

Macht und Ohnmacht der internationalen Finanzinstitutionen

Joachim Betz

Bei der letzten Tagung von IWF und Weltbank im April 2006 rief das globale Aktionsnetzwerk gegen Armut erneut zu umfassender Streichung der Schulden von ärmeren Entwicklungsländern ohne Bedingungen seitens dieser Institutionen auf. Sie verhinderten die Verringerung von Armut, seien wirtschaftspolitisch unnötig und unterminierten die Fähigkeit der Schuldnerländer, eine selbst bestimmte Entwicklungspolitik zu betreiben.

Analyse:

Diese und zahlreiche ähnliche Äußerungen unterstellen eine beachtliche Durchsetzungsmacht der internationalen Finanzinstitutionen (IFIs), die so aber kaum gegeben ist:

- Die Macht von IWF und Weltbank wird tatsächlich meist überschätzt, beide Institutionen verfügen weder über große Apparate noch unendliche Mittel; ihre Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den Kreditnehmern ist begrenzt.
- Sie waren auch nicht sonderlich erfolgreich darin, parallel zu ihren eigenen Programmen zusätzliche private oder öffentliche Mittel zu mobilisieren.
- Sie sind aber nach wie vor entscheidende Agenturen für die Datensammlung und -aufbereitung, in der entwicklungspolitischen Diskussion und bei der theoretischen und praktischen Begleitung von Strukturreformen, auch wenn ihre Informationsvorteile langsam schwinden.
- Letzteres hat paradoxerweise auch damit zu tun, dass ihre Transparenz im Umgang mit der meist kritischen Öffentlichkeit deutlich zugenommen hat.

Keywords: Weltbank, IWF, Konditionalität, Strukturreformen, Zivilgesellschaft

1. Einführung

Selten variiert die Schlussfolgerung, ob es sich bei den jeweils untersuchten internationalen Organisationen um einflussmächtige oder schwache Agenturen handelt, so sehr wie beim IWF und bei der Weltbank. Manche halten diese Institutionen angesichts der Aufgabe des Nachkriegssystems fixer Wechselkurse und des Aufstiegs der internationalen Kapitalmärkte für mehr oder weniger überflüssig, andere sehen in ihnen unverzichtbare Agenturen zur Aufrechterhaltung des kapitalistischen Gesamtsystems. Diese Positionen können schwerlich gleichzeitig die Realität zutreffend wiedergeben; sie sind vornehmlich deswegen so konträr, weil die Steuerungsleistungen des internationalen Finanzmarktes völlig unterschiedlich beurteilt werden.

Im Folgenden soll überprüft werden, über welche materiellen Ressourcen zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen und über welche diskursiven Ressourcen zur Überredung/Überzeugung der Kreditnehmer oder anderer Kapitalgeber und zur Beeinflussung der entwicklungspolitischen Agenda die internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) tatsächlich verfügen. Die Darstellung soll zeigen, dass die Macht der IFIs vielfach überschätzt wird und rückläufig ist.

2. Die Macht von Weltbank und IWF über Entscheidungen

2.1. Materielle Ressourcen

Ziemlich eindeutig ist, dass Weltbank und IWF zu jenen internationalen Organisationen gehören, die über einen der größten Stäbe an Mitarbeitern und die umfangreichsten finanziellen Ressourcen verfügen. So beeindruckend sich diese Faktoren im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen ausnehmen, müssen sie freilich in Perspektive gesehen werden: Der Personalbestand beim IWF betrug Ende 2004 2.714 Mitarbeiter; das entspricht dem Personal einer größeren deutschen Stadtverwaltung. Der Verwaltungshaushalt des Fonds belief sich im Finanzjahr 2005 auf 905 Mio. US\$, die Steigerungsraten lagen in den letzten drei Jahren nur etwas oberhalb der Inflationsraten der Hauptkapitalgeber. Bei der Weltbank sieht es nicht wesentlich anders aus: Angesichts einer weitergehenden Dezentralisierung und der Tatsache,

dass die Beratung bei Einzelprojekten kleinteiliger sein muss, ist der Stab der Weltbank deutlich umfangreicher (2005: 8.700 Mitarbeiter). Auch bei der Weltbank stagnieren aber die Verwaltungskosten nahezu (2005: 1,5 Mrd. US\$).

