

Journal für Entwicklungspolitik X/4, 1994, S. 441 – 458

Hans F. Illy

SOZIALE UND POLITISCHE DIMENSIONEN DER STRUKTURANPASSUNG IN AFRIKA

Die Weltbank und ihr Implementationsdefizit

1. Einleitung

Die Weltbank und der Internationale Währungsfonds sind im fünfzigsten Jahr ihres Bestehens stärker denn je in das Fadenkreuz der internationalen Kritik geraten. Die Literatur zu den sogenannten „Bretton-Woods-Institutionen“ wird immer umfangreicher, aber auch differenzierter. Die Analysen haben sich immer stärker von einer Darstellung des Typus „Weltbank und IWF als politische Akteure bei der Disziplinierung von Dritte-Welt-Gesellschaften“ (Tetzlaff 1980, S. 220; ähnlich auch Chahoud 1982) verlagert zu empirischen Fallstudien, die zu eruieren versuchen, welche Faktoren bei der Durchführung von Wirtschaftsreformen in vielen Ländern des Südens eine Rolle spielen, genauer: warum diese Reformansätze in den meisten Ländern nicht die erhofften positiven Effekte zeitigen. Dies trifft insbesondere auf den afrikanischen Kontinent zu, der seit zwei Jahrzehnten in einem ökonomischen Niedergang begriffen ist, der auch durch die bestgemeinten Stabilisierungs- und Strukturreformprogramme¹ nicht aufzuhalten scheint.² Hinzu tritt eine weitere höchst verwirrende Variable, „der schwierige Weg zur Demokratie in Afrika“ (Weiland 1994), denn so erfreulich diese Entwicklung auch nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Blocks anmutet (insbesondere in der westlichen Welt), es stellen sich neue drängende Fragen: Ist diese Tendenz geeignet, die dringend erforderlichen Reformen zu beschleunigen bzw. erst dauerhaft zu ermöglichen oder wird die existierende Instabilität dadurch noch gesteigert? Erste Beobachtungen kommen durchaus zu kontroversen Antworten (im Überblick van de Walle 1994).

Diese Situation – we are still confused, but at a higher level – muß verstärkt Anlaß geben, sich mit den politischen Dimensionen der Reformprogramme zu beschäftigen, die lange Zeit vernachlässigt wurden. Dies wird auch daran liegen, daß sich die internationalen Finanzinstitutionen im Rahmen ihrer Statuten auf technokratisch-ökonomistische Ansätze beschränken müssen (Illy 1994a), was gleichwohl ihrer Qualität als politische Akteure im internationalen System keinen Abbruch tut (Beckman 1992). Im Gegenteil: eine solche umfassende Analyse im Sinne einer spezifischen politischen Ökonomie generiert erst Erkenntnisse, die die genannten Institutionen in neuem Licht erscheinen lassen. Für diesen Ansatz stehen insbesondere die höchst verdienstlichen Studien von Mosley et al. 1991 und Rich 1994.³

1 Damit sind formal die Interventionsfelder von IWF und Weltbank abgegrenzt (vgl. Woodward 1992, Bd. 2, S. 172; Nelson 1990, S. 4/5), die auseinanderzuhalten analytisch wichtig ist, obwohl sie in der Realität als „Paket“ wirken.

2 Auf eine eingehende Darstellung dieser Krise muß freilich in diesem Kontext verzichtet werden (vgl. im Überblick Sandbrook 1993, Kapitel 2).

3 Ein gutes Beispiel für Erkenntniszuwachs: Während Tetzlaff 1980 die Weltbank noch zentral als „Machtinstrument der USA“ sieht, arbeitet Rich detailliert heraus, daß es – im Bereich der Umweltpolitik – vornehmlich der US-Kongreß war, der die Weltbank zu

Die folgenden Ausführungen müssen sich den Luxus erlauben, die i.e.S. ökonomische Bewertung dieser Reformprogramme als Kenntnisstand vorauszusetzen. Dies ist nicht unproblematisch, denn institutionelle Eigendarstellungen und externe Einschätzungen weichen oftmals weit voneinander ab. Diese Problematik berührt deshalb auch die Frage nach der Lernfähigkeit einer Institution wie der Weltbank, die abschließend behandelt werden muß. Defizite auf dieser Ebene werden sich als Hindernisse besonderer Ausprägung für die angezielten Reformen herausstellen.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf drei Bereiche:

- die politischen Dimensionen der Strukturanpassungsprogramme (fortan SAPs)
- ihre sozialen Implikationen vor dem Hintergrund des entwicklungspolitischen Imperativs der Armutsbekämpfung
- die Innenwelt der Weltbank und ihr Selbstverständnis im Verhältnis zu ihren Vertragspartnern in der Dritten Welt.

