünschte politische Konsense in Entwicklungsländern »durch die Hintertür« und von außen aktiv befördert werden. Das Konzept von *Ownership* wird dadurch pervertiert.

## 6. Fazit und Ausblick

Dass Totgesagte länger leben, zeigt sich anhand des »Washingtoner Konsenses«. Am makroökonomischen und strukturpolitischen Kerngehalt der orthodoxen Politikvorschriften hat sich m.E. nicht viel geändert. Weltbank und IWF verordnen in ihrer Auflagenpolitik noch immer das alte Standardrezept. Die *Governance*-Agenda ergänzt und verstärkt das orthodoxe Politikmodell. (Zu positiven Ansätzen für die Zivilgesellschaft in der neuen Governance-Agenda siehe den Beitrag von Georg Stoll in diesem Band.)

Der *Ownership*-Ansatz mit seiner Partnerschafts-rhetorik hat die Bedeutung von Konditionalität als effektives Instrument der Kontrolle und Einflussnahme der Regierungspolitik in Entwicklungsländern nicht gemindert. Das gegen interne Widerstände durchgesetzte Aufzwingen von unliebsamen Reformen hat ebenso wenig ein Ende wie die Definitionsmacht von IWF und Weltbank für das, was als scheinbar vernünftige Wirtschaftspolitik gelten darf.

Positiv zu bewerten ist zwar, dass in den 1990er Jahren eine stärkere Orientierung auf soziale Fragen stattgefunden hat. Doch das Fortdauern des klassischen »Washingtoner Konsenses« in seiner neuen Form des »Genfer Konsenses« unterminiert die Entwicklung erfolgreicher Entwicklungsstrategien, die der Süden dringend benötigt, um sich mittel- bis langfristig aus der Abhängigkeit von ausländischer Entwicklungshilfe zu befreien. »Despite the positive welfare impact of social spending, real progress in poverty reduction may be handicapped as long as macroeconomic and adjustment policies continue to push in the opposite direction, generating impulses that hamper capital formation and lead to regressive changes in income distribution« (UNCTAD 2006, 52).

Die Rolle von Institutionen und *Governance* ist unbestreitbar für den Entwicklungsprozess relevant und verdient Aufmerksamkeit. Dennoch ist die zentrale Bedeutung, die dem Institutionengefüge und einer an neoliberalen Grundprinzipien entlang definierter guter Regierungsführung zur Schaffung von Wachstum und Armutsreduktion derzeit beigemessen wird, kritisch zu hinterfragen. Die UNCTAD weist in ihrem »Trade and Development Report« von 2006 darauf hin, dass die Qualität von Institutionen in Entwicklungsländern in früheren Dekaden auch nicht besser war als sie es heute ist, die Wachstumsraten allerdings schon (UNCTAD 2006: 51). Die Sichtweise, dass die fehlende Berücksichtigung institutioneller Faktoren der zentrale Grund für das Scheitern des »Washingtoner Konsenses« war, hat mit dazu beigetragen, dass den Problemen und zweifelhaften theoretischen Grundlagen des »Washingtoner Konsenses« immer weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

Das BMZ hat mit seinem Diskussionspapier zum »Post Washington Konsens« einen wichtigen Beitrag zur Diskussion über alternative Entwicklungsstrategien vorgelegt, der bisher jedoch kaum Eingang in die Praxis der Bank gefunden hat.<sup>10</sup> Dennoch setzt das BMZ derzeit vor allem auf die Stärkung von Verfahren und der Einführung neuer Instrumente, um bereits eingeleitete Reformschritte auch tatsächlich umzusetzen (BMZ 2006). Solange aber kein Abschied vom grundlegenden neoliberalen Wirtschaftsmodell stattgefunden hat, werden solche Versuche weitestgehend erfolglos bleiben. Deshalb ist es jetzt an der Zeit, die Reformstrategien des BMZ zu überdenken und unkonventionellere Schritte einzuleiten. Anstelle weiterhin auf die *Knowledge Bank* – also die zentrale Rolle der Bank als Wegbereiterin des internationalen Entwicklungsdiskurses – zu setzen, sollte vielmehr wirklich unabhängige Expertise in den Ländern selbst gestärkt und finanziell gefördert werden. Ziel muss die massive Einschränkung der hegemonialen Rolle von Bank und Fonds in der Definition von »vernünftiger Politik« sein. Die im Süden eingeschlagenen Entwicklungsstrategien und politischen und wirtschaftlichen Reformen müssen in den Händen der Bevölkerungen selbst liegen. Hier muss die Bank unterstützend wirken, ohne dass sie Definitionsmacht ausübt. Sei es durch Konditionalitäten oder darauf zu setzen, dass Bank und Fonds in ihrer derzeitigen Verfasstheit durch kleine bürokratische Reformen wirtschaftspolitisch weniger dogmatisch werden, ignoriert die Erfahrungen der letzten »Reformdekade« bei den BWI.

Ein radikales Umsteuern der Konditionalitätenpolitik hat nicht zur Konsequenz, Entwicklungsgelder ohne jegliche Verpflichtungen der Empfängerländer zu ver-

<sup>10</sup> zu wirtschaftspolitischen Alternativen jenseits des »Washingtoner Konsenses« zur Behebung unzureichender Kapitalakkumulation, Wachstum und Armutsbekämpfung siehe UNCTAD 2006

geben. Prozessorientierte Konditionalität, die auf die Partizipation der Zivilgesellschaft und der Parlamente in Empfängerländern zielt, kann einen wichtigen Beitrag liefern. NRO diskutieren seit Jahren ein Konzept der »verantwortlichen Kreditvergabe«, das im Gegensatz zu Konditionalität tatsächlich auf Armutsbekämpfung, ökologische Nachhaltigkeit, Demokratie, Transparenz und Partizipation setzt (siehe Beitrag von Peter Lanzet in diesem Band). Das BMZ sollte sich an dieser Diskussion beteiligen.

Vor dem Hintergrund der aufkommenden neuen Geber wie China oder Venezuela steht die traditionelle Konditionalität der Industrieländer ohnehin vor enormen Herausforderungen. China vergibt seine Entwicklungshilfe ohne wirtschaftspolitische Auflagen, auch wenn es durchaus andere mächtige und hoch problematische Mechanismen der Einflussnahme auf die Empfängerländer hat. Die veränderten globalen Konstellationen eröffnen jedoch politische Möglichkeiten, progressive Ansätze voranzutreiben.

## Literatur

*ActionAid International 2006*: What progress? A shadow review of World Bank conditionality.

*BMZ 2006*: Weltbank – Kernbotschaften der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Ref. 301. Berlin, Januar 2006. [http://www.bmz.de/de/wege/dokumente/060223\\_Kernbotschaften-dt-fin.pdf](http://www.bmz.de/de/wege/dokumente/060223_Kernbotschaften-dt-fin.pdf)

*BMZ 2004*: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2004: Post-Washington-Consensus – Einige Überlegungen. Diskussionspapier, <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/diskurs/diskurs003.pdf>

*Dreher, Axel 2003*: Die Kreditvergabe von IWF und Weltbank. Ursachen und Wirkungen aus politisch-ökonomischer Sicht, Wissenschaftlicher Verlag Berlin.

*EURODAD 2006*: World Bank and IMF Conditionality: A Development Injustice, Brüssel.

*Hayes, Lucy 2005*: Open on Impact? Slow progress in World Bank and IMF Poverty Analysis, EURODAD, Brussels.

*IEG 2006*: Improving Investment Climates: An Evaluation of World Bank Group Assistance, World Bank Group, Washington D.C.

*IWF 2005*: Review of Fund Work on Trade, Washington D.C.

*IWF 2006*: Annual Report 2006, Washington D.C.

*Jubilee Debt Campaign 2006*: Tightening the chains or cutting the strings? The status of HIPC conditionality in

2006. Based on research and analysis by Angela Wood, London.

*Koerberle, Stefan 2005*: Kein Ersatz für Country Ownership, in: *E+Z*, Jg. 46, Nr. 7.

*Lamy, Pascal 2006*: Humanising Globalization, Santiago de Chile, [http://www.wto.org/English/news\\_e/sppl\\_e/sppl16\\_e.htm](http://www.wto.org/English/news_e/sppl_e/sppl16_e.htm)

*Newfarmer, Richard/Nowak, Dorota 2005*: The World Bank in Trade: The new Trade Agenda. In: *Newfarmer, Richard (Hrsg.), Trade, Doha, and Development: A Window into the Issues*.

*Rowden, Rick 2005*: Changing Course. Alternative Approaches to Achieve the Millennium Development Goals and Fight HIV/Aids, ActionAid International USA, Washington D.C.

*SAPRI 2002*: Structural Adjustment. The SAPRI Report. The Policy Roots of Economic Crisis, Poverty and Inequality, London/New York.

*Schmitz, Andrea 2006*: Konditionalität in der Entwicklungspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

*UNCTAD 2006*: Trade and Development Report 2006, Global Partnership and National Policies for development, New York/Genf.

*UNDP 2006*, Does Debt Relief Increase Fiscal Space in Zambia? The MDG Implications, published by International Policy Center (IPC) No 5.

*Wood, Angela 2005*: Demystifying »Good Governance«: an overview of World Bank Governance Reforms and Conditions, Trocaire.

*World Bank Group (Hg.) 2005*: Jahresbericht des deutschen Exekutivdirektors bei der Weltbank, Geschäftsjahr 2005, Washington D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTEDS05/Resources/Jahresbericht2005.pdf>

*World Bank Group 2003*: Power for Development. A Review of the World Bank Group's Experience with private Participation in the Electricity Sector, Washington D.C.

*World Bank 2005*: Review of World Bank Conditionality, Background Paper 4, Content of Conditionality in World Bank Policy-Based Operations: Public Sector Governance, Privatization, User Fees, and Trade, Washington D.C.

*World Bank 2006*: World Bank Annual Report 2006, Washington D.C.

*WTO 2001*: Coherence in Global Economic Policy-Making: WTO Cooperation with the IMF and the World Bank (2001): Report by the Director-General, 10. October 2001, (WT/TF/COH/S/5), Genf.

*Zattler, Jürgen 2005*: Konditionen auf dem Prüfstand, in: *E+Z*, Jg. 46, Nr. 7.

## Die Rechnung ohne den Gast gemacht? »Gute Regierungsführung« in der Entwicklungs- zusammenarbeit

Georg Stoll<sup>1</sup>

### 18 | Einleitung

»Gute Regierungsführung« ist in den vergangenen Jahren zu einem Lieblingsthema in entwicklungspolitischen Dokumenten und Diskussionen avanciert – zumindest bei den traditionellen Gebern von Entwicklungshilfe. Ob bei Weltbank oder Europäischer Union, ob bei Regierung oder Opposition bilateraler Geberländer und auch in den Medien: Es gibt kaum noch eine größere Einlassung zum Thema Entwicklungspolitik, ohne dass das Stichwort »Regierungsführung« fällt. Und alle sind sich darin einig, dass sie »gut« sein muss: Nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung sind ohne »*Good Governance*« nicht möglich.

Doch bei der Frage, wann Regierungsführung<sup>2</sup> denn »gut« ist und wie man von einer »schlechten« zu einer besseren Regierungsführung gelangen kann, ist es mit der Einigkeit schnell vorbei. Förderung des Investitionsklimas, Achtung der Menschenrechte, Handelsliberalisierung, Rechtsstaatlichkeit, marktwirtschaftliche Orientierung, Terrorismusbekämpfung, demokratische Institutionen, leistungsfähige Finanzverwaltung, Transparenz, Korruptionsbekämpfung, *Gender* usw. – der Begriffsumfang von »guter Regierungsführung« ist so weit, dass jeder dabei sein und sich doch das herausuchen kann, was ihm oder ihr passt.

Ein anschauliches Beispiel dazu wurde erst vor kurzem anlässlich der Jahrestagung von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) geliefert. Das Gastgeberland Singapur – eines der großen Steuerparadiese für Schwarzgelder weltweit – war erst eine Woche zuvor von der Weltbank mit dem ersten Rang in der diesjährigen »Doing Business«-Wertung ausgezeichnet worden. Dies ist ein wichtiger Indikator für *Good Governance* bei der Weltbank. Vor und während der Jahrestagung zeigte der *Best Performer* dann inländischen und ausländischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) den polizeistaatlichen Knüppel: Einreiseverbot für ordnungsgemäß akkreditierte NRO-Vertreter, Verbannung jeglicher Kri-

tik aus dem öffentlichen Raum, vorübergehende Festnahmen. Die besondere Ironie der Situation liegt darin, dass als Hauptpunkt auf der Tagesordnung des gemeinsamen Entwicklungskomitees von Weltbank und IWF ausgerechnet die neue *Governance and Anticorruption Strategy* der Weltbank stand.