Das mobilisierte Kreditvolumen der IFIs ist beachtlich. Beim Fonds zeigt es, wegen des überwiegenden Einsatzes zu Krisenzeiten, stark fluktuierende Tendenz. Die Zusagen streuten seit 1990 zwischen 1,7 und 32,2 Mrd. SZR¹ p.a., lagen im Jahresdurchschnitt 2001-2005 bei knapp über 20 Mrd. SZR, also – um einen Vergleichsmaßstab zu bemühen – bei knapp der Hälfte des Gesamtvolumens an Entwicklungszusammenarbeit der OECD-Staaten. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass nur der kleinste Teil der IWF-Zusagen auf stark vergünstigte Mittel lautet. Die Weltbank (IBRD) und ihre Tochterorganisation IDA (International Development Agency) zusammen sagten im Fiskaljahr 2005 Kredite im Volumen von 22,3 Mrd. US\$ zu. Davon entfielen knapp 8,7 Mrd. US\$ auf die konzessionären Mittel der IDA, die damit drittgrößter Geber von Entwicklungshilfe war.

Dieses stattliche Kreditvolumen muss aber ins Verhältnis zu den Aufgaben gesetzt werden: beim IWF, dessen Aufgabe die Überbrückung von Leistungsbilanzdefiziten ist, etwa zum Volumen des Güter- und Kapitalverkehrs seiner weniger entwickelten Mitgliedsstaaten, bei der Weltbank im Verhältnis zum gesamten Kapitalzufluss an diese. Stellt man diese Vergleiche an, zeigt sich, dass der entsprechende Anteil der Weltbank recht gering und abnehmend war; die über die Kreditmöglichkeiten entscheidenden Quoten des IWF erlitten (gemessen an den Leistungsbilanzdefiziten der Mitglieder oder an deren Außenhandel) einen stetigen Bedeutungsverlust.

Immerhin sind beide Institutionen unabhängiger von neu festgesetzten und freiwilligen Zuwendungen der Mitgliedsländer als manche vergleichbare internationale Organisation. Freilich bedürfen die IDA und die Fazilität für Armutsreduzierung und Wachstum (des IWF) periodischer Neuausstattung, die den reichen Mitgliedsstaaten in meist konfliktreichen Verhandlungen abgerungen werden muss. Die Kapitalerhöhung der IBRD, die Neufestsetzung der Quoten des IWF und der Grenzen der Ziehungsmöglichkeiten bedürfen

¹ Ende April 2005 entsprach der Wert eines Sonderziehungsrechts 1,52 US\$.

noch schwierigeren Verhandlungen. Im Übrigen wird die etwas stärkere Unabhängigkeit der IFIs von ihren reichen Mitgliedsländern durch stärkere Abhängigkeit von den Kapitalmärkten erkauft, weil die IFIs dort entweder Mittel aufnehmen oder ihrer Mitwirkung beim Schnüren von Finanzpaketen für Mitgliedsländer in Zahlungsbilanzkrisen bedürfen.

2.2. Macht durch Überredung/Überzeugung

Guter Rat der IFIs entfaltet vornehmlich dann Wirkung, wenn er auch mit finanzieller Unterstützung verbunden ist. Zwar sollten rationale Kreditnehmer – auch ohne Alimentierung – bereit sein, ein sinnvolles Reformprogramm durchzusetzen. Dieser zuweilen vorgetragene Optimismus verdrängt aber die beträchtlichen Übergangskosten von Reformen, die sich innergesellschaftlich unterschiedlich verteilen, wobei der Nutzen auch nur zeitlich versetzt anfällt. Es ist daher nicht verwunderlich, dass Regierungen die Umsetzung selbst technisch vorzüglicher Reformpläne verzögern. Unterstützung von außen kann Reformblockaden möglicherweise verringern und private Kreditgeber motivieren, neue Mittel zu vergeben.