2. Strukturanpassungsprogramme: Instrumente, Zielerreichung und Defizite

Eine der gründlichsten und unaufgeregtsten Studien zum Thema (von einem Ökonomen verfaßt) kommt zu dem zusammenfassenden Urteil: „On the basis of the analyses which have been carried out to date, there is no clear and incontrovertible evidence that structural adjustment helps to increase economic growth during the adjustment period“. (Woodward 1992, Bd. 1, S. 232) Dies ist ein vernichtendes Urteil, wenn man bedenkt, daß diese Programme seit 1980 laufen und inzwischen die Mehrzahl aller Entwicklungsländer betreffen. Der Stand für die 80er Jahre: 187 Kredite dieser Art, wovon auf Afrika 45% entfielen (in der Kreditsumme allerdings nur 25%), auf Lateinamerika 26%, Asien 11%, andere Länder 18% (Reed 1992, S. 17). Die Gesamtkreditsumme belief sich auf etwa 25 Mrd. US-\$ (Mosley et al. 1991, Bd. 1, S. 302). Die letzteren Autoren beantworten die Frage, ob diese Programme den Entwicklungsländern geholfen hätten, mit dem Satz: „... a little, but not as much as the Bank hoped.“ (ibid. S. 299)

Für Afrika kommen Mosley/Weeks (1993, S. 1589) zum Schluß: „Man findet keinen zwingenden Hinweis darauf, daß Länder mit Bankprogrammen besser dastehen als solche ohne Programme.“ Dieser Satz – Schlußpunkt einer Serie von statistischen Analysen – stellte offensichtlich einen derartigen Schock für die Weltbank dar, daß sie in der vorläufig letzten Darstellung zum Thema (World Bank 1994a) auf die bisher üblichen Ländergruppenvergleiche (die sie selbst eingeführt hat!) radikal verzichtet. Was bleibt, ist ein internes Ranking der 29 Anpassungsländer, wobei Ghana an der Spitze steht. Nun mag dies das Produkt einer statistischen Logik sein – wo alle schwach sind, ragt doch immer noch einer etwas hervor – aber ein Blick auf die reichlich zu Ghana vorhandene Literatur (im Überblick Rothchild 1991, Herbst 1993) kann kaum Anlaß sein, von einer „success story“ zu sprechen. Dieser Bericht ist übrigens auch ein Beleg für die Behauptung von Rich (S. 113): „The information the Bank cares to present to the public is carefully sanitized to avoid giving any controversial insight into the problems Bank management is aware of.“ So heißt es z.B. noch in der ersten Fassung zu diesem Bericht vom 7.5.1993 (Overview, S. 2):

Kurskorrekturen zwang. Rich sublimiert den ursprünglichen verschwörungstheoretischen Verdacht in einen Ansatz, der die Bretton-Woods-Institutionen als vorläufigen Endpunkt einer – unausweichlichen? – weltweiten Modernisierung sieht (insbes. Kapitel 8).

„Adjustment clearly has not worked in the sense of restoring economic growth across the region or raising the rate of growth needed to make major inroads into poverty.“ Dieser Satz mußte verschwinden und der weit weniger selbstkritischen Selbsteinschätzung Platz machen: „The evidence shows that progress has been mixed, and that in every African country, key reforms are still incomplete.“ (1994a, S. XI) Gleichwohl ist es der Weltbank gelungen – ein Meisterstück in Public Relations –, diese Bilanz als etwas Positives zu vermarkten (z.B. Time 28.03.1994, Jeune Afrique Nr. 1733, 14. – 30.3.1994). Wenn dazu noch eine Prise Optimismus hinzugefügt wird – so ein Mitarbeiter der Kreditanstalt für Wiederaufbau unter dem Titel „Durchhalten zahlt sich aus“ in der ZEIT vom 16.09.1994 – ergibt sich die Einschätzung: „Die Aussichten Afrikas mit Strukturanpassung sind nicht erhebbend, ohne eine solche Politik wären sie katastrophal.“ (letzter Satz des Artikels) Dies ist die unkritische Übernahme einer Behauptung der Weltbank, an die sie sich oft klammert, die aber nicht empirisch zu beweisen ist (vgl. Woodward 1992, Bd. 1, S. 15/16).