Klarheit darüber, was denn mit »guter Regierungsführung« gemeint und angestrebt wird, ist keine akademische Übung. Sie ist von großer Bedeutung, da die wichtigsten multilateralen und bilateralen Geber dabei sind, Strategien und Messsysteme zu entwickeln, die großen Einfluss auf die Entwicklungszusammenarbeit haben – sowohl was deren finanzielle als auch politische Ausgestaltung betrifft. Im ersten Teil dieses Beitrags soll deshalb auf den aktuellen Stand der wichtigsten dieser Strategien und Indikatoren eingegangen werden.<sup>3</sup>

Doch selbst, wenn geklärt ist, wie im Einzelfall gute Regierungsführung aussehen sollte, bleibt die Frage, wie sie erreicht werden kann. Innerhalb des Rahmens von Entwicklungszusammenarbeit stößt man dann schnell auf das übergreifende Thema dieser Veranstaltung: Konditionalitäten. Lässt sich gute Regierungsführung mit Konditionalitäten fördern, also von außen mit dem Zuckerbrot der Entwicklungshilfe und der Peitsche der Zahlungseinstellung? Und wenn ja, ist das sinnvoll und wie müssten die entsprechenden Konditionalitäten aussehen und gehandhabt werden? Wo kommen bereits mehr oder weniger explizit *Governance*-Konditionalitäten zum Einsatz? Oder ist gute Regierungsführung ohnehin Voraussetzung für jede sinnvolle Entwicklungszusammenarbeit und nicht erst deren Ziel? Wie ist überhaupt das Zusammenwirken interner und externe Akteure zu bestimmen? Solche Fragen dürfen über der häufig nur scheinbaren Plausibilität des gemeinsamen Ziels guter Regierungsführung aus dem Blick geraten. Ihre Beantwortung sagt oft mehr über das implizite *Governance*-Verständnis der Akteure aus als die öffentlichen Bekenntnisse.

1 Dr. Georg Stoll ist Referent für Entwicklungsfinanzierung und zivilgesellschaftliche Beteiligung beim Bischöflichen Hilfswerk Misereor.

2 Der Begriff »Regierungsführung« soll im Folgenden für den englischen Terminus *Governance* verwandt werden, auch wenn er nicht dessen gesamten Bedeutungsumfang wiedergibt.

3 Dabei beschränkt sich dieser Beitrag auf die Weltbank, die Europäische Kommission sowie bilaterale Geber. Ein weiterer wichtiger Akteur ist die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die sich insbesondere mit einer kleinen Arbeitsgruppe (GovNet) innerhalb des Entwicklungskomitees (DAC) an der Diskussion beteiligt. Sie tritt jedoch nicht selbst als Geber auf und bleibt deshalb an dieser Stelle unberücksichtigt.

Neben den Unklarheiten hinsichtlich der Bedeutung von »guter« Regierungsführung sowie der Mittel ihrer Umsetzung leidet die gegenwärtige Debatte unter einem weiteren gravierenden Defizit. In den meisten Fällen lässt sie die außen vor, um die es eigentlich geht: die Menschen, die unter schlechter Regierungsführung leiden. Stattdessen entsteht der Eindruck, gute Regierungsführung sei eine Entdeckung der Geber, die sie – selbst untadelig – gegenüber korrupten südlichen Regimen einzufordern hätten. Selbst wenn dabei nicht nur die Sorge der Geber um das Geld ihrer Steuerzahler im Mittelpunkt steht – eine berechtigte Sorge, die man sich allerdings gerne auch in anderen Politikfeldern wünsche –, sondern die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel in Hinblick auf Armutsbekämpfung, werden doch so gut wie keine Anstrengungen unternommen, die zahlreichen Gruppen und Organisationen, die sich in ihren Ländern oft seit langem schon um eine Verbesserung der Regierungsführung bemühen, einzubeziehen. Bei der Entwicklung von Strategien, der Festlegung von Zielen und der Definition von Indikatoren guter Regierungsführung spielen diejenigen, die sich an vorderster Front dafür einsetzen, praktisch keine Rolle.

Dieser blinde Fleck findet seine Entsprechung darin, dass auch die Verantwortung der Geber weitgehend ausgeblendet wird. Besonders deutlich wird das im Fall der Korruptionsbekämpfung. Mit welchem Recht etwa kann die deutsche Regierung von Empfängerländern einen konsequenten Einsatz gegen Korruption verlangen, wenn sie selbst bis heute die Antikorruptionskonvention der Vereinten Nationen von 2003 nicht ratifiziert hat und auf diese Weise zum Erhalt korruptionsfreundlicher internationaler Rahmenbedingungen beiträgt? Solche Fragen bekommen Geberregierungen natürlich nicht von korruptionsanfälligen Regierungen zu hören, die an diesen Rahmenbedingungen ebenso interessiert sind wie an weiteren Zahlungen von Entwicklungshilfe. Von der Zivilgesellschaft in diesen Ländern aber bekämen sie diese sehr wohl zu hören – und müssten sie dann auch beantworten. Der zweite Teil des vorliegenden Beitrags wird deshalb solche Stimmen zur Sprache bringen.

## 1. Aktuelle Prozesse zur Bestimmung, Messung und Umsetzung von *Good Governance*

In diesem Abschnitt werden Strategien zur Bestimmung, Messung und Umsetzung von guter Regierungsführung bei verschiedenen Gebern dargestellt.

### 1.1 Weltbank

Bei der Weltbank laufen gegenwärtig drei größere Prozesse, die sich konzeptionell und operativ mit *Governance* in der Entwicklungszusammenarbeit befassen.<sup>4</sup>

- Bei der konzeptionellen Entwicklung spielt das Weltbank-Institut (WBI) mit seinen Studien »Governance Matters« eine zentrale Rolle. Die hier entwickelten Kategorien und Indikatoren werden häufig nach den Autoren der zuständigen Arbeitsgruppe benannt: Kaufmann, Kraay und Mastruzzi (KKM).
- Daneben hat die International Development Association (IDA), eine Weltbank-Tochter, seit Ende der 1970er Jahre ein System aufgebaut, das die Zuteilung der IDA-Mittel anhand von Indikatoren steuert, welche die Leistung der Empfängerregierung in bestimmten Politikfeldern spiegeln sollen (*Performance Based Allocation*, PBA). Einige dieser Indikatoren, die in einem jährlich aktualisierten *Rating* erhoben werden (*Country Policy and Institutional Assessment*, CPIA), beziehen sich auf Regierungsführung.
- Neueren Datums ist die bereits erwähnte *Governance and Anticorruption Strategy*, für deren Erstellung die Weltbank auf der diesjährigen Frühjahrstagung ein Mandat seitens ihrer Gouverneure erhalten hat. Sie soll eine kohärente Strategie liefern, welche einerseits die Operationen der Weltbank auf Projekt- und Länderebene erfasst und andererseits der Weltbank Leitfunktionen auf globaler Ebene zuweisen soll.

#### 1.1.1 Weltbank-Institut: »Governance Matters«

Seit 1996 erhebt eine Forschungsgruppe um Daniel Kaufmann am WBI *Governance*-Indikatoren. Diese bislang alle zwei Jahre aktualisierten Indikatoren decken inzwischen mehr als 200 Länder ab. Das zugrunde liegende Datenmaterial wird aus 37 Quellen von insgesamt 31 verschiedenen Organisationen zusammengetragen und bezieht sich auf die Wahrnehmung von *Governance*. Aus diesen Daten aggregiert das WBI seine Indikatoren und bildet daraus *Rankings* für die folgenden sechs Dimensionen, die zugleich das *Governance*-Verständnis dieses Projektes widerspiegeln:<sup>5</sup>

- 4 Zusätzlich lässt sich noch der Global Monitoring Report 2006 erwähnen, der im Rahmen der internationalen Agenda der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) zu verorten ist. Von Mitarbeitern der Weltbank und des IWF verfasst, zeigt dieser Report weiter gefasste und kritischere Ansätze in Hinblick auf die *Governance*-Diskussion auf. Allerdings haben sie keine Verbindlichkeit. Darauf wird in der Umschlaginnenseite ausdrücklich hingewiesen. Ihr Status ist mithin unklar (siehe WORLD BANK 2006a).
- 5 Kaufmann/Kraay/Mastruzzi (2003) definieren *Governance* folgendermaßen: »... as the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (1) the proc-

- *Voice and Accountability,*
- *Political Stability and Absence of Violence,*
- *Government Effectiveness,*
- *Regulatory Quality,*
- *Rule of Law,*
- *Control of Corruption.*

Eine Besonderheit bei der Verarbeitung der Daten besteht darin, dass die Forscher vom WBI versuchen, für jeden Indikator und jedes Land die Wahrscheinlichkeit der Abweichung mit zu berechnen. Sie sind sich bewusst, dass die Unschärfen bei den einzelnen Indikatoren oft erheblich sein können (und warnen deshalb vor einfachen synchronen oder diachronen Vergleichen), sind jedoch zugleich zuversichtlich, durch die Aggregation zu insgesamt zuverlässigen Ergebnissen zu kommen.

Auch wenn das WBI betont, dass seine Ergebnisse keine offizielle Position der Weltbank darstellen, ist die Verflechtung dennoch unverkennbar. So befindet sich der CPIA-Index der Weltbank (siehe unten) ebenso unter den insgesamt 37 Datenquellen von KKM wie umgekehrt das CPIA auf den KKM-Indikator zur Regulierungsqualität zurückgreift. Und an der Erstellung der neuen Weltbankstrategie zu *Governance* und Korruptionsbekämpfung (siehe unten) ist Kaufmann wesentlich beteiligt.

#### 1.1.2 IDA: Mittelallokation mit CPIA

Ende der 70er Jahre hat die Weltbank damit begonnen, *Country Assessments* durchzuführen, um die Vergabe ihrer Mittel für Niedrigeinkommensländer (*Low Income Countries, LIC*) zu steuern, die von ihrer Tochterinstitution IDA vergeben werden. Die Methodik dieser *Assessments* wurde inzwischen mehrfach überarbeitet. Neben der Bevölkerungszahl und dem Pro-Kopf-Einkommen sollen vor allem spezifische Leistungen der Empfängerländer über die Höhe der Mittelzuteilung aus dem jährlich mehrere Milliarden US-Dollar umfassenden IDA-Topf entscheiden. Diese Leistungen sollen von Weltbank-Mitarbeitern in den jährlichen CPIA-Ratings erfasst werden. Das CPIA enthält ausdrücklich auch *Governance*-Bewertungen, deren Bedeutung daran erkennbar wird, dass sie bei der Berechnung des Anteils, den ein Land an den verfügbaren IDA-Mitteln erhält, das stärkste Gewicht haben. An zweiter Stelle folgt die Bevölkerungszahl und erst an dritter und letzter Stelle das Pro-Kopf-Einkommen. Die Regierungsführung eines IDA-Empfängerlandes spielt mithin eine erheblich größere Rolle bei der Mittelverteilung als die Ein-

ess by which governments are selected, monitored and replaced, (2) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies, and (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them«.

kommensarmut. In der Praxis macht sich das schnell in mehrstelligen Millionenbeträgen bemerkbar. Die Situation fragiler Staaten versucht das PBA durch zusätzliche Gewichtungen zu berücksichtigen.

Nach Absicht der Weltbank soll das CPIA sowohl die Institutionen als auch die politischen Ziele (*Policy*) erfassen: »The CPIA assesses each IDA country's present policy and institutional framework for fostering poverty reduction, sustainable growth and ability to effectively use development assistance« (International Development Department 2006: 18). Das im CPIA enthaltene *Governance*-Konzept wird erkennbar, wenn man auf die Kriterien schaut, die in die »Endnote« des jeweiligen Länderratings eingehen. Insgesamt 16 Kriterien sind in vier Gruppen zusammengefasst:

#### Gruppe: *Economic Management*

- *Macroeconomic Management*
- *Fiscal Policy*
- *Debt Policy*

#### Gruppe: *Structural Policies*

- *Trade*
- *Financial Sector*
- *Business Regulatory Environment*

#### Gruppe: *Policies for Social Inclusion/Equity*

- *Gender Equality*
- *Equity of Public Resource Use*
- *Building Human Resources*
- *Social Protection and Labor*
- *Policies and Institutions for Environmental Sustainability*

#### Gruppe: *Public Sector Management and Institutions*

- *Property Rights and Rule-based Governance*
- *Quality of Budgetary and Financial Management*
- *Efficiency of Revenue Mobilization*
- *Quality of Public Administration*
- *Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector*

Während die ersten beiden Gruppen im Wesentlichen den klassischen wirtschaftspolitischen Konditionalitäten entsprechen, die an finanzielle Leistungen von Weltbank und IWF geknüpft sind, zielen die Kriterien der dritten und vierten Gruppe auf die politischen und technischen Dimensionen von *Governance*. Bei der Berechnung des Länderratings aus den einzelnen Kriterien spielen allerdings die im engeren Sinne politischen Aspekte aus der Gruppe 3 die geringste Rolle. An erster Stelle stehen hier bezeichnenderweise die eher technokratischen Kriterien aus Gruppe 4, gefolgt von denen der Gruppen 1 und 2.

### 1.1.3 Die Governance and Anticorruption Strategy der Weltbank

Die neue *Governance*-Strategie der Weltbank, die auf der Jahrestagung im September von den Gouverneuren diskutiert wurde, sieht die Weltbank auf drei verschiedenen Ebenen mit den Themen *Governance* und Korruption befasst:

- Projektebene: Hier geht es in erster Linie um Korruptionskontrolle und Risikomanagement bei Projekten und Programmen, die von der Weltbank finanziert werden.
- Länderebene: Auf dieser Ebene will die Weltbank ihre Empfängerländer bei der Verbesserung der Regierungsführung und -institutionen sowie bei der Korruptionsbekämpfung unterstützen. Hauptinstrument dafür sind die *Country Assistance Strategies* (CAS) der Weltbank, in denen Förderumfang und -instrumente für einen bestimmten Zeitraum festgelegt werden. Hier ist auch der Einfluss der *Governance*-Forschungen des WBI (siehe oben) besonders stark spürbar.
- Globale Ebene: Hier sucht die Weltbank eine Rolle als *Global Player* in Sachen *Governance*. Da sie im Unterschied zu den ersten beiden Ebenen im globalen Bereich kein genuines Mandat aufweisen kann, fallen die Formulierungen vorsichtiger und unverbindlicher aus. So ist auf dieser Ebene auch immer nur von »Partnerschaften« etwa mit anderen Gebern oder dem Privatsektor oder der Zivilgesellschaft die Rede.