Inwieweit Mitgliedsstaaten Ratschläge der IFIs zur makroökonomischen Stabilisierung und zur wirtschaftlichen Strukturreform umsetzen und inwieweit sie durch die Vereinbarung dieser Programme privatwirtschaftliche Akteure zur Überrollung ihrer Kredite/Anleihen oder zur Neuvergabe motivieren können (katalytische Funktion der IFIs), bleibt eine Frage. Beides ist nicht ganz unabhängig davon, ob diese Programme tatsächlich zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Mitgliedsstaaten beitragen. Strukturanpassungsprogramme der IFIs wurden oft dafür kritisiert, dass sie das Wachstum übermäßig dämpfen, den Armen schaden und inflexibel sind. Das soll hier nicht weiter vertieft werden. Wichtig ist nur, dass es nicht – jedenfalls ursprünglich nicht – Hauptziel der Programme war, Wachstum und sozialen Fortschritt zu fördern, sondern mehr oder weniger schnell die Leistungsbilanz zu sanieren. Hierbei waren die Resultate auch gar nicht so schlecht. In Bezug auf das wirtschaftliche Wachstum wurde zumeist ein kurzfristig dämpfender, langfristig ein schwach positiver Effekt konstatiert, der vornehmlich durch steigende Kapitalproduktivität generiert wurde. Der Einfluss auf das Haushalts-

defizit und die Inflationsrate war eher belanglos, im Zusammenhang damit entwickelten sich aber auch die Sozialausgaben weit positiver, als von Kritikern unterstellt.

Gemessen an den durch die IFIs selbst vorgegebenen Zielmarken fielen die Ergebnisse dennoch relativ bescheiden aus. Dafür ist aber weniger der ungeeignete Stabilisierungsansatz der Programme verantwortlich (wie eine weit verbreitete Kritik unterstellt), sondern die Tatsache, dass sie selten vollständig oder auch nur in den wichtigsten Teilen umgesetzt wurden. Dies führt direkt zur Diskussion der Überzeugungsmacht von Weltbank und IWF, die sie natürlich nur gegenüber jenen Staaten entfalten können, die auf ihre Mittel angewiesen sind, also nicht gegenüber den Industrie- und fortgeschritteneren Entwicklungsländern mit ungehindertem Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten.

Mit dem viel berufenen „Diktat“ der Bretton-Woods-Institutionen über die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Empfänger ist es in der Praxis nicht weit her. Zutreffend ist, dass Zahl und sektorale Breite der Kreditaufgaben vor allem seit den späten 1980er Jahren erheblich zugenommen haben, die IFIs sich jedenfalls theoretisch anschickten, das staatliche Mikromanagement in politisch sensiblen Bereichen zu übernehmen, und dass daher die Konditionalität, wie ironisch vermerkt wurde, weihnachtsbaumartigen Charakter annahm.

Praktisch erfuhr dieses ausufernde „Diktat“ jedoch deutliche und mit der Dichte der Interventionen eher zunehmende Restriktionen, weil die Kreditnehmer die Auflagen nicht, nur halbherzig oder lediglich selektiv umsetzten. Schon bis zu den 1980er Jahren betrug die Abbruchquote bei den IWF-Bereitschaftsabkommen immerhin 40 %, bei den längerfristigen (dreijährigen) und vom Reformansatz anspruchsvolleren Abkommen der erweiterten Fazilität gar 56 % (Remmer 1986). Killick (1996) kam bei der Analyse zu ähnlichen Ergebnissen: Von den Programmen zwischen 1980 und 1993 mussten 53 % vor ihrem regulären Ende ausgesetzt werden, von den Programmen zwischen 1991 und 1993 gar 61 %. Auch in den 1990er Jahren besserte sich die Bilanz nicht: Goldstein (2000), der IWF-Programme als umgesetzt wertete, wenn mindestens 70 % des Tranchenvolumens ausbezahlt wurden, kommt auf eine Erfolgsquote von 50 %, die sich im Zeitablauf verschlechtert hatte.