Ein weiteres Problem ist in diesem Kontext relevant: die sequentielle Wirkung der Strukturanpassungsprogramme, auf die griffige Formel gebracht: „present pain“ und „future hope“ (ibid., S. 9). IWF und Weltbank argumentieren immer wieder damit, daß die anfänglichen, von der Strukturanpassung ausgelösten Belastungen (z.B. Preissteigerungen nach einer Abwertung) durch nachhaltige positive Wirkungen (z.B. Einkommenssteigerungen ländlicher Produzenten) in der Zukunft weit kompensiert würden. Dies mag nach der internen Logik des ökonomischen Modells so sein, aber kann man sich auf eine solche Strategie einlassen, wenn die Zeitspanne und die Intensität dieser Belastungsphase ex ante nicht zu bestimmen sind? Die Realität in Afrika zeigt, daß die Kontraktionsphase lang anhält – die Investitionen sinken drastisch (World Bank 1994a, S. 154) – und die Wachstumsphase auf sich warten läßt. Ist es da verantwortlich, eine sowieso schon verarmende Bevölkerung – ob in den Städten oder auf dem Lande – noch weiter zu belasten?⁴ Dies ist die Schlüsselfrage der sozialpolitischen Dimension der Strukturanpassungsprogramme, auf die später eingegangen werden soll. Es wird sich zeigen, daß die Weltbank zwar auf diese Kritik zu reagieren versucht hat, aber „policy pronouncements and rhetoric“ weiterhin „largely dissociated from reality“ (Rich, S. 102) sind. Es sei angefügt, daß dies geradezu eine Konstante der Weltbankstruktur ist (letzter Teil dieses Beitrages), ein Teil des Syndroms der „strukturellen Exkulpation“.

3. Politische Dimensionen der Strukturanpassung

Es liegt auf der Hand, daß SAPs Eingriffe in die nationalen staatlichen Strukturen darstellen, die weit über das hinausgehen, was als Domäne der Wirtschaftspolitik zu bezeichnen ist. In Afrika handelt es sich auch nicht um gradualistische Strategien zur Transformation maroder Staatswirtschaften in Marktwirtschaften; die Eingriffe eines kombinierten IWF/Weltbank-Programmes stellen tiefgehende Schocks dar, die von größeren Gruppen der Bevölkerung bedeutende Opfer fordern. Die Ironie des Ansatzes liegt in der Tat darin, daß SAPs mit der Gruppe durchgeführt werden sollen, die davon negativ betroffen sein wird (Leftwich 1994, S. 367). Aus der Sicht der Eliten erscheinen sie als Januskopf: einerseits verheißen sie höchst willkommene Devisen, andererseits sind daran „gefährliche“ politische Bedingungen geknüpft (Mosley et al.

4 Hier setzt u.a. die Forderung nach einem „human face of adjustment“ ein; vgl. Cornia et al. 1987; van der Hoeven 1991; Onimode 1992, S. 61.

1991, Bd. 1, S. 38/39). Insofern ist auch die These nicht richtig, daß die SAPs sehr wohl mit den Interessen der afrikanischen Eliten konform seien und von diesen elegant instrumentalisiert werden könnten (so etwa Fatton 1992, Kapitel 6). Widerstand – in offener oder versteckter Form – wird die Regel sein. In der Tat gibt es in der Realität kaum ein SAP, das nach der Logik des Modells, d.h. in den konzipierten Komponenten und im als optimal erachteten Zeitraum, durchgeführt worden ist. Hinter dem nackten Gesamtergebnis „60% implementation rate“ (Mosley et al. 1991, Bd. 1, S. 135) verbergen sich diese komplexen Probleme. Hat die Weltbank sowohl die Kompetenz wie auch die Instrumente, um mit den politischen Hindernissen der Strukturanpassung adäquat umgehen zu können?

Dies ist ein Fragenkomplex, der geprüft werden muß. Aber es ist sinnvoll, etwas weiter auszugreifen: Welcher Regimetyp ist geeigneter als andere, um die erforderlichen Reformen einzuleiten und dauerhaft zu stabilisieren? Noch konkreter für den afrikanischen Kontext: Ist der aktuelle höchst vielschichtige Liberalisierungs- und Demokratisierungsprozeß in Afrika ein positiver Faktor, um eine bessere Wirtschafts- und Sozialpolitik zu befördern? Dies sind offensichtlich Rahmenbedingungen, die so nicht vorhersehbar waren, als dieses Instrumentarium um 1980 konzipiert wurde.