»Governance«, so das Weltbank-Strategiepapier, das weiter beraten und auf der Frühjahrstagung 2007 mit Umsetzungsempfehlungen erneut vorgelegt werden soll, »refers to the manner in which public officials and institutions acquire and exercise the authority to shape public policy and provide public goods and services« (WORLD BANK 2006b). Wichtiger als diese allgemein gehaltene Definition sind jedoch die Instrumente und Akzente bei der Umsetzung der Strategie. Hier wird ein starker Fokus auf Korruptionsbekämpfung v.a. in den Empfängerländern ebenso sichtbar wie ein einseitig positiver Blick auf den Privatsektor. Die *Governance*-Perspektive der Weltbank bleibt erkennbar: eher technokratisch als politisch, mit starkem Akzent auf den nationalen Rahmenbedingungen und den staatlichen Akteuren und mit einer erheblichen Unschärfe – ob gewollt oder ungewollt – zwischen *Governance*- und wirtschaftlicher Liberalisierungs-Agenda.<sup>6</sup>

6 Diese Unschärfe ist auch in bestehenden *Governance*-Konditionalitäten der Weltbank erkennbar (siehe WOOD 2005).

## 1.2 Europäische Union

Im Rahmen der Fortschreibung entwicklungspolitischer Konzepte und Strategien, die sich im vergangenen Jahr im neuen »Entwicklungskonsens« und in der Afrika-Strategie niedergeschlagen haben, befasst sich die Europäische Kommission auch mit dem Thema *Governance*. Ähnlich wie bei der Weltbank geschieht das auf zwei Ebenen: der Ebene der Mittelzuteilung und der strategischen Ebene.

### 1.2.1 Die Allokationskriterien zum 10. Europäischen Entwicklungsfonds

Im Januar dieses Jahres legte die Europäische Kommission (Generaldirektion Entwicklung) einen Vorschlag zu den Zuteilungskriterien für den 10. Europäischen Entwicklungsfond (EEF) vor, der die Entwicklungshilfe der EU für die AKP-Staaten im Zeitraum 2008 bis 2013 abdeckt (EUROPEAN COMMISSION 2006a). Der Vorschlag beinhaltet ein zweistufiges Verfahren:

- In einem ersten Schritt wird aufgrund quantifizierbarer Kriterien, die sowohl den Bedarf als auch die Leistung des Empfängerlandes in verschiedenen Bereichen messen sollen, ein Finanzierungsrahmen für jeden Staat der Afrika-, Karibik- und Pazifik-Region (AKP) abgesteckt.
- Der zweite Schritt beinhaltet die Möglichkeit, im politischen Dialog mit den Empfängerländern zusätzlich zu diesem finanziellen Sockelbetrag eine weitere Tranche festzulegen, die ausgezahlt wird, wenn gemeinsam vereinbarte zusätzliche Ziele nachweisbar erfüllt werden.

Der Bereich der *Political Performance* wird ausdrücklich in den zweiten Schritt verlegt, da die hier relevanten Faktoren nach Auffassung der Kommission nicht angemessen mit quantifizierbaren Kriterien erfassbar sind.<sup>7</sup> Als Gegenstand des entsprechenden politischen Dialogs mit den Empfängerländern nennt das Dokument die »wesentlichen Elemente des Cotonou-Vertrags«: Menschenrechte, demokratische Grundsätze, Rechtsstaatlichkeit und den Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Dennoch sind auch unter den leistungsbezogenen Allokationskriterien im ersten Schritt solche zu finden, die ebenfalls unter den Begriff der Regierungsführung subsummiert werden können. In der folgenden Aufstellung

7 Das Dokument kritisiert ausdrücklich den CPIA-Index der Weltbank, da er seinerseits zu erheblichen Teilen auf Indizes zurückgreife, die eine eingeschränkte ökonomische Sicht auf Regierungsfunktionen vertreten und beispielsweise Wirtschaftsliberalisierung bei der *Governance*-Bewertung übergewichten (EUROPEAN COMMISSION 2006a: 23).

der Allokationskriterien sind sie durch Unterstreichen hervorgehoben:

- a) Grundlegende Bedarfsindikatoren:
- Größe der Bevölkerung,
  - Pro-Kopf-Einkommen (*Purchase Power Parity*).
- b) Zusätzliche Bedarfsindikatoren:
- Alterszusammensetzung der Bevölkerung,
  - HIV/Aids-Prävalenz,
  - UNDP-Armutindex,
  - Unterernährung von Kindern unter 5 Jahren,
  - Verletzbarkeit durch Wachstumsschwankungen oder geografische Faktoren.
- c) Leistungs-Kriterien:
- Finanzielle Leistungsfähigkeit (Absorptionsfähigkeit, Abhängigkeit von externer Hilfe),
  - Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (nachhaltiges Wirtschaftswachstum, Investitionsklima),
  - Soziale Leistungsfähigkeit (öffentliche Ausgaben für Gesundheit und Bildung im Vergleich zu Militärausgaben, Fortschritt bei Grundbildung für alle, Fortschritt bei Reduzierung der Kindersterblichkeit).

#### 1.2.2 Die Strategie-Ebene: »Governance in the European Consensus on Development«

Ende August präsentierte die Europäische Kommission ein Konzept zur Umsetzung demokratischer *Governance*, wie sie als Anliegen im Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik sowie in der EU-Strategie für Afrika enthalten ist (EUROPEAN COMMISSION 2006b). Der erste, grundsätzliche Teil betont den umfassenden und ganzheitlichen Charakter von *Governance* auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene und benennt Prinzipien, von denen die EU sich bei der Förderung guter Regierungsführung in Partnerländern leiten lassen will: politischer Dialog, Transparenz, Eigenverantwortung – statt Konditionalität –, wechselseitige Verpflichtungen, Anreizmodelle, partizipatorische Bewertungen von *Governance*, Einbeziehung der Zivilgesellschaft, Budgethilfe, Geberharmonisierung, Orientierung an nationalen Prioritäten, Nutzung vorhandener nationaler Strukturen und besondere Berücksichtigung der Situation fragiler Staaten.

Im zweiten Teil wird die Anreiz-Tranche vorgestellt, die für den 10. EEF bei den AKP-Ländern eingesetzt werden soll. Mehr als 10 Prozent des Gesamtbudgets sollen dafür zur Verfügung stehen (2,7 Mrd. EUR von insgesamt 22,6 Mrd. EUR für 2008–2013). Das sechsstufige Verfahren zur Feststellung des Anspruchs auf diese Tranche und zur Überwachung der Ergebnisse orientiert sich allerdings kaum noch an den Grundsätzen des ersten

Teils. Stattdessen überwiegen vom Prozess her wieder einseitige externe Bewertungen und Entscheidungen der Europäischen Kommission und der EU-Mitgliedsstaaten, während sich bei den Inhalten deutlich europäische Eigeninteressen niederschlagen (z.B. in den Bereichen Freihandel, Terrorismusbekämpfung und Migrationskontrolle).

Wie bei der *Governance*-Strategie der Weltbank stehen auch bei der Strategie der Europäischen Kommission die Planungen für die Implementierung in den kommenden Monaten auf dem Programm. Ob in dieser Phase die Bedenken von zivilgesellschaftlicher Seite noch ausreichend eingebracht und berücksichtigt werden können, ist jedoch zweifelhaft. Während die Arbeit an diesen Strategien bereits weit vorangeschritten ist, steht der Dialog mit den vorrangig Betroffenen – sofern es ihn überhaupt gibt – noch ganz am Anfang.

### 1.3 Geberharmonisierung und Empfängerorientierung: Die Agenda der Pariser Erklärung

Vom 28. Februar bis 2. März 2005 tagte in Paris das High Level Forum on Joint Progress Toward Enhanced Aid Effectiveness. In Fortführung einer ähnlichen Konferenz, die zwei Jahre zuvor in Rom stattgefunden hatte, ging es darum, sowohl von Seiten der Geber wie auch der Empfänger die Bedingungen für eine wirkungsvollere Nutzung von Entwicklungshilfe zu verbessern. Grob zusammengefasst lautet die in der Pariser Erklärung<sup>8</sup> enthaltene Abmachung, dass die Geber ihre Hilfe gemeinsam an nationalen Entwicklungsplänen der Empfänger ausrichten und über deren Haushalte und Institutionen abwickeln, während die Empfänger dafür Sorge tragen, dass ihre Entwicklungspläne, Budgets und Institutionen den notwendigen Standards genügen.

Im Rahmen dieser Agenda ergeben sich folgende Zielvorgaben mit *Governance*-Bezug für die Empfängerregierungen:

- Die Empfängerländer müssen über »operational development strategies« verfügen. Ob das der Fall ist, wird mithilfe einer Analyseverfahren der Weltbank ermittelt (*Comprehensive Development Framework*).
- Die Empfängerländer müssen über »reliable country public financial management systems« verfügen. Der entsprechende Maßstab ist vom CPIA der Weltbank abgeleitet (siehe oben).
- Die Empfängerländer müssen über »reliable country procurement systems« verfügen. Der Maßstab ist hier

8 Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. High Level Forum, Paris: 28.02. – 2.03. 2005.

die vierstufige *Procurement scale of performance des Roundtable on Procurement Analysis*.

- Die Empfängerländer sollen bis 2010 unabhängige gegenseitige Überprüfungen (»independent mutual assessments«) hinsichtlich der Erfüllung der o.g. Vorgaben durchführen.

Die hier genannten Ziele decken nur ein schmales Band aus dem Bereich der Regierungsführung ab. Zudem sind sie in erster Linie technisch orientiert und sagen nichts zu politischen Dimensionen wie beispielsweise der Rechenschaftspflicht öffentlicher Mandatsträger oder einer zivilgesellschaftlichen Beteiligung an nationalen Entwicklungsstrategien. Da die Paris-Agenda jedoch mit klaren zeitlich festgelegten Zielen arbeitet und die meisten bilateralen Geberregierungen inzwischen begonnen haben, ihre Entwicklungszusammenarbeit auf diese Ziele hin zu orientieren, ist zu erwarten, dass auch die genannten Vorgaben hinsichtlich der Regierungsführung für die Entwicklungsländer in den kommenden Jahren an Bedeutung gewinnen werden.

## 1.4 Bilaterale Strategieentwicklung

Neben multilateralen Akteuren haben auch zahlreiche bilaterale Geber inzwischen begonnen, sich Gedanken über die Rolle von *Governance* in der Ausgestaltung ihrer Entwicklungszusammenarbeit zu machen. Die meisten dieser Prozesse sind derzeit noch im Gange und verlaufen trotz der Pariser Erklärung zur Geberharmonisierung zunächst auf nationaler Ebene. Einige sollen hier beispielhaft genannt werden:

- Die US-Regierung hat mit ihrem Millennium Challenge Account (MCA) ein eigenes System zur *Governance*-Bewertung vorgelegt, in der insbesondere der Korruptionsbekämpfung (seitens der Empfängerländer) eine zentrale Rolle zukommt.<sup>9</sup>
- Die britische Regierung hat im Juli dieses Jahres ein neues *White Paper* »Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor« veröffentlicht und darin ebenfalls ein eigenes »quality of governance assessment« angekündigt, das die Mittelverwendung steuern soll. Die entsprechenden Länderbewertungen sollen zwar auf Diskussionen mit anderen Gebern sowie mit Regierung und Zivilgesellschaft der Emp-

9 Um Zugang zu den Mitteln des MCA zu erhalten, muss ein Land beim Ranking zur Korruptionsbekämpfung besser als der Mittelwert abschneiden. KAUFMANN/KRAAY/MASTRUZZI (2005: 8 f.) zeigen allerdings, dass dieses Kriterium mit einer hohen Unschärfe behaftet ist und deshalb für viele Länder eine hohe Wahrscheinlichkeit für eine Fehleinstufung besteht. Im übrigen stützt sich das MCA-Selektionssystem allerdings in hohem Maße auch auf die KKM-Indikatoren.

fängerländer aufbauen, geschehen aber in Letztverantwortung der britischen Regierung. Das hinter den Bewertungen stehende *Governance*-Konzept stellt neben »State capability« und »Responsiveness« auch »Accountability« in den Mittelpunkt und ist damit, soweit bereits erkennbar, stärker politisch ausgerichtet als etwa die Kategorien der Pariser Erklärung oder des CPIA (siehe DFID 2006: 22).

- Die französische Regierung hat ihrerseits angekündigt, bis Ende des Jahres ebenfalls ein Strategiepapier zu *Governance* vorzulegen.<sup>10</sup>
- Auch im deutschen Entwicklungsministerium (BMZ) läuft derzeit eine Überarbeitung des Kriterienkatalogs zur Bewertung von *Governance*, an der auch das Deutsche Institut für Entwicklungszusammenarbeit (DIE) beteiligt ist. Dabei will man zwar Indizes wie etwa den CPIA oder den Bertelsmann-Transformations-Index verwenden, jedoch nicht im Rahmen eines starren Zuteilungsverfahrens sondern nur als Bewertungshilfe für die zuständigen Länderabteilungen und bilateralen Gespräche.<sup>11</sup>

In all diesen Prozessen ist erkennbar, dass einerseits die Notwendigkeit gesehen wird, die Qualität von Regierungsführung und Regierungsinstitutionen in die Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen und zu diesem Zweck auch zu messen. Andererseits zeigen diese Versuche auch viel Unsicherheit über Inhalte und Verfahren. Bei aller Betonung von Geberharmonisierung und Partnerdialog scheinen die bilateralen Akteure sehr darauf zu achten, dass sie die Kontrolle für diese Prozesse, insbesondere für die *Governance*-Bewertungen, in der Hand behalten.