Die Weltbank kam bei Eigenevaluierungen ihrer erst in den 1980er Jahren eingeführten Strukturanpassungsdarlehen auf beachtliche Umsetzungsraten ihrer zahlreichen Abkommensbedingungen; bei der zweiten Selbstevaluierung wurde eine Quote von 60 % behauptet, bei der dritten gar eine von 80 %. Gleichzeitig konnte man von Vertretern der Bank lesen, dass bei 75 % der Anpassungsdarlehen die Tranchen nicht rechtzeitig ausbezahlt werden konnten, da hinsichtlich der Umsetzung von Auflagen nur ungenügende Fortschritte gemacht worden waren (McLeary 1989). Killick (1996) kommt in seiner Untersuchung für die Programme zwischen 1980 und 1988 zum selben Ergebnis. Eine parallel dazu veröffentlichte unabhängige Untersuchung kam zu Umsetzungsraten, die je nach Land zwischen 15 % (Guyana) und 95 % (Türkei) lagen und je nach Sensibilität der geforderten Reformen beachtlich streuten. Sie zeigte auch, dass kleine, einflusslose und über keine Finanzierungsalternativen verfügende afrikanische Staaten mit besonders restriktiven Auflagen rechnen mussten (Mosley/Harrigan/Toye 1991). Abhängig vom Bereich war die Umsetzung der Auflagen hoch bei den quasi auf Knopfdruck durchführbaren Reformen (Abwertung, Herabsetzung der Zölle etc.), besonders mäßig bei den komplexen, mittelfristigen, politisch kontroversen und sensiblen Strukturreformen (Steuerreform, Abbau der Staatswirtschaft, Reform der sozialen Sicherung, Liquidation von Firmen).

Als Ursachen für die mangelnde und vergleichsweise schwach sanktionsbewehrte Umsetzung der Strukturanpassungsprogramme durch die Empfänger lassen sich vor allem folgende Ursachen identifizieren: Überforderung der Partner, schwache lokale Ownership, mangelnde Durchsetzbarkeit von Sanktionen, korporative Eigeninteressen und gegenläufige Effekte bilateraler Programme.

Die dargestellte Proliferation der Auflagen hat die so genannte Ownership bei den Strukturanpassungsprogrammen, also die Selbstverpflichtung der Regierung auf Inhalt, Umsetzung und Erfolg der Reformbemühungen, untergraben. Diese Ownership ist aber auch aus verständlichen lokal bedingten Gründen nicht sehr ausgeprägt. Durch die Reformen sind unmittelbar gesellschaftliche Interessen, die gut organisiert und einflussmächtig sind, negativ betroffen (vornehmlich durch Abbau des Staatsinterventionismus) zugunsten der schlecht organisierbaren Konsumenten, der Steu-

erzähler oder der Bauern sowie jener Gruppen, die möglicherweise vom stärker marktorientierten Kurs profitieren werden, im Augenblick aber als Unterstützungsmasse ausfallen müssen. Tatsächlich zeigt sich empirisch, dass die Umsetzung der Programme nicht an deren handwerklichen Fehlern scheiterte, an Härte oder Breite der Auflagen, sondern vornehmlich an lokalen politischen Faktoren, insbesondere am Einfluss spezifischer Interessen im Parlament, mangelnder politischer Kohäsion, mäßiger Qualität der Bürokratie und ethnischer Polarisierung (Ivanova et al. 2003).