Aber schon damals war allen Beobachtern klar, daß der Staat ein Entwicklungshindernis sei, und die Weltbank hat dies auch immer klarer artikuliert, wohl am deutlichsten in der Grundsatzstudie von 1989 (World Bank 1989, S. 60): „Underlying the litany of Africa's development problems is a crisis of governance. By governance is meant the exercise of power to manage a nation's affairs.“ Mit dem Begriff „governance“ ist es der Weltbank gelungen, auch dieses Feld argumentativ zu besetzen, obwohl ihre Statuten sie gegenüber ihren Mitgliedsländern zur politischen Neutralität verpflichten. Dies konnte nur dadurch gelingen, daß der Begriff technokratisch auf vier Bereiche verengt wurde: Management des öffentlichen Sektors, Rechenschaftslegung, rechtliche Rahmenbedingungen und Transparenz in öffentlichen Angelegenheiten (im einzelnen Beckman 1992, Moore 1993, Gibbon 1993, Illy 1994a). Dies ist nicht nur einfach das Ergebnis analytischer Anstrengungen, solche Elaborate unterstreichen den Anspruch der Bank auf Meinungsführerschaft auch auf diesem Sektor. Sie hat sich gleichwohl zu eigen gemacht, im Dialog mit den Partnerländern Themen wie die Menschenrechte und die Gestaltung des politischen Systems (vom Mono- zum Multipartismus) i.e.S. den bilateralen Partnern zu überlassen. Diese Arbeitsteilung scheint zum Beispiel im Falle Sambia ganz gut zu funktionieren.

Was bedeutet dies jedoch für die politische Handlungskompetenz der Weltbank im Bereich der SAPs? Positiv gesehen, wird man erwarten können, daß die Mitarbeiter sich intensiver mit solchen Problemfeldern werden beschäftigen müssen: vielleicht werden sie dann auch erfahrener und flexibler im Umgang mit politischen Fragen. Andererseits ist die Weltbank von einer ökonomistischen Unternehmenskultur geprägt – die SAPs sind ein Beispiel für den Oktroi eines Universalmodells, von dessen Logik man fest überzeugt ist – die wenig Raum läßt für die Entwicklung politisch-kultureller Sensibilitäten. Die bisherige Praxis mit „institutionellen Konditionalitäten“ hat gezeigt, daß der Ansatz höchst eng ist und im wesentlichen auf eine „Reduktion des Staates“ hinausläuft (Sandbrook 1993, S. 56 ff). Dies ist in vielfacher Hinsicht höchst problematisch, da Quantität im Vordergrund steht (z.B. Reduktion der Zahl der Staatsbediensteten wie auch der Staatsbetriebe) und nicht die Qualität des Staatsapparates als Instrument zur Lösung sozio-ökonomischer Probleme. Ein genauer Blick auf diese von der Weltbank initiierten Reformen (Illy 1994b) zeigt in der Tat, daß sie nicht von Erfolg gekrönt sind. Obwohl dies auch von Experten in der

Bank zugegeben wird, hat dies bisher keine Auswirkungen auf den Ansatz selbst gehabt. Rich (1994, S. 172) drückt dies so aus: „Quality control and learning from experience have never been priorities in the Bank's institutional culture.“ Wenn dies auch nur halbwegs stimmt, dann ist von einer Praxis des Governance-Diskurses nicht viel zu erwarten. Dies wäre jedoch eine große Hypothek für eine wünschenswerte Verbesserung der SAP-Praxis insgesamt, denn diese Realität ist vornehmlich „politische Implementation“ (Mosley et al. 1991, Bd. 1, S. 145 ff.). Wenn diese Realität von der Weltbank weiterhin einseitig auf einen Mangel an „borrower ownership“ (Johnson/Wasty 1993) zurückgeführt wird – der Begriff blendet jede Mitverantwortung der Bank aus – dann ist nicht absehbar, wie der Policy-Dialog vertrauensvoller und kooperativer gestaltet werden soll. Dies gilt auch für auf den ersten Blick äußerst demokratisch erscheinende Postulate der Weltbank wie z.B. Dezentralisierung und die Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen: „... empowerment is for those who implement SAP, not for those who oppose it.“ (Beckman 1992, S. 92). Werden SAPs weiterhin als Interventionen in der Gewißheit des richtigen externen Standortes perzipiert, dann ist dadurch nicht nur die politische Kapazität des afrikanischen Staates berührt, sondern seine politische Legitimität (ibid., S. 99). Ist nicht ein SAP mehr ein Instrument der Repression als der Partizipation?⁵ Diese Frage gibt Anlaß, einem Grundsatzproblem nachzugehen: Welcher Regimetyp korrespondiert idealiter mit den Anpassungsprogrammen?