## 2. Die richtigen Konzepte und Prozesse?

Betrachtet man die o.g. Entwicklungen zum Thema *Governance* einmal aus der Perspektive der Zivilgesellschaft, die ja in erster Linie von guter oder schlechter Qualität der Regierungsführung betroffen ist, so fällt auf, dass diese Perspektive kaum gefragt ist. Das gilt beispielsweise für die Weltbank-Strategie, die der Zivilgesellschaft im Süden fast ausschließlich eine instrumentelle Rolle bei der Begrenzung der Korruptionsrisiken von Weltbank-Projekten zuordnet. Doch auch wenn zivilgesellschaftliche Beteiligung in Dokumenten eine stärkere Rolle spielt, ist das noch lange nicht bei den relevanten Prozessen der Fall. So haben die bisherigen Konsultationsprozesse nicht nur der Weltbank sondern auch der Europäischen Kommission keine wirklich sinnvolle Be-

10 Communiqué de presse du Ministère des Affaires Étrangères français, Paris: 12. September 2006

11 mündliche Mitteilung aus dem BMZ vom 10. Oktober 2006

teiligung für zivilgesellschaftliche Gruppen aus Ländern des Südens ermöglicht.

Das internationale Netzwerk katholischer Entwicklungsorganisationen (CIDSE) hat deshalb im Sommer dieses Jahres eine Befragung unter Partnerorganisationen aus 22 Ländern in Afrika, Asien und Lateinamerika durchgeführt, die über langjährige Erfahrung im Einsatz für Verbesserungen im Bereich von *Governance* in ihren Ländern verfügen. Das Ziel war, genauer herauszufinden, was in den Augen dieser zivilgesellschaftlichen Organisationen die entscheidenden Faktoren zur Verbesserung von *Governance* sind und welche Rolle dabei den Geberregierungen und -institutionen zukommen könnte. Konkrete Fragen betrafen auch die Themen Korruption und Konditionalitäten.<sup>12</sup>

Auf die Frage nach den wichtigsten Elementen guter Regierungsführung wurden (in dieser Reihenfolge) genannt:

- die Rechenschaftslegung des Staates gegenüber dem Bürger,
- die Einhaltung der fundamentalen Menschenrechte,
- partizipative politische Mitbestimmung,
- Rechtsstaatlichkeit und
- Anti-Korruptionsmaßnahmen.

Die Sicht der zivilgesellschaftlichen Gruppen auf Regierungsführung ist erheblich politischer als die Kriterien, die von Geberseite zur Bewertung der *Governance*-Leistung eines Landes angelegt werden. Die Geber verwenden häufig Indikatoren, die eher technische Aspekte etwa des öffentlichen Finanzmanagements betreffen. Was umgekehrt seitens der befragten NRO fast völlig fehlt, bei vielen Gebern aber eine hohe Bedeutung hat, ist der gesamte Komplex der Wirtschaftspolitik. Schon allein von diesen unterschiedlichen Akzenten her erscheint ein intensiverer Dialog zwischen Gebern und Zivilgesellschaft der Empfängerländer dringend angeraten.

Dieser Eindruck bestätigt sich, wenn man die Einschätzung der NRO hinsichtlich der Reformschritte ihrer Regierungen hinzunimmt. Die große Mehrheit der beteiligten Organisationen verneinte die Frage, ob sie mit der Prioritätensetzung ihrer Regierungen in Hinblick auf *Governance*-Reformen übereinstimmen. Darüber hinaus kritisierten sie, dass ihre Regierungen Reformen nicht effizient genug umsetzen. Die Regierungen würden die Reformen halbherzig durchsetzen, um die Geldgeber zu zufrieden zu stellen, nicht aber um die Verhältnisse für die Bevölkerung grundlegend zu verbessern. Die Partner forderten, dass die Reformen von unten nach oben kon-

zipiert und im nationalen Kontext erstellt werden sollten, anstatt von außen diktiert zu werden.

Diese Grundforderung zeigt sich auch bei der Bewertung der Rolle der Geber. Auf die Frage, ob die bi- und multilateralen Geldgeber mit ihrer Agenda die nationale Regierungsführung eher gestärkt oder eher geschwächt hätten, ergeben die Antworten zunächst keine eindeutige Tendenz. Allerdings zeigt sich bei näherem Hinsehen, dass diejenigen, die eine Stärkung bejahen, damit die Umsetzung der von den Gebern geforderten Reformen meinen, während die anderen schon darin eine Schwächung der *Governance* im eigenen Land sehen, dass ihre Regierung diese Reformen nicht selber konzipiert haben und damit einen Teil ihrer Souveränität an die bi- und multilateralen Geldgeber abgegeben haben. Stattdessen sollten Geber helfen, Räume für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen und internationalen Politikdialogen zu öffnen.

Dasselbe Bild zeigte sich bei der Bewertung der Wirksamkeit von *Governance*-Konditionalitäten. Die Hälfte der Antwortenden meint, dass Konditionalitäten zu Verbesserungen in der Regierungsführung ihres Landes beigetragen hätten (besonders in den Bereichen makroökonomische Stabilität, Korruptionsbekämpfung und öffentliche Finanzverwaltung, also den wichtigsten Anliegen der Geber), die andere Hälfte verneinte das.

Einigkeit herrschte hingegen bei dem Wunsch, dass Geber und Empfängerregierung sich auf ein gemeinsames Set von Standards einigen sollten, die dann für beide bindend sind. Inhaltlich wurden dabei in erster Linie genannt:

- die Einhaltung der Menschenrechte,
- Rechenschaftslegung des Staates gegenüber den Bürgern,
- Achtung der Souveränität des Empfängerlandes,
- freie und gleiche Wahlen,
- Korruptionsbekämpfung (auch auf Geberseite) und
- Transparenz bei Finanztransaktionen, insbesondere auch Entwicklungshilfe.

Solange ein solches beide Seiten bindendes Arrangement noch nicht eingeführt ist, drängen die Partnerorganisationen auf Veränderungen bei der gängigen Konditionalitätenpraxis (sofern sie Konditionalitäten nicht grundsätzlich ablehnen). So sind 43 Partner der Meinung, dass bi- und multinationale Geldgeber bei der Festlegung von Konditionalitäten die lokale Zivilgesellschaft stärker mit einbeziehen sollten. Sie fordern eine institutionalisierte Beteiligung der Zivilgesellschaft durch Konsultation und Überwachung der Transaktionen von Entwicklungszuschüssen sowie der korrekten Ausarbeitung und Implementierung von Konditionalitäten. Dies würde bewirken, dass die bi- und multinationalen Geldgeber einen Bezug zu den lokalen Bedürfnissen aufbauen würden, der im Endeffekt zu Konditionalitäten führen würde, die auf

12 Die Analyse der Ergebnisse liegt bislang noch nicht in umfassender Textform vor. Sie fand jedoch bereits Eingang in zwei Hintergrundpapiere zu den laufenden Strategieprozessen bei Weltbank und Europäischer Kommission: CIDSE 2006a und 2006b.



Fliegende Händler an einem Bus der Linie Arusha-Daressalam (Tansania)

die individuellen Probleme des Landes zielten und somit effektiver zur Entwicklung beitragen könnten.

Die Wirklichkeit sieht hingegen nach Einschätzung der Befragten völlig anders aus. Das wird beispielsweise bei den Antworten auf die Frage deutlich, wer momentan beim Zustandekommen von Konditionalitäten beteiligt sei. Die überwältigende Mehrheit nennt die bilateralen und multilateralen Geber (mit 43 bzw. 42 Stimmen) und die einheimische Regierung (mit 38 Stimmen). Parlament (7 Stimmen), Zivilgesellschaft (7 Stimmen) und andere einheimische Akteure wie Wissenschaftler oder Medien fallen demgegenüber dramatisch ab. Genau diese Bereiche sollten aber nach Auffassung der befragten Organisationen einbezogen werden. Bei der Frage, wer am Zustandekommen von Konditionalitäten beteiligt sein sollte, nennen sie Zivilgesellschaft, Parlament, Medien und den einheimischen akademischen Sektor noch vor der eigenen Regierung und den Gebern. Dabei sei es wichtig, dass der Prozess der Festlegung von Konditionalitäten transparent und gemäß genauen Richtlinien ablaufen sollte.

Doch auch hier widerspricht die Wirklichkeit dem Wunschbild, wie die Frage nach der aktuellen tatsächlichen Transparenz bei den von bi- und multilateralen

Geldgebern festgelegten Konditionalitäten zeigt. Der Umgang mit Konditionalitäten sei weder gegenüber der eigenen Regierung noch gegenüber den anderen relevanten nationalen Akteuren transparent genug. Dies könne nach Meinung der Partner durch einen verstärkten Dialog der verschiedenen Akteure (inklusive der Zivilgesellschaft), sowie durch die Veröffentlichung von Informationen zu den verschiedenen Verfahren geändert werden. Transparenz, intensivierter politischer Dialog und positive Anreize für Verbesserungen der Regierungsführung aber sind es, die nach Ansicht der befragten zivilgesellschaftlichen Partnerorganisationen für ein legitimes und wirksames Engagement der Geber unverzichtbar sind.

Transparenz und politischer Dialog sollten auch eine zentrale Rolle bei den *Governance-Assessments* spielen, dem Herzstück der zahlreichen *Governance*-Strategien, die derzeit von multilateralen und bilateralen Gebern entwickelt werden. Denn häufig wirken diese *Assessments* ex ante wie Konditionalitäten. Das gilt insbesondere vom CPIA der Weltbank, das inzwischen auch in nationale Strategien und andere Bereiche wie z.B. das *Debt Sustainability Framework* des IWF Eingang gefunden hat. Das CPIA wird jedes Jahr durch Länderteams der Weltbank anhand eines Fragebogens erhoben. Der Fra-

gebogen gibt Indikatoren für die Beurteilung der 16 Einzelkriterien vor. Diese Indikatoren entstammen mehrheitlich Weltbank- und IWF-Quellen. Erst die Endnoten sollen dann mit den »country authorities« diskutiert werden (in der Sprachregelung der Weltbank ist das in aller Regel nur die Regierung), ohne dass diese jedoch ein Mitspracherecht haben. Parlament und Zivilgesellschaft tauchen in diesem Prozess überhaupt nicht auf und die Veröffentlichung der individuellen Endnoten (erst seit diesem Jahr) ermöglicht auch keine aktive Beteiligung an einem politischen Dialog zur Verbesserung der Regierungsführung. So können über die *Assessments* ebenso wie über Konditionalitäten Einseitigkeiten, falsche Gewichtungen und Eigeninteressen der Geber transportiert werden.

Die in der CIDSE-Umfrage befragten NRO lehnen deshalb eine Leitrolle der Weltbank bei *Governance-Assessments* ab. Gerade in diesem Bereich sei ein Verständnis für und Wissen über den lokalen Kontext absolut unabdingbar. Der Weltbank trauen die Befragten weder das eine noch das andere zu. Stattdessen sollten die lokale Zivilgesellschaft sowie lokale Institutionen und *Think Tanks* stärker einbezogen werden, da diese über das entsprechende örtliche Wissen und kulturelle Verständnis verfügen, um angepasste Reformen vorzuschlagen.

### 3. Welche *Governance*-Konditionalitäten braucht die Entwicklungszusammenarbeit?

*Governance*-Konditionalitäten gibt es bereits. In einer Untersuchung für das irische Hilfswerk Trócaire untersuchte Angela Wood insgesamt 20 *Poverty Reduction Support Credits* (PRSC) der Weltbank an zehn Ländern.<sup>13</sup> 45 Prozent der insgesamt mehr als 1.100 mit diesen Programmen verbundenen Konditionalitäten (*Prior Actions and Benchmarks*) bezogen sich auf *Governance*-Reformen. Der eindeutige Schwerpunkt lag dabei auf öffentlichem Finanzmanagement, gefolgt von Gesetzesreformen und Korruptionsbekämpfung.<sup>14</sup>

Für eine Bewertung der Wirksamkeit dieser Konditionalitäten ist es noch zu früh, doch stellt Wood (2005: 20) angesichts der insgesamt dürftigen Ergebnisse bisheriger allgemeiner Konditionalitäten-Evaluierungen die Frage, ob Konditionalitäten bei politischen Reformen, die tendenziell komplizierter und längerfristiger als z.B. ökonomische Reformen sind, das angemessene Instrument darstellen.<sup>15</sup> Dazu kommen die grundsätzlichen

politischen Bedenken hinsichtlich der demokratischen Legitimität solcher externen Interventionen, wie sie von zivilgesellschaftlicher Seite immer wieder geäußert werden (siehe oben).

Andererseits ist sowohl unter Gebern als auch unter der Zivilgesellschaft im Süden unumstritten, dass die zur Verfügung gestellten EZ-Mittel möglichst wirksam für ihren Zweck nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung verwendet werden sollen und dass die Regierungen der Geberländer ihren Bürgern (und Steuerzahlern) ebenso für diese Mittelverwendung rechenschaftspflichtig sind wie die Regierungen der Empfängerländer gegenüber ihren Bürgern.