Empfänger von Strukturanpassungskrediten müssen außerdem kaum Sanktionen fürchten, wenn sie die Auflagen nicht oder nur selektiv umsetzen. Meist werden die Programme dann neu ausgehandelt, oftmals die Leistungskriterien herabgesetzt oder die Fristen zur Umsetzung verlängert. Anpassungsprogramme hatten daher Drehtürcharakter: Argentinien wurde zwischen 1980 und 1999 mit 30 einschlägigen Krediten bedient, Ghana und Côte d'Ivoire mit jeweils 26. Die Staaten mit dieser intensiven Anpassung im Zuge der Bemühungen wiesen danach keine besseren makroökonomischen Daten auf als alle Entwicklungsländer. Besonders selektiv war die Vergabe von Strukturanpassungsdarlehen daher auch nach dem selbstkritischen Urteil der Weltbank nicht (World Bank 1998: 48).

Kreditnehmer handeln also durchaus rational, wenn sie im Hinblick auf den Bezug der Strukturanpassungsdarlehen nur das erforderliche Minimum an Reformen versprechen und nach Erhalt der Mittel wieder zurückrudern, um – eventuell – aufgrund der gleichen Selbstverpflichtungen erneut unterstützt zu werden. Kenia hat das innerhalb von 15 Jahren tatsächlich viermal erfolgreich praktiziert. Hinzu kommt das institutionelle Eigeninteresse der Bretton-Woods-Institutionen daran, die Kreditbeziehungen auch bei mäßiger Programmumsetzung aufrechtzuerhalten. Nur durch hohes und steigendes Kreditengagement können die Quotenaufstockungen bzw. Kapitalauffüllungen bei Weltbank und IWF (gegenüber den Nettozahlern) und die Personalaufstockung gerechtfertigt werden, nur dadurch wird es auch den Kreditnehmern möglich, ihren Zins- und Tilgungszahlungen gegenüber den IFIs nachzukommen. Ferner werden die Bemühungen der IFIs, Regierungsführung und Wirtschaftspolitik zu verbessern, bei ihren weniger entwickelten Mitgliedern mitunter von fortgesetzter oder gar

verstärkter Alimentierung der Underperformers durch bilaterale Hilfe konterkariert.

Seit einigen Jahren wird auch von den IFIs selbst anerkannt, dass sie mit der Ausdehnung der Konditionalität ihr Mandat überzogen und damit den nationalen Politikfindungsprozess und die Ownership der Programme unterminiert haben. Logische Konsequenz war die Verschlanung der Konditionalität, beschlossen vom Exekutivausschuss des IWF im Frühjahr 2001. Bei der Weltbank setzte die Entschlackung später ein; sie wurde erst im Herbst 2004 zur Überprüfung ihrer Konditionalität aufgefordert. Schon vorher war die Zahl der Auflagen allerdings deutlich zurückgegangen.

2.3. Einfluss auf private Wirtschaftsakteure (katalytische Funktion)

Die Fähigkeit der IFIs, die wirtschaftliche Stabilität souveräner Schuldner wiederherzustellen und die Stabilität des internationalen Finanzsystems zu wahren, setzt voraus, dass sie selbst über ausreichende Mittel für diese Aufgabe verfügen oder andere, private Kreditgeber veranlassen können, ihre Kredite aufzustocken, ihre Kreditverträge zu verlängern und ihre Kredite zu überrollen. Dies wiederum verlangt, dass private Kreditgeber darauf vertrauen können, dass unter der Ägide der IFIs gezimmerte Stabilisierungs- und/oder Strukturanpassungsprogramme eine mittelfristig deutliche Verbesserung der Leistungsbilanz und damit auch zu erwartende Entspannung der Verschuldungssituation bringen. Mit dieser viel beschworenen katalytischen Funktion der IFIs, speziell des IWF, ist es nicht so weit her, wie es die auch damit begründete Konditionalität der Mittelvergabe erwarten ließe.

