

Abschied von der Strukturanpassung? : Die neue Vergabepolitik der Weltbank

Autor(en): **Falk, Rainer**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **24 (2004)**

Heft 47

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-652618>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Abschied von der Strukturanpassung?

Die neue Vergabepolitik der Weltbank

Die Weltbank verkündet seit diesem Sommer, sie habe der Politik der Strukturanpassung nunmehr definitiv abgeschworen und verfolge jetzt eine kundenorientierte Vergabepolitik, die stärker auf die institutionellen Bedingungen im Nehmerland eingehe und in deren Mittelpunkt die „Ownership“ der Regierungen vor Ort stehe. Ähnliche Verlautbarungen wurden von der Weltbank zwar schon öfter kommuniziert. Seit dem 1. September 2004 sind jedoch tatsächlich neue Leitlinien für die Vergabe nicht projektgebundener Kredite in Kraft getreten. An die Stelle der seit 1992 gültigen *Operational Directive: Structural Adjustment Lending Policy* ist ein *Operational Manual: Development Policy Lending* (OP 8.60) getreten (World Bank 2004). Ausgerechnet die linksliberale Frankfurter Rundschau nahm dies zum Anlaß für die Behauptung, die Bank habe alten Patentrezepten abgeschworen und die Entwicklungsländer würden künftig Kredite ohne Vorleistungen erhalten (vgl. FR 30.8.2004). Doch wie eine genauere Analyse der neuen Leitlinien ergibt, ist die Freude über den Durchbruch zu einer neuen Politik der Weltbank verfrüht.

Bislang unterschied man bei der Weltbank grob zwei Kategorien der Darlehensvergabe: das sog. *Investment Lending* (die sog. Investitionsdarlehen) für die Finanzierung konkreter Projekte wie Straßen, Schulen oder Staudämme, und das sog. *Structural Adjustment Lending* (die sog. Strukturanpassungsdarlehen), die – gekoppelt an ein Set makro-ökonomischer Politikaufgaben – an Länder vergeben wurden, bei denen ein kurz- oder längerfristiger Anpassungsbedarf infolge externer oder interner Schocks konstatiert werden konnte. Neben den Projektfinanzierungen der Bank, die oft mit problematischen Folgewirkungen für die lokale Bevölkerung einhergehen, entzündete sich die internationale Kritik bislang vor allem an der zweiten Darlehenskategorie, die rund ein Drittel der gesamten Kreditvergabe der Weltbank ausmacht (als eine gute Zusammenfassung dieser Kritik s. SAPRI 2002 und SAPRIN 2004). Diese zweite Kategorie wird es in Zukunft nur noch unter der Rubrik „Development Policy Lending“ (etwa: entwicklungspolitisch orientierte Darlehensvergabe) geben. Doch gehört mit der neuen Rubrizierung bereits die überkommene Strukturanpassungspolitik der Vergangenheit an?

Die Antwort ist nicht ganz einfach. Denn weder kann schlicht von einer „Überwindung der Strukturanpassung“ gesprochen werden, wie etwa in Kreisen des deutschen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) inzwischen üblich. Noch läßt sich aus den neuen Leitlinien eine bruchlose Kontinuität zur alten Strukturanpassungspolitik herauslesen. Der Wandel freilich hat Grenzen.

Die neue OP 8.60 tritt an die Stelle der unterschiedlichen Formen, in denen die Strukturanpassungsdarlehen bislang vergeben wurden, etwa der Sektoranpassungsdarlehen (SECALs), der eigentlichen Strukturanpassungsdarlehen (SALs) oder der Programm-Strukturanpassungsdarlehen (PSALs). Sie löst auch die Interim-Richtlinien für die Vergabe von PRSC-Krediten zur Unterstützung der Armutsreduzierung im Rahmen des PRSP-Prozesses (PRSP: „Poverty Reduction Strategy Papers“) ab, die IWF und Weltbank im Rahmen ihrer HIPC-Initiative zur Voraussetzung von Schuldenerleichterungen für die hochverschuldeten ärmsten Länder gemacht haben. Insofern handelt es sich um eine generelle Vereinheitlichung der Bestimmungen für das sog. *Policy Lending*, bei dem faktisch die Budgets der Nehmerländer im Gegenzug für die Verwirklichung einer bestimmten Politik finanziell unterstützt werden.