Auf dieser Grundlage lassen sich einige Überlegungen als Beitrag zur Beantwortung der Frage nach Legitimität, Opportunität und Rahmen von *Governance*-Konditionalitäten ableiten.

Unproblematisch erscheinen *internationale Standards*, die unabhängig von Beziehungen der Entwicklungszusammenarbeit vereinbart werden. In diesen Bereich fallen vor allem die Menschenrechte, aber auch andere internationale Konventionen wie z.B. zu Arbeitsbedingungen oder zur Korruptionsbekämpfung. Solche internationalen Standards gelten für Geber und Empfänger gleichermaßen. Ihre Ratifizierung und Implementierung kann Gegenstand des politischen Dialogs auf Gegenseitigkeit sein. Sie sollten jedoch nicht durch Konditionalitäten erzwungen werden. Sie könnten freilich ein Selektionskriterium für die Geberländer sein. Das White Paper des britischen DFID weist mit seinen Überlegungen zu *Governance-Assessments* offenbar in die Richtung, solche Standards in den politischen Dialog einzubeziehen. Hier geht es nicht um die Durchsetzung einer wirtschaftspolitischen Agenda von außen, sondern um eine Stärkung des internationalen Völkerrechts. Verstößt ein Land gegen solche international verbindliche Standards, so ist die Staatengemeinschaft aufgerufen, darauf zu reagieren. Das sollte in multilateraler Abstimmung und in transparenten Prozessen geschehen. Im Rahmen der dann vereinbarten Maßnahmen ist auch eine Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit denkbar. Das ist jedoch etwas anderes als wenn Entwicklungshilfe von vornherein an explizite *Governance*-Konditionalitäten gebunden wird.

Entwicklungszusammenarbeit beruht auch auf Vertragsverhältnissen. Solche Verhältnisse aber erfordern *gemeinsame Standards zur zweckgemäßen Vertragserfüllung*. Das gilt umso mehr als die vertragschließenden Parteien Regierungen sind, die treuhänderisch für ihre Bürger agieren. Die in Frage stehenden Mittel sind nicht das Privateigentum einer Regierung oder einer internationalen Institution, sondern öffentliche Mittel,

intransparenten Verfahren besteht: »By agreeing reform plans in secret with governments the Bank would appear to be undermining good governance rather than promoting it.«

13 Wood 2005

14 Die auffällige Nähe eines großen Teils dieser Konditionalitäten zur wirtschaftspolitischen Liberalisierungsagenda der Weltbank wurde bereits oben erwähnt.

15 Wood (2005: 26) macht auch auf den Widerspruch aufmerksam, der gerade bei *Governance*-Konditionalitäten im gegenwärtigen

die für Entwicklung und Armutsbekämpfung bestimmt sind. Dazu sind entsprechende Standards etwa hinsichtlich der Transparenz, der Rechenschaftslegung, aber auch der fristgerechten Einhaltung eingegangener Zahlungsverpflichtungen einzuhalten. Wichtig hierbei ist, dass es sich um Standards handelt, die klar festgelegt sind (einschließlich der zu beschreitenden Verfahren bei Nichterfüllung) und die für beide Seiten bindend sind. Auch wenn sie Bereiche betreffen, die für verantwortliche demokratische Regierungsführung relevant sind (Transparenz, Rechenschaftslegung etc.), sind solche Standards dennoch keine Konditionalitäten. Sie sollen die vereinbarungsgemäße Verwendung (und ggf. Rückzahlung) der Mittel sicherstellen, binden die Auszahlung aber nicht an Bedingungen, die über diesen Verwendungszweck hinausgehen.

Solche Standards nach dem Prinzip der gemeinsamen und gegenseitigen Verantwortung international weiterzuentwickeln, wäre ein wichtiges Desiderat sowohl zur Stärkung der *Ownership* in Beziehungen der Entwicklungszusammenarbeit als auch zur Vereinfachung von Verfahren und zur Steigerung der Wirksamkeit.<sup>16</sup> Sie sollten auch die Frage verantwortlicher Kreditvergabe bzw. -aufnahme umfassen und damit einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Schuldentragfähigkeit liefern.

Grundsätzlich unbedenklich erscheinen auch Maßnahmen zur Förderung guter Regierungsführung, die auf *gemeinsamen Zielvereinbarungen im Rahmen partizipativer nationaler Entwicklungspläne* beruhen. Eine entsprechende Zweckbindung von Mitteln seitens der Geber wurde von der Mehrheit der an der zitierten CIDSE-Befragung beteiligten Organisationen für unproblematisch erachtet. Bedingung ist freilich, dass sich die Ziele eindeutig aus nationalen demokratischen Prozessen ergeben und gemeinsam zwischen demokratischen Empfängerregierungen und Geberinstitutionen vereinbart werden. Dann handelt es sich nicht mehr um die Durchsetzung einer externen Agenda mithilfe von Finanzzusagen sondern um die Förderung gemeinsamer Ziele, deren *Ownership* im Empfängerland unstrittig ist. Ob in solchen Fällen deshalb überhaupt noch von Konditionalitäten die Rede sein kann, wurde von den Befragten nicht einheitlich beantwortet. Einige befürworteten den Begriff der »*Conditionality from below*«, um den Unterschied zu herkömmlichen wirtschaftspolitischen Konditionalitäten hervorzuheben, andere lehnten den Begriff der Konditionalität für diese Fälle grundsätzlich ab.

Hier zeigt sich, wie belastet der Begriff der Konditionalität bei Entwicklungsorganisationen (und auch Regierungen) im Süden ist. In aller Regel wird er nicht als neutrale Beschreibung für die Bedingungen verstanden, die mit einem Vertragsabschluss einhergehen, sondern als Instrument für externe Politikbeeinflussung. Sieht man auf die gängige Praxis der Konditionalitäten, so kann das

nicht verwundern. Sie wurden und werden immer noch vor allem dafür angewendet, um einem wirtschaftsliberalen Kurs in Ländern zum Durchbruch zu verhelfen, die finanziell auf externe Unterstützung angewiesen sind (siehe Beitrag Daniela Setton in diesem Band). Ob dieser Kurs von der Regierung und der Bevölkerung selbst getragen wird, spielt dabei keine Rolle.

Deshalb reagieren auch Organisationen, die sich seit langem für Verbesserungen der Regierungsführung in ihrem Land einsetzen, meist sehr empfindlich auf *Governance*-Konditionalitäten. Als Instrumente einer externen Agenda widersprechen solche Konditionalitäten in ihren Verfahren und häufig auch in ihren Inhalten den erklärten Zielen der Verbesserung verantwortlicher Regierungsführung im Interesse der Bürger. Diese Kontraproduktivität stellt sowohl ihre Praktikabilität als auch ihre politische Legitimität grundsätzlich in Frage. Wenn ein Geberland bestimmte politische oder wirtschaftliche Ziele gegenüber einem Entwicklungsland verfolgt, dürfen die Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit dazu nicht missbraucht werden. Solche grundsätzlich durchaus berechtigten Interessen sind vielmehr im politischen Dialog zu verhandeln.

Bei der Diskussion um *Governance*-Konditionalitäten sollte aber auch nicht aus dem Blick geraten, dass die Geber zahlreiche andere *Möglichkeiten diesseits des Einsatzes von Konditionalitäten* haben, um einen Beitrag zur Verbesserung der Regierungsführung zu leisten, z.B.:

- Transparenz bei der Mittelvergabe (Zuschüsse und Kredite);
- systematischer politischer Dialog auch mit Parlamenten und Zivilgesellschaft;
- Einhaltung und Förderung internationaler Standards (z.B. zur Korruptionsbekämpfung oder gegen Steuerflucht);
- Kapazitätsförderung für zivilgesellschaftliche Kontrolle öffentlichen Handelns (v.a. öffentlicher Haushalte);
- kohärente Überprüfung der eigenen Politik sowie der Politik der multilateralen Akteure auf mögliche Aushöhlung der staatlichen Rechenschaftspflicht von Empfängerregierungen gegenüber ihren Bürgern.

Die Geber sollten solche Möglichkeiten ausschöpfen, ohne Verletzung der Souveränität der Empfängerländer zur Verbesserung von Regierungsführung beizutragen. Dazu müssen sie allerdings auch ihren eigenen Verantwortungsbereich stärker einbeziehen. Gute Regierungsführung ist zunächst eine politische Aufgabe der jeweiligen Länder. Doch auch internationale Rahmenbedingungen und ein kohärentes Verhalten der Geberregierungen spielen eine erhebliche Rolle. Wollen die Geber darüberhinaus auch in einzelnen Ländern Fragen der Regierungsführung in die Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit einbeziehen, sollte das primär

16 vgl. auch Tan 2006

über den politischen Dialog geschehen, in den allerdings neben Mitgliedern der Exekutive auch die Legislative und Judikative sowie die Zivilgesellschaft einzubeziehen sind. Das ist leider noch viel zu wenig und viel zu unsystematisch der Fall, da die öffentliche Entwicklungshilfe als Domäne der Exekutive gesehen wird. Die relevanten Verhandlungen und Vereinbarungen finden meist hinter verschlossenen Türen statt. Sowohl bilaterale wie auch multilaterale Geber müssen sehen, wie sie ihre Rhetorik zu mehr Beteiligung mit dieser Praxis in Einklang bringen. Gerade bei der Verbesserung von Regierungsführung können Geber und Zivilgesellschaft in vielen Bereichen Partner sein. Die hier liegenden Potenziale sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft.

## Literatur

*CIDSE 2006a*: The World Bank's Strategy on Governance and Anticorruption – a civil society perspective, Brussels: August 2006.

*CIDSE 2006b*: Governance and Development Cooperation: Civil Society Perspectives on the European Union Approach, Brussels: August 2006.

*Department for International Development (DFID) 2006*: Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor, London: Juli 2006.

*EUROPEAN COMMISSION 2006a*: Document de Travail. Critères d'allocation pour l'aide européenne aux pays ACP dans le cadre de la coopération géographique

10e FED couvrant la période 2008–2013, Bruxelles: Januar 2006.

*EUROPEAN COMMISSION 2006b*: Governance in the European Consensus on Development. Towards a harmonised approach within the European Union, Brussels: August 2006.

*INTERNATIONAL DEVELOPMENT DEPARTMENT et al. 2006*: Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004, Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda, Vietnam, Draft Synthesis Report, Birmingham: Januar 2006

*KAUFMANN/KRAAY/MASTRUZZI 2003*: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002, Washington: Juni 2003.

*KAUFMANN/KRAAY/MASTRUZZI 2005*: Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004, Washington: Mai 2005.

*TAN 2006*: Responsible Financing or Unwarranted Interventions: Fiduciary Obligations in Loan and Aid Contracts Between Donors, Client States and Citizens. Briefing Paper for Eurodad, Brussels: März 2006.

*WOOD 2005*: Demystifying Good Governance: An Overview of World Bank Governance Reforms and Conditions, Dublin: Dezember 2005.

*WORLD BANK 2006a*: Global Monitoring Report. Millennium Development Goals: Aid, Trade, and Governance, Washington: 2006.

*WORLD BANK 2006b*: Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption, Washington: September 2006, Nr 2.

# Konditionalitäten durch »Verantwortliches Finanzieren« ersetzen

Peter Lanzet<sup>1</sup>

## Einleitung

Der britische Entwicklungsminister Hilary Benn hat es tatsächlich gewagt. Er stellte Weltbankpräsident Paul Wolfowitz in der Woche vor der Jahrestagung der Weltbank in Singapur im September dieses Jahres vor ein Ultimatum. Entweder die wirtschaftspolitischen Konditionalitäten der Weltbank entfallen bei der künftigen Vergabe von Krediten oder das Vereinigte Königreich wird seine Zahlungen für die Weltbank zurückhalten. Nach 30 Jahren neoliberaler Strukturanpassungspolitik, unterstützt von Großbritannien und fast allen Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) einschließlich Deutschlands, hat hier eine Zäsur stattgefunden. Jetzt sind Alternativen gefragt. Was aber soll an die Stelle der bisherigen Kreditkonditionalität treten?

Finanzierungskonditionalitäten von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF), die sich auf die Wirtschaftspolitik und die Regierungsführung der Entwicklungsländer beziehen, waren bereits Gegenstand der beiden vorangegangenen Beiträge (siehe Daniela Setton und Georg Stoll in diesem Band). Der vorliegende Beitrag beschränkt sich daher auf Kreditkonditionen, die sich mit technischen Standards der Regierungsführung und der Qualität von Institutionen befassen. Sie sind keineswegs unpolitisch. Darüber hinaus führt der Beitrag in Überlegungen weltweiter zivilgesellschaftlicher Netzwerke ein. Sie wollen neue ethische Standards treuhänderischer Verpflichtung in der Entwicklungsfinanzierung durchsetzen. Die Vorschläge werden gegenwärtig unter der Bezeichnung »Verantwortliche Entwicklungsfinanzierung« diskutiert. Dieses Konzept basiert auf einer bestimmten Sicht zivilgesellschaftlicher Akteure weltweit auf die internationale Finanzarchitektur und die Internationalen Finanzinstitutionen Weltbank und IWF. Diese Sicht wird daher zunächst kurz umrissen. Im Interesse der Kürze wird dabei auf den Facettenreichtum des politischen Spektrums verzichtet. Stattdessen werden die wesentlichen Elemente der gegenwärtigen Debatte hervorgehoben.