Durchgängig alle empirischen Untersuchungen kommen aber zu dem Ergebnis, dass der katalytische Effekt der IWF-Programme klein oder nicht signifikant war (Bird 2001; Ghosh et al. 2002; Cottarelli/Giannini 2003; Morris/Shin 2003) und dass der Fonds selbst dazu tendierte, diesen systematisch bei der Formulierung von Programmen zu überschätzen. Die katalytische Funktion der Weltbank muss im Wesentlichen in Bezug auf die Mobilisierung anderer Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit bestimmt werden, weil ihre Programme nicht auf die kurzfristige Besserung der Leistungsbilanz zielen. Nimmt man die

Kofinanzierung von Weltbankkrediten durch andere Geber als Maßstab, so ist deren katalytische Wirkung beachtlich. Der Anteil von Kofinanzierungen am Gesamtvolumen der Weltbankprojekte lag in den letzten Jahren immerhin bei rund 40 %. Allerdings entfallen diese zusätzlichen Mittel hauptsächlich auf wenige öffentliche Partner, vornehmlich die Interamerikanische Entwicklungsbank, Japan, die Europäische Union und Großbritannien. Private Kofinanzierungen machen nur etwa 10 % des Projektvolumens aus, fallen also nicht ins Gewicht.

Es bleibt zu erörtern, warum die katalytische Funktion der IFIs so schwach ausfällt. Das kann einmal damit zusammenhängen, dass sie ihren ursprünglichen Informationsvorsprung gegenüber privaten Akteuren verloren haben. Zweitens damit, dass ihr zwangsläufig geringes eigenes finanzielles Engagement für diese Akteure die Gefahr nicht sonderlich verringert, in die Insolvenz hineingezogen zu werden. Drittens können die IFIs nach Deregulierung der lokalen Finanzmärkte in Entwicklungsländern kaum noch damit drohen, sich finanziell zurückzuziehen, weil dies dann extreme Marktreaktionen provozieren würde (Anschauungsmaterial liefert der Krisenfall Indonesien 1997ff.). Die katalytische Funktion der IFIs greift nur, wenn die Daten des Schuldners schwach, aber nicht hoffnungslos schwach sind, wenn die Finanzierung durch den Fonds dem Schuldner gerade genügend Spielraum verschafft, dass er die notwendigen Anpassungsmaßnahmen unternimmt, und wenn die privaten Gläubiger dadurch ermutigt werden, ihre Kredite zu überrollen (Morris/Shin 2003).

2.4. Die diskursive Macht der internationalen Finanzinstitutionen

Die diskursive Macht der internationalen Finanzinstitutionen und ihre Fähigkeit zum Agenda-Setting müssten eigentlich auf überlegener Information beruhen. Es wurde vielfach auch behauptet, IFIs verfügten im Verhältnis zu anderen Akteuren über bessere, aktuellere und theoretisch stärker fundierte Information. Durch ihre Kreditvergabe garantierten sie, dass Informationen über Länder in einer wirtschaftlichen Krise überhaupt geliefert werden, umgekehrt veranlasse das eigene Kreditengagement die IFIs auch zur notwendigen Sorgfalt bei der Informationsaufbereitung. Diese

Aufgabe könne man daher nicht privaten Rating-Agenturen überlassen.

Die IFIs verfügen auch ganz offensichtlich über hohe Definitionsmacht in Bezug auf gute Finanz- und Wirtschaftspolitik oder Good Governance im Allgemeinen. Weltbank und IWF generieren die meisten Daten über die Umsetzung und Auswirkung marktwirtschaftlicher Freiheiten, sie sind gleichzeitig die größten Produzenten und wichtigsten Verteiler diesbezüglich advokatorischer Analysen, stellen damit gleichsam intellektuelle öffentliche Güter zur Verfügung. Weltentwicklungsberichte, der World Economic Outlook, einschlägige Sektor- und Regionalberichte stellen die etablierte Sicht der Entwicklungs-, Finanz- und Währungstheoretiker dar. Die IFIs verbreiten zusätzlich Kenntnisse über die besten Vorgehensweisen in zahlreichen Politikfeldern. Dies wird ebenfalls durch Umfragen unter Experten bestätigt und zeigt sich auch daran, dass sich bilaterale oder regionale Agenturen an den Bewertungen der IFIs orientieren, deren Strukturanpassungsprogramme und Sektorpolitiken gleichsam als Blaupause nutzen, auch wenn sie sich in ihren konkreten Zusagen Eigenständigkeit zu erhalten versuchen und/oder verbale Anstrengungen unternehmen, die Andersartigkeit ihrer Bemühungen zu unterstreichen.