Bei der öffentlichen Vorstellung der neuen Politik wartete der zuständige Vizepräsident der Weltbank, James W. Adams, mit einigen Eingeständnissen auf, die den Sprechern der Bank bislang nicht so leicht über die Lippen gingen. Die Bank habe in der Vergangenheit „zu viele Vorschriften“ gemacht und gegenüber den Nehmerregierungen einen „One-size-fits-all-Ansatz“ verfolgt. Jetzt sollten die Regierungen die Politik selbst entwickeln: „Wir haben den präskriptiven Charakter der alten politischen Statements (der sog. *Letters of Intent* oder *Development, R.F.*) abgeschafft, in denen Ziele und Methoden nach dem Motto ‘So muß der öffentliche Sektor reformiert werden’ oder ‘So muß privatisiert werden’ detailliert festgelegt waren.“ Statt der engen Liste von früher, die sich auf den Haushaltsausgleich, die Handelspolitik oder die Preisreform konzentrierte, wolle man jetzt „ein viel breiteres Spektrum von Themen“ berücksichtigen (World Bank Press Release, August 10, 2004).

In der Tat heißt es in den neuen Richtlinien, daß die Entscheidungen über die Vergabe der Entwicklungskredite „auf der Basis der Einschätzung der Wirtschaftspolitik eines Landes, seines institutionellen Umfeldes und seiner Fähigkeit zur Umsetzung des Programms gefällt werden“. Bei der Bewertung der Situation und des Leistungsprofils eines Landes würden nicht nur wirtschaftliche und politische Umstände, sondern auch soziale und Governance-Aspekte berücksichtigt. Im einzelnen werden Anforderungen in folgenden Bereichen gestellt: Armutsbekämpfung, Regierungssystem und institutionelle Kapazitäten, Ownership, makro-ökonomische Rahmensezung und Schuldenragfähigkeit.

Dies ist nicht mehr die enge Liste des Washington-Consensus, auf den sich die Konditionalität traditionell gestützt hat, sondern bezieht Aspekte vor allem politisch-institutioneller Art mit ein, die bislang oft ausgeblendet waren. Dennoch handelt es sich eher um die Ergänzung des neoliberalen Ansatzes als um seine Überwindung. So ist für die Bank auch nach den Vorgaben von OP 8.60 bei der Beurteilung der makro-ökonomischen Rahmenbedingungen von entscheidender Bedeutung, ob das betreffende Land

„on-track“ mit dem IWF ist: „Wenn es kein (IWF-)Programm gibt“, so heißt es, „versichert sich das Bank-Personal, daß das IWF-Personal keine wesentlichen Bedenken hegt. Typischerweise geschieht dies, indem eine schriftliche Einschätzung des IWF hierzu angefordert wird.“

Es ist bemerkenswert, wie sehr die Weltbank bei der Bewertung und Definition der makro-ökonomischen Politik eines Landes dem IWF das Feld überläßt, geradeso als sei dieser eine objektive Instanz, die wertfrei über die makro-ökonomischen Rahmenbedingungen zu urteilen imstande ist. Auch bei der Bewertung der Schuldentragfähigkeit geht die Weltbank von den Ergebnissen der Artikel-IV-Konsultationen des IWF sowie von ihrer eigenen Länderstrategie (CAS) aus und vermerkt, daß mit den Entwicklungskrediten auch die Schuldendienstfähigkeit eines Landes gefördert werden solle – ein altes Ziel, weshalb die Strukturanpassungspolitik einmal aus der Taufe gehoben wurde.