## 1. Konditionalitäten aus der Sicht der Zivilgesellschaft

Die weltweite Zivilgesellschaft sieht in der Geschichte der Nord/Süd-Beziehungen eine Ausbeutungs- und eine Emanzipationsgeschichte zugleich. Diese Elemente sind auch Teil der Entwicklungen der letzten 30 Jahre. Das waren jene Dekaden, die vom »Projekt« der Industrieländer geprägt waren, die Märkte, Rohstoffe, Kapitalien und Arbeitskräfte des Südens der Entwicklung zugänglich zu machen. Ein Instrument dazu war die konditionierte Vergabe von Krediten und Zuschüssen nach dem wirtschaftspolitischen Verständnis des »Washington Consensus« (siehe Beitrag von Daniela Setton in diesem Band). Dabei handelt es sich um ein ökonomisches Konzept, das u.a. die Deregulierung und Marktorientierung der nationalen Wirtschaft, den weitgehenden Abbau staatlicher Kontrollen beim Im- und Export von Kapital und Waren sowie die Bekämpfung der Inflation durch Ausgabenbeschneidung des Staatshaushaltes zum Gegenstand hat.

Zivilgesellschaftliche Akteure in Süd und Nord beobachteten unter Protest, wie im Namen der Entwicklung auf der Basis der Zusammenarbeit der nationalen mit den internationalen Eliten die Globalisierung mittels Kreditkonditionalitäten und Handelsliberalisierung durchgesetzt wurde. Bis dato nachhaltige Lebensumwelten, die sich ihrer »Modernisierung« widersetzen, z.B. traditionelle Handwerker und bäuerliche Landwirtschaft, verloren ihre Einkommensmöglichkeiten. Millionen von Menschen verelendeten. Zivilgesellschaftliche Akteure sind sich sicher, dass es bei Nutzung anderer Entwicklungskonzepte nicht zu den enormen menschlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Kosten dieser drei Entwicklungsdekaden gekommen wäre.

### 1.1 Wahrnehmung von Weltbank und Internationalem Währungsfonds im Süden

Es gibt Netzwerke von Nichtregierungsorganisationen (NRO) in den Entwicklungsländern, die davon ausgehen, dass der Westen durch seine Entwicklungshilfe einen positiven Beitrag zur Emanzipation in den politischen

<sup>1</sup> Peter Lanzet ist Referent für Internationale Finanzinstitutionen beim Evangelischen Entwicklungsdienst (EED).

Strukturen der Entwicklungsländer geleistet habe. Als die Internationalen Finanzinstitutionen im Jahr 1999 begonnen haben, zivilgesellschaftliche Akteure stärker in die nationale Planung für die Armutsbekämpfung einzubinden und ihnen einen Platz bei der Formulierung der *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) auf nationaler Ebene einzuräumen, wurde das von vielen als Schritt in die richtige Richtung begrüßt bzw. als späte Bereitschaft, ein Stück Souveränität an die Entwicklungsländer zurückzugeben. Gleichzeitig werden die PRSP aber von einer ganzen Reihe von einflussreichen NRO als neue Konditionalität verstanden. Der IWF nährt weiterhin die Skepsis in den Entwicklungsländern, dass er ihre *Ownership* an ihren eignen Entwicklungsplänen voll respektiert. Er muss ihnen künftig seine Armutsreduzierungs- und Wachstumskredite im Kontext ihrer Armutsbekämpfungsplanung anbieten, statt sie weiterhin an von außen hineingetragene Bedingungen der Wirtschaftsliberalisierungen zu binden.

Die kritische Zivilgesellschaft in Nord und Süd lastet die einseitige Politik der Internationalen Finanzinstitutionen ihrer internen Machtverteilung an. Die Entwicklungsländer verfügen im globalen Vergleich nur über geringes ökonomisches Gewicht im Bezug auf z.B. Export, Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Währungsreserven. Ihr Einfluss auf die Entscheidungen in den Vorständen von Weltbank und IWF ist ebenfalls gering. Hier herrschen die USA und die OECD-Länder mit ihren Sitz- und Stimmmehrheiten. Aber die Entwicklungs- und Schwellenländer sind die Hauptkunden für die Kredite und Zuschüsse von Bank und Fonds.

Die Geldmacht von Bank und Fonds wird von ihrer Bewertungsmacht um ein Wesentliches übertroffen. Länderzuteilungen für Entwicklungshilfemittel, Entschuldungen oder auch Investitionsentscheidungen werden inzwischen von vielen Geberländern auf der Basis eines Rahmenwerks von Weltbank und IWF zur Bewertung der Länderpolitiken und der Qualität der Institutionen eines Entwicklungslandes zugeteilt.<sup>2</sup> Es gibt keine Entscheidung zur Restrukturierung der Schulden eines Landes bei der nicht der Pariser Club der Gläubigerländer oder die jeweilige Bank der Expertise des IWF folgt. Vor jeder Entscheidung einer Bank, die Staatsanleihen eines Schwellen- oder gar Entwicklungslandes auf den Finanzmärkten anzubieten, wird das Votum des IWF eingeholt.

Die Zivilgesellschaft hat sich längst eine zynische Meinung von der Hilfe gebildet, die den Entwicklungsländern von den Internationalen Finanzinstitutionen zuteil wird. Sie geht davon aus, dass die Durchsetzung neoliberaler Wirtschafts- und Finanzkonzepte im Interesse und Auftrag der wichtigsten OECD-Länder – vor allem der USA – mit dem Mittel der Kreditkonditionalisierung

und unter Kooption, gelegentlich auch durch Bestechung der nationalen Eliten (z.B. durch Einbeziehung in lukrative Geschäfte) stattgefunden hat und weiterhin stattfindet. Die Mantra-gleiche Wiederholung der Marktorientierung in der Land-, Wald-, Bildungs-, Gesundheitspolitik oder Privatisierung in der Wasser- oder Energiepolitik hat diesen Eindruck zusätzlich verfestigt.

Für die Wohlmeinenden in den Internationalen Finanzinstitutionen mag das als Ungerechtigkeit erscheinen, da diese, insbesondere die Bank, bei wichtigen institutionellen Reformen z.B. der Haushalts- und mittelfristigen Finanzplanung in den Entwicklungsländern durch Kapazitätsbildung hilfreich eingegriffen haben. Einige zivilgesellschaftliche Akteure nehmen auch wahr, dass sie z.B. durch die Prüfung der Mittelverwendung erlassener Schuldendienste vor dem sog. Erfüllungszeitpunkt zur Verhinderung von Korruption beigetragen haben. Aber gerade an der Anti-Korruptionkampagne der Weltbank scheiden sich die Geister. Hier wird von zivilgesellschaftlicher Seite die Bereicherung des Westens angeprangert und werden Verbrechen an der Bevölkerung, Menschenrechtverletzungen und Umweltzerstörung durch Weltbank finanzierte Projekte z.B. im Bereich der extraktiven Industrien angeklagt. Die Weltbank selbst wird gerade im Beratungs- und Beschaffungswesen als korrupt wahrgenommen.

## 1.2. Das Beispiel Entschuldung

Einige europäische Exekutivdirektoren der Weltbank und des IWF bedauern heute die »Kultur der Bewilligungen«, die in Bank und Fonds von den 1980er Jahren bis in die Gegenwart vorherrschte. Dahinter verbirgt sich das Eingeständnis, dass die Vorstände Kredite an Entwicklungsländerregierungen bewilligt haben, um den Finanzierungsrahmen und den Wachstumsprozess von Bank und Fonds selbst zu befördern. Die mit den Projekten verbundenen Ziele und schon gar ihre Nebenwirkungen waren nachrangig. Denn wie jede Bank setzt sich auch die Weltbank eine möglichst hohe Neukreditvergabe zum Ziel. Bezieht man diese Eingeständnisse auf die jetzt bekannt gewordenen Korruptionsfälle in der Weltbank und auf Beratungsfirmen der Bank (wie z.B. die deutsche technische Consulting Lahmeier International), so ist die Vermutung nicht von der Hand zu weisen, dass die Weltbank und der IWF sich möglicherweise über viele Jahre am Abschluss illegitimer Kreditverträge beteiligt haben. Jubilee South, ein Südnetzwerk von Entschuldungsinitiativen, sieht das schon seit einigen Jahren so. Nach ihrer Wahrnehmung wurden viele Kreditverträge für von vorne herein unwirtschaftliche Maßnahmen, ohne Zustimmung der Betroffenen im Land und auf der Basis fragwürdiger Intentionen und Zusammenarbeit von Gläubigern und Schuldnervertretern abgeschlossen.

2 Dieses ist als *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) bekannt.

Diese Einschätzung haben sich in der Zwischenzeit auch das europäische Entschuldungsnetzwerk EURODAD und alle nationalen Entschuldungsinitiativen (in Deutschland Erlassjahr.de) zu eigen gemacht. Weltbankchef Wolfowitz bedauerte im März dieses Jahres bei einer Videokonferenz, dass die vom ehemaligen indonesischen Diktator Suharto angehäuften Schuldenmilliarden vom indonesischen Volk immer noch zurückbezahlt werden müssen. Einen Durchbruch hat hier die norwegische Regierung eingeleitet. Sie hat vor Jahrzehnten Schiffbaukredite mit norwegischer Lieferbindung an Ägypten, Ekuador, Peru, Jamaika und Sierra Leone vergeben. Nun hat sie erklärt, die mit den Projekten verbunden Kredite seinen nicht im Interesse der Empfängerländer vergeben worden. Entsprechend hat sie etwa 80 Mio. US-Dollar an eigenen Forderungen für nichtig erklärt. Vor einigen Monaten hat Norwegen die Weltbank gebeten, eine Expertise über die Frage der illegitimen Schulden zu erstellen. Ein Ergebnis liegt noch nicht vor.

Aber muss man Weltbank und IWF nicht zugute halten, dass sie die Entschuldungsinitiativen für die schwerverschuldeten ärmsten Länder (*Highly Indebted Poor Countries*, HIPC) und zum zusätzlichen Erlass ihrer multilateralen Schulden (*Multilateral Debt Relief Initiative*, MDRI) vorbereiteten? Entschuldungsinitiativen glauben, dass sie diese Initiativen nicht ganz uneigennützig auf den Weg brachten. Sowohl die Bank als auch der Fonds profitierten institutionell davon. Sie konnten ihre Expertise im Rahmen der zur Entschuldung führenden Schritte einbringen. Ihre eigenen Forderungen gegenüber den Entwicklungsländern werden Dollar für Dollar ersetzt. Schließlich können sie bis zu 40 Jahre alte Schulden abschreiben, die sie selbst für uneinbringlich halten. Erlassjahr.de hat an den Länderbeispielen Uganda und Bolivien nachgewiesen, wie die Weltbank sich zum eigenen Vorteil verrechnet hat. Die Weltbank ist sowohl Beratungsorganisation als auch ein Großgläubiger. Daher fragt sich, waren diese Fehler Zufälle?

## 2. Treuhandkonditionalitäten

Eine Treuhandbeziehung besteht im Rechtsverständnis dann, wenn eine Partei Rechte oder Verantwortlichkeiten einer anderen in deren Auftrag wahrnimmt. Weltbank und IWF verwenden öffentliche Mittel ihrer Mitgliedsregierungen als deren Treuhänder. Regierungen schließen als Treuhänder ihres Staates und seiner Bevölkerung Kreditverträge mit anderen Regierungen, Banken oder multilateralen Einrichtungen wie der Weltbank oder dem IWF ab. Zwischen Kreditnehmern und Gebern bestehen eigentlich keine Treuhandbeziehungen, sondern Vertragsbeziehungen. Dennoch könnten – wenn ein Treuebruch vorliegt – in vielen nationalen Rechtssystemen Agenten des Treuhänders, in diesem Falle also die Welt-

bank mit z.B. der Regierung von Malawi, gemeinsam für einen Treuebruch gegenüber dem Souverän »Staat von Malawi« verantwortlich gemacht werden. Bank und Fond und damit letztlich auch ihre Träger, sind also in die Treuhandverpflichtungen der Schuldnerländer gegenüber ihren Bevölkerungen einbezogen.

In der Praxis begründen Weltbank und IWF ihre Kreditkonditionalitäten mit ihren Treuhandverpflichtungen in Bezug auf die Zwecke, für die sie geschaffen worden sind, also bei der Weltbank z.B. in Bezug auf Wiederaufbau und Entwicklung. Sie orientieren die Treuhandkonditionalitäten, die sie den Schuldnerregierungen auferlegen, weitgehend an den treuhänderischen Verpflichtungen gegenüber den eigenen Geldgebern. Die Frage, ob die Schritte in einem Entwicklungsland, die zur Aufnahme eines Kredits geführt haben, nach der Verfassung und den Gesetzen des Landes legitim waren, wurde bis dato von Weltbank und IWF nicht politisch diskutiert, sondern bestenfalls im Kontext von Unterschriften unter Vertragsklauseln abgefragt. Die Frage, ob die Regierungen der Entwicklungsländer ihre treuhänderischen Aufgaben gegenüber ihrem eigenen Souverän erfüllten, wurde bisher nicht ernsthaft geprüft. Mit der Einführung der PRSP hat sich hier einiges geändert. Nun geht es um einen ländereignen Prozess der Planung und Umsetzung von Armutsbekämpfungsstrategien, an deren Erarbeitung neben der Exekutive auch die Parteien, das Parlament, die Öffentlichkeit und die Zivilgesellschaft beteiligt sein sollen.