Die komparativen Informationsvorteile der IFIs sind allerdings rückläufig. Dies hat neben der wachsenden Expertise privater Akteure (auch der Zivilgesellschaft) unter anderem damit zu tun, dass die Transparenz der IFIs im Umgang mit der Öffentlichkeit deutlich zugenommen hat, dass Berichte über Länder, Projekte und Vereinbarungen zwischen den IFIs und ihren Kreditnehmern heute weitgehend öffentlich gemacht werden. Wo einige Staaten die Veröffentlichung der Daten durch Weltbank und IWF versagen, reicht dies bereits aus, um an ihrer Kreditwürdigkeit zu zweifeln. Schließlich sind die Prognosen der IFIs über die wirtschaftliche Entwicklung auch nicht immer besser als jene der Privatwirtschaft; sie tendieren zu allzu großem Optimismus, möglicherweise auch, weil sie politisch beeinflusst sind.

3. Schlussbetrachtung

Die IFIs haben auf die Kritik hinsichtlich mangelnder Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit mit zunehmender Veröffentlichung von

Dokumenten, Strategie- und Länderpapieren, der Steigerung horizontaler „checks and balances“ und der engeren Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) reagiert. Im IWF wurde eine neue, nunmehr unabhängige Evaluierungsabteilung geschaffen, bei der Weltbank (1993) eine Inspektionseinheit, die Beschwerden von Gruppen prüfen soll, die sich negativ von der Verletzung der Bankrichtlinien betroffen fühlen. Im Jahr 1999 wurde ein Ombudsman berufen, um Beschwerden über die IFC (International Finance Corporation) und die MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) zu bearbeiten. Die IFIs setzen sich neuerdings mit NGOs auf allen Ebenen in Verbindung, was sich nicht zuletzt am Zustandekommen wichtiger Berichte ablesen lässt. Problematisch ist dabei, dass bei dieser Art von Interaktion NGOs aus dem Norden dominieren.

Der Einfluss der Zivilgesellschaft auf die Bretton-Woods-Institute kann in vielen Bereichen beobachtet werden, auch wenn er konkret im Einzelnen schwer nachweisbar ist. Es ist aber unwahrscheinlich, dass die Weltbank ihr Instrument der Sozialfonds entwickelt hätte, wenn die Zivilgesellschaft (auch UN-Organisationen wie die UNESCO) nicht massive Kritik an den sozialen Folgen der Strukturanpassung geübt hätte. Es ist ebenfalls unwahrscheinlich, dass die internationale Gemeinschaft ohne die Zivilgesellschaft so schnell auf eine fast vollständige Entschuldung der ärmsten Entwicklungsländer unter maßgeblicher Beteiligung der IFIs eingeschwenkt wäre. Es ließe sich auch behaupten, dass die Reaktivierung der auf die Bekämpfung der Armut gerichteten und weniger staatsfeindlichen Entwicklungsstrategie durch die Weltbank oder deren sensiblerer Umgang mit ökologisch problematischen Projekten so vielleicht nicht erfolgt wären.

Ganz unproblematisch ist dieser stärkere Einfluss der Zivilgesellschaft auf die Bretton-Woods-Institute allerdings nicht. Die Nichtregierungsorganisationen aus dem Norden (hier auch nur ein bestimmtes Spektrum) dominieren in diesem Gegendiskurs; er hat auch dazu geführt, die Konditionalität der IFIs weiter und in recht sensible Bereiche ausufern zu lassen. Insoweit war also die Zivilgesellschaft an der weiteren Einschränkung der Souveränität von (mitunter durchaus demokratisch gewählten) Regierungen von Kreditnehmern beteiligt.