Dies deutet darauf hin, daß die neuen Richtlinien für das *Policy Lending* nicht zuletzt Ausdruck für eine neue Arbeitsteilung zwischen IWF und Weltbank sind: Während der IWF sich im Zuge der „Reform“ seiner Konditionalität in den letzten Jahren wieder stärker auf die Durchsetzung der makro-ökonomischer Stabilisierung in den Schuldnerländern konzentriert hat, bleiben für die Weltbank vor allem Aufgaben im Bereich der *Soft Policy*, der sozialen und institutionellen Flankierung. Die vielgepriesene Konditionalitätsreform des IWF bedeutete jedoch in Wirklichkeit ein „Streamlining“ der bisherigen Bedingungen (und nicht deren inhaltliche Überwindung) und hat insofern die Führungsrolle des Fonds bei der Herstellung makro-ökonomischer Rahmenbedingungen nach neoliberalen Muster im Süden weiter gestärkt (Collingwood 2003). In diesem Kontext stellt sich also – wie schon bei der Beurteilung des PRSP-Prozesses in den letzten Jahren – ganz generell die Frage, welche Spielräume in diesem Rahmen für die anderen Bereiche (Armutsbekämpfung, Governance und Ownership) noch bleiben.

Die Bank betont, daß die Empfängerländer sich die den Darlehen zugrunde liegende Programmatik zu eigen gemacht haben müssen („ownership“). Doch wird die Bewertung der Kreditwürdigkeit letztlich im Rahmen der bankeigenen Länderstrategie (CAS) und des bankeigenen, jährlich durchgeführten „Country Policy and Institutional Assessments“ (CPIA; vgl. dazu Alexander 2004) vorgenommen! So heißt es im Absatz 3 der Leitlinien: „Die Angemessenheit der Bereitstellung einer entwicklungspolitischen Unterstützung für ein Land wird im Kontext der CAS und der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen des Landes beurteilt.“

Mit dem Länder-Rating CPIA teilt das neue OP 8.60 insbesondere den Grundansatz, die Darlehen im Gegenzug zu bereits durchgeführten bzw. angenommenen Politiken zu vergeben und nicht mehr aufgrund von Versprechungen oder Ankündigungen, wie sie bislang im Rahmen eines *Letters of Intent* bzw. *Development* vorgenommen wurden. Die Konditio-

nalität wird gleichsam nach vorne verlagert und muß realisiert sein, bevor es zur Auszahlung des Darlehens kommt. Insofern ist der Wegfall langer präskriptiver Listen im Rahmen der Darlehensverträge eine logische Folge der neuen Politik und sagt noch nichts über einen echten inhaltlichen Politikwechsel aus.

Die Weltbank hat betont, daß die neuen Richtlinien Ergebnis eines langen Konsultationsprozesses mit der Zivilgesellschaft sind, daß sie die Ergebnisse des SAPRIN-Prozesses und auch die Empfehlungen des sog. Salim-Reports über die Rolle der Weltbank im extraktiven Sektor (vgl. dazu: Hoering 2004) berücksichtigen und im übrigen lediglich die ohnehin vorgenommenen Veränderungen ihrer Vergabepolitik festschreiben. Angesichts dieser Beteuerungen ist es schon ein wenig verwunderlich, wie wenig Neuerungen die jetzt beschlossene Richtlinie gegenüber der vor über zwei Jahren präsentierten Ausgangsvorlage (vgl. Schneider 2002) enthält.