### 2.1 Projekt-, Programm- und Politik-Konditionalitäten

Grundsätzlich muss zwischen Verträgen für Projektfinanzierungen einerseits und Vereinbarungen für Programm und Politik orientierte Finanzierungen andererseits unterschieden werden. Projektfinanzierungen z.B. durch die Weltbank eigene International Finance Cooperation (IFC) werden durch rechtlich gültige Vereinbarungen für Auszahlungen, Beschaffungen, Beratungsregeln, Berichterstattung, Wirtschaftsprüfungen usw. bestimmt. Diese richten sich nach den Durchführungsrichtlinien der Weltbank.

Mit den Strukturanpassungsprogrammen oder den im Rahmen der Politik der Armutsbekämpfungsstrategien vergebenen Krediten werden in Bezug auf die zugrunde gelegten Konditionalitäten komplexere Vereinbarungen abgeschlossen. Hier werden die Ziele, Kriterien und Bedingungen in einem *Letter of Intent* oder in einem *Letter of Development Policy* festgehalten. Zahlungen werden im Rahmen finanzieller Arrangements zur Unterstützung eines Reformprogramms geleistet. Im Gegensatz zu den Projektverträgen gelten die politischen oder die programmatischen Vereinbarungen nicht als vertraglich

durchsetzbar im rechtlichen Sinne. Der Teil dieser Arrangements jedoch, der Bezug nimmt auf Bedingungen des Finanzmanagements, gilt allerdings durchaus als rechtsverbindlich.

In den vorangegangenen Beiträgen wurden bereits die Konditionalitäten, die einem größeren programmatischen, man könnte auch sagen, einem ideologischen Zweck dienen (z.B. Strukturanpassungsprogramme, *Programme Based Lending* und PRSP) kritisch betrachtet (siehe Beitrag von Daniela Setton in diesem Band). Ferner wurde die kritische Sicht zivilgesellschaftlicher Gruppen bzgl. der *Governance*-Konditionalitäten dargestellt (siehe Beitrag von Georg Stoll in diesem Band). Zu letzteren zählen auch jene, die mehr technischer Natur sind. Sie sind besonders interessant für ein Konzept der »Verantwortlichen Finanzierung«, das im Folgenden näher betrachtet werden soll. Besonders interessant sind sie deshalb, weil hier der Eingriff in die Souveränitätsrechte eines Staates geringer ausfällt als bei den Konditionalitäten zur Wirtschaftspolitik oder zur Regierungsführung. Stattdessen soll die Anwendung von allgemeinen, technischen Standards zur Voraussetzung der Finanzierung gemacht werden können.

## 2.2 Eher technische Treuhandkonditionalitäten

Hier werden vor allem Systeme und Mechanismen betrachtet, welche die transparente Planung, Verwendung und die Berichterstattung von öffentlichen Finanzmitteln betreffen. Es werden Standards für die Aufstellung von Haushalten diskutiert. Die Einnahmen des Staates müssen der öffentlichen Kontrolle zugänglich sein, sie müssen transparent sein. Es müssen Verwaltungsverfahren in den Behörden eingerichtet werden, welche die Ausgabeneffektivität sichern. Das Rechnungswesen der Behörden muss hohen Ansprüchen genügen. Die Verschuldungssituation des Landes muss öffentlich und transparent sein. Ministerien, das Parlament und die Zivilgesellschaft müssen über die Einhaltung von Schuldentragfähigkeitskriterien wachen können. Administrative und politische Verfahren der Kreditaufnahme müssen eingehalten werden und daher transparent sein (z.B. zur Einschätzung des Rückzahlungsrisikos). Es geht ferner um die Arbeitseffizienz und Ausgabeneffektivität des öffentlichen Beschaffungswesens. Bei der Strafverfolgung von Bestechung und Korruption geht es um klare Beweisführung und rasche Aburteilung. Die politische Unabhängigkeit von Wirtschaftsprüfungsfirmen muss gewährleistet sein. Die Verfahren der Staatsbank zur Einhaltung der eigenen Kriterien bei der Leitzinsfeststellung, der Festlegung der Geldmenge oder der Überwachung der Geschäftsbanken müssen standardisiert und transparent sein.

In der zivilgesellschaftlichen Diskussion ist die Souveränität und die historisch kulturelle Eigenständigkeit eines Staates ein zentraler Bezugspunkt. Bei der Erstellung von Kriterien des »Verantwortlichen Finanzierens« ergibt sich daher das Problem der Trennung der eher technischen Konditionalitäten von damit eng verbundenen politischen Fragen, welche die Souveränität eines Staates und seiner eigenen Entwicklungsentscheidungen betreffen. Kann die Qualität der Finanz- und Steuerbehörden oder der Justiz von ihrer Unabhängigkeit als getrennt von der Regierung und den politischen Parteien gesehen werden? Kann ein Beschaffungswesen ohne freie Konkurrenz auskommen?

## 3. Das Konzept »Verantwortliches Finanzieren« und worauf es sich beruft

Ausgangspunkt für den Ansatz »Verantwortliches Finanzieren« ist die Verarmung ohnehin wirtschaftlich schwacher Bevölkerungsteile in den Entwicklungsländern durch die brutalen Folgen der Öffnung ihrer Märkte für den Weltmarkt. Ermöglicht wurde diese Zwanganpassung der Wirtschaftsstrukturen der Entwicklungsländer auf globaler Ebene in den vergangenen drei Entwicklungsdekaden durch einen Eingriff in ihre Souveränität mittels des Instruments Kreditkonditionalität. Das Konzept »Verantwortliches Finanzieren« soll den Internationalen Finanzinstitutionen den Hebel Kreditkonditionalitäten – vor allem die politischen Konditionalitäten, die sich auf die Wirtschaftspolitik und die Regierungsführung beziehen – aus der Hand nehmen.

Beim Verantwortlichen Finanzieren handelt es sich um ein im Entstehen begriffenes Konzept, das von vielen Akteuren der Zivilgesellschaft in Nord und Süd diskutiert wird. Es geht davon aus, dass Entwicklungsländerregierungen, bi- und multilaterale Finanziers und Förderer gemeinsame Verantwortung für die Prüfung von Krediten und die Durchführung der damit ermöglichten Vorhaben tragen. »Verantwortliches Finanzieren« bezeichnet etwas anderes als Konditionalität. Es bedient sich daher eines anderen Sprachgebrauchs. Wenn Gläubiger und Schuldner basierend auf einem verantwortlichen Finanzkonzept an einer gemeinsamen Treuhandaufgabe arbeiten, kann ein Bewusstsein entstehen, das nicht mehr im Namen einer wirtschaftspolitischen Ideologie wie der des Neoliberalismus die Verelendung von Millionen quasi als unvermeidlichen Kollateralschaden hinzunehmen bereit ist.

Beim Verantwortlichen Finanzieren wird aber nicht davon ausgegangen, dass Konditionalitäten grundsätzlich nicht erforderlich sind. Sondern es wird davon ausgegangen, dass treuhänderische Rechenschaftspflichten von Entwicklungsländerregierungen, Weltbank/IWF und damit letztlich auch der Geberregierungen zu al-

ler erst gegenüber den Bevölkerungen in den Entwicklungsländern bestehen, in deren Namen die Vorhaben ausgeführt werden.

Teil des Konzepts ist eine Verschiebung der Macht in den Finanzbeziehungen hin zum Souverän der Treuhandaufgaben. Das bedeutet Entscheidungen über Projekte, Politiken zu verlagern – wie ansatzweise bei den PRSPs – weg von der Weltbank und dem IWF und hin zu den nationalen Prozessen. Also hin zu der dezentralen Abwägung und Planung in den Distrikten, zur öffentlichen Debatte, zur Entscheidungsfindung von Parlamenten, zur Beteiligung von Betroffenen und von Zivilgesellschaft und abschließend zur Entscheidung der nationalen Regierungen. Verantwortliches Finanzieren hat als zentrale Maxime Transparenz. Ziel muss die klare Rechenschaftslegung von Regierungen gegenüber ihren Bevölkerungen sein. Es muss rechtsverbindliche Verfahren und politische Schrittfolgen geben, die Expertise, eine öffentliche Debatte und die Mitentscheidung der Parlamente bei Neuverschuldungen sicherstellen. Nachdem der nationale Entscheidungsprozess abgeschlossen ist, können die Gläubiger darüber befinden, ob sie das Risiko der Finanzierung tragen wollen.

»Verantwortliches Finanzieren« versteht sich als Instrument zur Eindämmung von Korruption, Verhinderung von Geldwäsche, Rückführung gestohlener Volksvermögen, Aufdeckung von Steuerhinterziehung und Verhinderung von Projekten, die Sozial- und Umweltstandards nicht einhalten und Menschenrechte in den internationalen Finanzbeziehungen verletzen. Transparenz und Information sollen es möglich machen, mit den Fingern auf korrupte Beamte, Politiker und Geschäftsleute zu zeigen, sie zu beschämen und – wenn möglich – die Gerichte für sie zu interessieren. Dabei herrscht das Bewusstsein vor, dass sich Korruption keineswegs auf afrikanische Despoten beschränkt. Ziel ist auch, die weit geknüpften Netze der Finanziere aus den reichen Ländern aufzudecken. In den OECD-Ländern sollten die Themen Kapitalflucht, gestohlene Volksvermögen, Steuerparadiese und Bestechung aufgegriffen werden. Es ist nicht einzusehen, dass viele OECD-Staaten bei den nationalen Eliten in den Entwicklungsländern für Investitionen werben. Die Re-Investition von nationalen Erträgen aus Wirtschaftsbetrieben in den Wirtschaftskreislauf der Entwicklungsländer ist wichtig für Wachstum, Arbeitsplätze und Wohlstand. Verhaltenskodizes wie die Anti-Korruptions- und Bestechungskonvention der OECD, die *Extractive Industry's Transparency Initiative* oder auch die Initiative *Publish What You Pay* weisen in die richtige Richtung. Aufgrund ihrer Freiwilligkeit schrecken sie die schwarzen Schafe der Entwicklungsfinanzierung allerdings nicht wirksam genug ab.

In der internationalen Debatte wird hier u.a. auch der *Peer Review-Mechanismus* vorgeschlagen. Die politische Praxis von Regierungen bei Fragen der Finanzierung, soll von anderen, befreundeten Regierungen bewertet wer-



Ladenbesitzer in An Qu auf dem tibetischen Hochplateau (China)

den. Sie sollen über Wachstums- und Verteilungspolitik, Regierungsführung, die Qualität von Institutionen, über Konditionalitäten, Sektorpolitiken usw. befinden. Allerdings sind die bisher z.B. zwischen afrikanischen Staaten gewonnenen Erfahrungen nicht sehr ermutigend. Zu deutlichen Empfehlungen gerade im Bereich der Regierungsführung haben *Peer Reviews* dort nicht geführt. Sie haben sich dort noch nicht empfohlen. Orientierungen und gute Praxisbeispiele für gute Institutionen und gute Regierungsführung bieten aber z.B. die UN Abteilung für Fortbildung und Forschung (UNITAR) an.

Gläubiger, gleich ob multilaterale Finanzinstitutionen, Regierungen oder Geschäftsbanken, dürfen nicht aus der Verantwortung für ihre Kredite entlassen werden. Die IWF-Praxis, de facto insolventen Schuldnerländern Stabilisierungskredite zuzuteilen, damit sie ihre ausländischen Gläubiger bedienen können, darf nicht erneut aufgegriffen werden. Schlechtes Risikomanagement von Gläubigern muss vom Markt wieder bestraft werden. Es ist unmoralisch und unverantwortlich, Managementfehler der Gläubiger mittels IWF-Beistandskrediten über die Reduzierung der Sozial- und Entwicklungsausgaben aus den Haushalten von Schuldnerstaaten zu finanzieren. Ein Fortschritt der globalen Finanzarchitektur wäre erreicht, wenn Schuldnerstaaten die Möglichkeit hätten, ein geregeltes Schiedsverfahren bei Staatsinsolvenz einzuleiten. Hier sollten die Schuldner direkt mit ihren Gläubigern über die Höhe der zahlbaren und abzuschreibenden Forderungen verhandeln können.

Ferner sollte die Doktrin über die illegitimen und verabscheuungswürdigen Schulden in internationales Recht übernommen werden. Dann kann entschieden werden, ob Kreditverträge unter unrechtmäßigen Umständen zustande gekommen sind und deshalb nichtig sind. Ein

fairen und transparentes Schiedsverfahren bei Staatsinsolvenz und die Strafbewehrung illegitimer Schulden sind geeignet, Gläubiger und Schuldner künftig enger an ihre treuhänderischen Pflichten zu binden.

»Verantwortliches Finanzieren« ist auf die Glaubwürdigkeit von Gebern und Nehmern angewiesen. Ein Grund für die Tendenz von Entwicklungsländerregierungen, Konditionalitäten zu umgehen oder gar zu sabotieren, liegt in dem Umstand, dass sie als Mitglieder in den Internationalen Finanzinstitutionen zwar Sitz und Stimme haben aber so wenig, dass sie weder gehört werden noch Einfluss haben. In der Weltbank und im IWF haben die 80 ärmsten Entwicklungsländer zusammengenommen gerade ca. 10 Prozent der Quoten. Sie brauchen aber 15 Prozent und mehr für die konkrete Einflussnahme auf die Tagesordnung oder die Entscheidungen der internationalen Finanzinstitutionen. Die nun Fahrt aufnehmenden Strukturreformen von Weltbank und IWF sollten den Niedrigeinkommensländern dieses Gewicht an Sitz und Stimmen um der eigenen Glaubwürdigkeit willen einräumen.