Auch hinsichtlich der Beteiligung der lokalen Zivilgesellschaft im Süden an Programmen für

Wachstum und Armutsreduzierung lassen sich kritische Fragen formulieren. Ist es wirklich sinnvoll, wenn die IFIs zur Steigerung ihrer eigenen Legitimität direkt Kontakt mit einer selbst mandatierten und häufig staatlicherseits vorselektierten Zivilgesellschaft aufnehmen? Ist es nicht ureigene Aufgabe der Regierungen selbst, die Bevölkerung dazu zu bringen, ihre Entwicklungsprogramme zu akzeptieren? Es kommt hinzu, dass die gewählten Vertretungen bei der Konsultation zu den zu vereinbarenden Programmen längere Zeit eher umgangen wurden, ebenso wie die traditionelle Zivilgesellschaft (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften) oder der Regierung nicht gefällige NGOs. Ferner wäre zu überlegen, wie repräsentativ die von den IFIs (nicht nur in den kreditnehmenden Staaten) beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen wirklich sind und inwieweit sie selbst den Maßstäben von Transparenz und interner Demokratie genügen, die sie bei anderen einfordern. Schließlich ist auch der Glaube naiv, der Einbeziehung weiterer Kreise steigere automatisch den konsensualen Charakter schwieriger Anpassungsreformen und deren Ownership.

Literatur

- Bird, Graham (2001): IMF Programs: Do They Work? Can They be Made to Work Better?, *World Development* 29,11, S. 1849-1865.
- Cottarelli, Carlo und Curio Giannini (2002): Bedfellows, Hostages, or Perfect Strangers? Global Capital Markets and the Catalytic Effect of IMF Crisis Lending, IMF Staff Papers WP/02/193.
- Ghosh, Atish et al. (2002): IMF-Supported Programs in Capital Account Crises, IMF Occasional Paper No. 210, Washington, D.C.
- Goldstein, Morris (2000): IMF Structural Conditionality: How Much Is Too Much?, NBER Conference on „Economic and Financial Crisis in Emerging Market Economies“, Woodstock, Vermont, 19-21 Oct. 2000.
- Ivanova, Anna et al. (2003): What Determines the Implementation of IMF-Supported Programs?, IMF Working Paper WP/03/8, Jan.
- Killick, Tony (1996): Principals, Agents and the Limitation of BWI Conditionality, *The World Economy*, 19,2, S. 211-229.
- McLeary, William A. (1989): Politik im Zeichen von Anpassungsdarlehen, Finanzierung und Entwicklung, März, S. 32-34.
- Morris, Stephen und Hyun Song Shin (2003): Catalytic Finance: When Does It Work?, Cowles Foundation Discussion Paper No. 1400, Yale University.
- Mosley, Paul, Jane Harrigan und John Toye (1991): Aid and Power. The World Bank and Policy-based Lending, London/New York.
- Remmer, Karen L. (1986): The Politics of Economic Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-84, *Comparative Politics* 18,3, S. 1-24.
- World Bank (1998): Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why, World Bank Policy Research Report, Oxford.

■ Der Autor

Prof. Dr. Joachim Betz ist leitender wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA und apl. Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg.

E-Mail: betz@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/betz>.

■ DÜI/GIGA-Publikationen zum Thema

Schwerpunktheft „Governance“, Nord-Süd aktuell, Jg. XVII (2003), Nr. 3.

Schwerpunktheft „Fighting Poverty“, Nord-Süd aktuell, Jg. XIX (2005), Nr. 3/4.

Joachim Betz/Wolfgang Hein (Hrsg.), Neues Jahrbuch Dritte Welt 2005. Zivilgesellschaft, Wiesbaden 2005.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Global* wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Joachim Betz; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German ■ Institute of Global and Area Studies

IMPRESSUM