NGO-Think Tanks wie das in Washington ansässige *Bank Information Center* (BIC) konzidieren zwar den allgemeinen Fortschritt der Weltbank auf dem Feld sozial- und umweltorientierter Sprachregelungen. Gegenüber den einzelnen Leitlinien, die jetzt in der OP 8.60 aufgehen, konstatieren sie jedoch konkrete Rückschritte im Detail. So hatten die Interim-Leitlinien für PRSCs explizit die Notwendigkeit anerkannt, im voraus („ex-ante“) die sozialen und armutsreduzierenden Effekte eines Reformprogramms nachzuweisen. Das jetzige OP 8.60 sei da weit weniger spezifisch. Und die bisherigen Sektoranpassungsdarlehen (SECALs) waren der einzige Bereich gewesen, in dem die Strukturanpassungspolitik den Umweltverträglichkeitsrichtlinien (mit den darin enthaltenen Konsultations- und Veröffentlichungsvorschriften) der Bank unterlegen hat. Auch diese Bestimmungen tauchen in den Leitlinien für das *Development Policy Lending* nicht mehr auf.

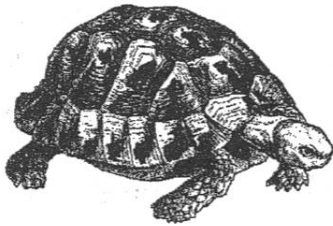
Literatur

- Alexander, Nancy, 2004: Richter und Geschworene zugleich: Das Punktesystem der Weltbank für die Schuldnerländer. In: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung (W&E), Sonderdienst Nr. 2 / Juni
- Collingwood, Vivien, 2003: Neue Konditionalitätsleitlinien beim IWF: Unverzichtbar oder unbrauchbar? In: W&E 02
- Falk, Rainer, 2000: Die Weltwirtschaft am Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Widerspruch 38 (2. Aufl.). Zürich
- Falk, Rainer, 2002: Rückschlag für die Nord-Süd-Politik. Strukturelle Ungleichheit im internationalen System. In: Widerspruch 42. Zürich
- Hoering, Uwe, 2004: Rohstoffausbeutung und nachhaltige Entwicklung: Die Weltbank im extraktiven Sektor. In: W&E-Sonderdienst Nr. 1 / März
- SAPRI (Structural Adjustment Participatory Review Initiative), 2002: Die zerstörerische Bilanz der Strukturanpassung: Weltweite Armutsproduktion statt globale Armutsbekämpfung. In: W&E-Sonderdienst Nr. 1-2 / Januar
- SAPRIN (Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN; eds.)

2004, Structural Adjustment: The SAPRI Report. The Policy Roots of Economic Crisis, Poverty and Inequality, Zed Books: London-New York
 Schneider, Ann Kathrin, 2002: Ein Schritt vor, zwei Schritte zurück: Die endlose Reform der Strukturanpassung. In: W&E 09
 World Bank, 2004: From Adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy, Policy Paper, Operations Policy and Country Services, The World Bank: Washington D.C., August

express

PF 102062 63020 OFFENBACH
 Tel. (069) 885006 Fax 821116
 express-afp@f-online.de



ZEITUNG FÜR SOZIALISTISCHE BETRIEBS- & GEWERKSCHAFTSARBEIT

In der aktuellen Ausgabe
 (10-11/04) u.a.:

- ◆ »Das Kopfschütteln, der Charme der Bourgeoisie...«, S. Cubela verfolgt, wie Opel in die Presse kam
- ◆ »Tarifpolitik unter Revisionsvorbehalt«, R. Müller zum VW-Abschluss
- ◆ K. Huckenbeck: »Ausscheren aus dem Konkurrenzango«, Kommentar zum Opel-Streik
- ◆ B. Heyl: »Verletzte Würde«, Rüsselsheim ,bei' Opel
- ◆ A. Bachmann: »Alternativen zu Armutstarifen«, Mindestlöhne und Existenzsicherung
- ◆ H. Claus: »ver.di in der Klemme«, zur ÖD-Tarifrunde
- ◆ H. Storn: »(Berufliche) Schulen als Unternehmen«, Outputsteuerung in der Bildung
- ◆ »Gegen Zwei-Klassen-Tarifvertrag«, Krankenhausbeschäftigte erringen Teilerfolg

- Ich möchte 1 kostenloses Probeexemplar
- Ich möchte die nächsten 4 aktuellen Ausgaben zum Preis von 10 Euro (gg. V.k.)