#### 4. Schlusswort

»Verantwortliches Finanzieren« sollte idealerweise auf folgenden Voraussetzungen aufbauen können:

- Regierungen, die in freien und fairen Wahlen und aufgrund eines funktionierenden demokratischen Systems gewählt wurden;
- parlamentarische Finanzaufsicht, die auch zivilgesellschaftlichen Akteuren die Möglichkeit einräumt, ihre Analysen vorzutragen;
- gesetzlich geregelter, transparenter Prozess der Aufstellung nationaler Haushalte, Zugänglichkeit der Berichterstattung und Evaluierung;
- Öffentlichkeit von Haushalts- und Finanzinformationen;
- praktizierte Informationsfreiheitsgesetzgebung und Behördentransparenz;
- regelmäßige, fristgerechte und unabhängige Wirtschaftsprüfung;
- Veröffentlichung von Verträgen mit und Zahlungen von multinationalen Konzernen;
- Beschränkung von Immunitäts-Statuten, »gläserne Abgeordnete«, Kronzeugen- bzw. Informantenschutz;

In der internationalen Debatte wird ferner darüber diskutiert, wie »Verantwortliches Finanzieren« – sobald es als Konzept konkretere Formen angenommen hat – in internationales Recht aufgenommen werden könnte, um dann letztlich auch Bestandteil internationaler Verträge werden zu können. Außerdem steht die Frage im

Raum, ob eine neue internationale Organisation gebraucht wird, um das zu gewährleisten oder ob bestehende UN-Organisationen die Entwicklung, Durchsetzung und Einhaltung von Bestimmungen des »Verantwortlichen Finanzierens« garantieren können. Bei allen noch ungeklärten Fragen ist »Verantwortliches Finanzieren« keine »Politikillusion«, sondern könnte nach einer Phase der Kriterienabstimmung und institutionellen Klärung durchaus bald die traditionelle Konditionalität im Gerüst der internationalen Finanzarchitektur ersetzen.

Weltbank-Präsident Wolfowitz hat dem britischen Entwicklungsminister vorgeworfen, eine Scheindebatte vom Zaum gebrochen zu haben, er wolle sich in Wirklichkeit nur als Vizechef der Labour Partei vor deren Parteitag empfehlen. Die deutsche Bundesregierung hat – dem Vernehmen nach – beim Jahrestreffen des Weltbank-Komitees in Singapur die Position der britischen Regierung unterstützt, wonach Liberalisierungs- und Privatisierungskonditionalitäten künftig vermieden werden sollen. Gemeinsam haben beide Regierungen erheblichen Einfluss auf die Gouverneursgremien und die Vorstände von Weltbank und IWF. Im Blick auf das Unglück, dass in 30 Jahren neoliberaler Strukturanpassungskonditionalitäten angerichtet wurde, sollten sie nun durch Kriterien des »Verantwortlichen Finanzierens« ersetzt werden.

#### Literatur

*Action Aid 2006: What progress? A shadow review of World Bank Conditionality, Johannesburg.*

*Eurodad 2006: Responsible Finance: Towards a Coherent Strategy on Corruption (EURODAD meeting report Brussels 9–11.6.2006)*

*Eurodad, Lucy: An overview of Civil Society Stances on responsible financing standards and conditionality. Manuskript bei der Autorin*

*Jubilee Debt Campaign 2006: The Pros and Cons of Old and New Conditionality for Debt Cancellation, London.*

*Eurodad/EUROIFINet Meetings 2006: Responsible Financing or Unwarranted Interventions, Brüssel.*

*Eurodad Report 2006: World Bank and IMF conditionality: A Development Injustice, ohne Ort*

*CIDSE 2006: The World Banks Strategy on Governance and Anti-Corruption, a Civil Society Perspective.*

*Wood, Angela 2005: Demystifying »Good Governance«: An overview of World Bank Governance Reforms and Conditions.*

## Das VENRO-Projekt »Perspektive 2015«

Um zur Umsetzung der international vereinbarten Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) und dem daran anknüpfenden »Aktionsprogramm 2015« der Bundesregierung beizutragen, hat der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) das Projekt »Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung« im Herbst 2001 gestartet. Hauptsächlich zielt das Projekt darauf ab, die Informationslage der deutschen Öffentlichkeit über die mit dem Jahr 2015 verbundenen Zielsetzungen zur Halbierung der Armut und zu einer sozialen und ökologisch nachhaltigen Entwicklung zu verbessern.

Das Projekt besteht im Wesentlichen aus den folgenden Komponenten:

- 1) Die Projektwebseite »<http://www.2015.venro.org>« liefert sowohl grundlegende als auch aktuelle Informationen zu den MDGs.
- 2) Der monatlich erscheinenden Newsletter »2015 aktuell« berichtet in knapper Form über Neuigkeiten in der internationalen Debatte rund um die MDGs und über Aktivitäten seitens der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) zum Thema MDGs. Der Newsletter kann über die beiden Projekt-Webseiten abonniert werden.
- 3) Unter dem Titel »2015 in der Praxis« werden in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Düsseldorf auf der Webseite »<http://www.prsp-watch.de>« Länderprofile bereitgestellt, die v.a. über die zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Erstellung, Umsetzung und Überwachung von Armutsminderungsstrategiepapieren (PRSPs) informieren.
- 4) Die Publikations- und Veranstaltungsreihe »2015 im Gespräch« diskutiert grundsätzliche sowie aktuelle Themen, die für die fristgerechte Verwirklichung der MDGs von Interesse sind. Die bisherigen Titel der Reihe lauten:
  - Nr. 1: »Armut bekämpfen – Gerechtigkeit schaffen«
  - Nr. 2: »Entwicklung braucht Finanzierung«
  - Nr. 3: »Globale Armut – Europas Verantwortung«
  - Nr. 4: »PRSP – Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung«

- Nr. 5: »Handel – Ein Motor für die Armutsbekämpfung?«
- Nr. 6: »Armutsbekämpfung und Krisenprävention«
- Nr. 7: »Wie kommen die Armen zu ihren Rechten? Armutsbekämpfung und Menschenrechte«
- Nr. 8: »Verdoppelung der Hilfe – Halbierung der Armut. Die Internationale Finanzfazilität – Neue Zauberformel der Entwicklungsfinanzierung?«
- Nr. 9: »Die Millenniumsziele in Reichweite? Eine Bewertung des entwicklungspolitischen Ertrags des Entscheidungsjahrs 2005«
- Nr. 10: »Welche Konditionalitäten braucht die Entwicklungszusammenarbeit?«

5) Unter dem Titel »2015 auf dem Campus« wird eine unregelmäßig erscheinende Reihe von Arbeitspapieren veröffentlicht, die kurze empirische Studien in den Themenfeldern MDGs, Armutsbekämpfung und PRSPs auf Grundlage sehr guter Studienabschlussarbeiten beinhaltet. Gleichzeitig findet einmal im Jahr eine Veranstaltung zu den Projektthemen in Kooperation mit wechselnden Hochschulen statt.

Alle erscheinenden Publikationen können auf der Webseite »<http://www.2015.venro.org>« herunter geladen werden sowie kostenlos in gedruckter Form dort oder direkt beim VENRO-Büro in Berlin bestellt werden.

Die 2015-Papiere Nr. 2–7 sind auch in einer englischen Übersetzung erhältlich.

Das Projekt wird aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert.

Das Projekt ist in Berlin angesiedelt und wird durch Dr. Gerhard Gad (Koordinator) und Jens Ramlow (Referent) betreut.

Adresse:

VENRO Büro-Berlin  
Projekt »Perspektive 2015«  
Ziegelstr. 30  
10117 Berlin

Tel.: 030/28 04 66-70/-71

Fax: 030/28 04 66-72

E-Mail: [berlin@venro.org](mailto:berlin@venro.org)

Internet: [www.2015.venro.org](http://www.2015.venro.org) und [www.prsp-watch.de](http://www.prsp-watch.de)

## VENRO-Mitglieder (Stand: Januar 2006)

- action medeor e.V. – Deutsches Medikamenten-Hilfswerk  
ADRA – Adventistische Entwicklungs- und Katastrophenhilfe e.V.  
Ärzte der Welt e.V. Médécins du Monde Deutschland  
Ärzte für die Dritte Welt e.V.  
Ärzte ohne Grenzen e.V. \*  
Akademie Klausenhof  
Aktion Canchanabury  
Andheri-Hilfe Bonn e.V.  
Arbeiter Samariter Bund Deutschland e.V. Bundesverband  
AWO International e.V.  
Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt Landesnetzwerke e.V. (agl) –  
Koordination  
Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in der Bundes-  
republik Deutschland e.V. (aej)  
Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe e.V. (AGEH)  
AT-Verband \*)  
Verband zur Förderung angepasster, sozial- und umweltverträg-  
licher Technologien e.V.  
Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit e.V. \*  
Brot für die Welt (BfdW)  
Diakonische Arbeitsgemeinschaft evangelischer Kirchen in  
Deutschland  
Bündnis Entwicklungspolitischer Initiativen e. V.  
Bund der Deutschen Katholischen Jugend  
Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger  
Behinderung e.V.  
Care International Deutschland e.V.  
Casa Alianza Kinderhilfe Guatemala e.V.  
CCF Kinderhilfswerk e.V.  
Christliche Initiative Romero e.V.  
Christoffel-Blindenmission e.V.  
DEAB-Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg e.V.  
DESWOS – Deutsche Entwicklungshilfe für soziales Wohnungs-  
und Siedlungswesen e.V.  
Deutsche Kommission Justitia et Pax  
Deutsche Stiftung Weltbevölkerung  
Deutsche Welthungerhilfe e.V.  
Deutscher Caritasverband – Caritas international  
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V.  
Deutsche Lepra- und Tuberkulose-Hilfe e.V.  
Deutsches Blindenhilfswerk e.V.  
Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e.V. (DKKV) \*  
Deutsches Rotes Kreuz \* – Generalsekretariat  
DGB-Bildungswerk e.V. – Nord-Süd-Netz  
Die Lichtbrücke e.V.  
Dritte-Welt-JournalistInnen-Netz e.V.  
Eine Welt Netzwerk Hamburg e.V.  
Eine Welt Netz NRW  
EIRENE – Internationaler Christlicher Friedensdienst e.V.  
Evangelische Akademien in Deutschland e.V. Sekretariat  
Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.  
FIAN Deutschland e.V. – FoodFirst Informations- und Aktions-  
Netzwerk.  
Gemeinschaft Sant' Egidio e.V.  
Germanwatch e.V. Nord Süd Initiative  
Handicap International  
Hildesheimer Blindenmission e.V. \*  
Hilfswerk der deutschen Lions e.V.  
Indienhilfe e.V. Herrsching  
INKOTA – Ökumenisches Netzwerk e.V.  
Internationaler Hilfsfonds e.V.  
Internationaler Ländlicher Entwicklungsdienst (ILD)  
Internationaler Verband Westfälischer Kinderdörfer e.V.  
Johanniter-Unfall-Hilfe e.V. – Johanniter International (JOIN)  
Jugend Dritte Welt e.V.  
KAIROS EUROPA – Unterwegs zu einem Europa für  
Gerechtigkeit e.V.  
Karl Kübel Stiftung für Kind und Familie  
KATE e.V. – Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung  
Kindernothilfe e.V.  
Lateinamerika-Zentrum e.V.  
Malteser International  
Marie-Schlei-Verein e.V.  
materra-Stiftung Frau u.Gesundheit e.V.  
Medica mondiale e.V.  
medico international e.V.  
Misereor Bischöfliches Hilfswerk e.V.  
Missionszentrale der Franziskaner e.V. \*  
Nationaler Geistiger Rat der Bahá'i in Deutschland e.V.  
NETZ – Partnerschaft für Entwicklung und Gerechtigkeit e.V.  
Ökumenische Initiative Eine Welt (ÖIEW)  
OIKOS Eine Welt e.V.  
ORT-Deutschland e.V.  
Oxfam Deutschland e.V.  
Peter-Hesse-Stiftung – Solidarität in Partnerschaft für eine Welt  
PLAN INTERNATIONAL DEUTSCHLAND e.V.  
Rhein-Donau-Stiftung e.V. \*  
Rotary Deutschland Gemeindienst e.V. \*  
Senegalhilfe – Verein e.V.  
Senior Experten Service (SES)  
Society for International Development (SID)  
Solidaritätsdienst-international e.V. (SODI)  
Sozial- und Entwicklungshilfe des Kolpingwerkes e.V.  
Stiftung Entwicklung und Frieden  
Stiftung Nord-Süd-Brücken  
Susila Dharma – Soziale Dienste e.V.  
Terra Tech – Förderprojekte Dritte Welt e.V.  
Tierärzte ohne Grenzen e.V.\*  
terre des hommes Bundesrepublik Deutschland e.V.  
TransFair – Verein zur Förderung des Fairen Handels mit der  
»Dritten Welt« e.V.  
Verband Entwicklungspolitik Niedersachsens e.V. (VEN)  
Verband Entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen  
Brandenburgs (VENROB) e.V. Geschäftsstelle c/o BBAG  
Weltfriedensdienst e.V.  
WELTHAUS Bielefeld e.V.  
Weltladen-Dachverband e.V.  
Weltnotwerk e.V. der KAB Deutschlands  
Werkhof e.V.  
Werkstatt Ökonomie  
World University Service (WUS) – Deutsches Komitee e.V.  
WORLD VISION Deutschland e.V.  
W. P. Schmitz-Stiftung  
Zukunftsstiftung Entwicklungshilfe bei der GLS Treuhand e.V.

\*) Gastmitglied

*2015*  
im Gespräch