Zunächst wird in der Literatur die Vermutung geäußert, daß IWF und Weltbank autoritäre politische Systeme für geeigneter als demokratische hielten, um ökonomische Reformen auf den Weg zu bringen (z.B. Tetzlaff 1980, S. 252). Obwohl einzelne Stimmen aus der Weltbank auf eine solche Präferenz hindeuten (Mosley et al. 1991, Bd. 1, S. 145), läßt sich dies wohl nicht als institutionelle Strategie der Weltbank festmachen. Obwohl solche modernisierungstheoretischen Vorstellungen – die sogenannten „Vormundschaftsdemokratien“ inkl. Militärregime sind in der Dritten Welt notwendig, um die Kräfte zu bündeln und die Wirtschaftsentwicklung zu fördern (cf. Goetze 1983, S. 27 ff.) – lange Zeit gerade auf Ökonomen einen hohen Reiz ausübten und die Kooperation mit Ländern wie Chile, Türkei, Ghana etc. dies zu suggerieren scheint, weisen gediegene empirische Analysen darauf hin, daß dies nicht zutrifft (Nelson 1990, S. 22/23); auch schon länger etablierte oder neue Demokratien, insbesondere in Lateinamerika, sind in der Lage, Reformen durchzuführen (Nelson 1989, S. 29). Für Afrika läßt sich dies noch nicht behaupten, da die demokratischen Systeme für den Zeitraum 1960 – 1990 zu einer Randerscheinung geworden sind. Offensichtlich spielten andere Faktoren eine weitaus größere Rolle wie z.B. der politische Wille der Herrschenden und die wirtschaftspolitische Kompetenz in der öffentlichen Verwaltung.

Es ist auch einsichtig, daß eine frisch ins Amt gelangte Regierung – ob auf undemokratischem (Rawlings) oder demokratischem Wege (Diouf) – eher die Kraft aufbringt, Reformen auf den Weg zu bringen. Dies mag gewisse Unterschiede zwischen dem Senegal (eine neue Regierung und einige zentrale Entscheidungsträger zu Beginn der 80er Jahre) und der Elfenbeinküste (Unbeweglichkeit eines patrimonialen Systems unter einem „président à vie“) erklären, obwohl sich beide Länder zu Beginn der 90er Jahre wieder weitgehend (im Trend nach unten) annäherten. Immer wieder wird der Fall Sambia zitiert, wo der demokratische Wechsel 1991 gelungen ist, und die neue Regierung Chiluba eine hohe Bereitschaft zeigte,

5 Es ist allerdings wenig hilfreich, wenn sich ein Großteil der SAP-Kritik aus Afrika (z.B. Onimode 1989 und 1992; Sawyer 1990) auf diese Dimension beschränkt; eine realistische Einschätzung der eigenen Defizite müßte schon noch hinzukommen.

Reformen durchzuführen – aber wann kommt der Aufschwung? Eine Analyse der immer zahlreicher werdenden Studien zu einzelnen Ländern läßt jedoch keine überzeugenden Erklärungsmuster erkennen, welche Faktoren zu einem Mißerfolg bei den SAPs geführt haben bzw. – positiv gewendet – an welchen Stellen angesetzt werden sollte, um positive Voraussetzungen für Reformen zu schaffen. Diese Unbestimmtheit der empirischen Ergebnisse schließt jedoch nicht aus, daß einzelne Autoren sich erlaubt haben, konkrete Handlungsanweisungen zu formulieren – die Weltbank hat auch verschiedentlich externe Sozialwissenschaftler als Berater herangezogen –, die in einzelnen Fällen recht abenteuerlich klingen (und außerdem auf seltsam undemokratische Denkweisen schließen lassen). So empfiehlt etwa John Waterbury, Professor für Politikwissenschaft in Princeton, daß reformbereite Regierungen tunlichst nur die positiven Wirkungen der Reformen gegenüber der Bevölkerung betonen und die negativen möglichst herunterspielen oder verschweigen sollten (Nelson 1989, S. 55). Genau dieses geschieht in vielen Ländern, und deshalb ist die Erfolgsquote so gering!

Andere Autoren weisen mit Recht darauf hin – aber die Botschaft ist recht banal – daß ein „sustainable policy environment“ unerlässlich sei, um Reformen zum Durchbruch zu verhelfen (z.B. Rodrik 1990), d.h. eine stabile Wirtschaftspolitik, mikroökonomische Anreize, geringe Verteilungsungleichheiten. Dies ist jedoch eine weitgehend tautologische Argumentation, denn sie setzt das voraus, was erst durch SAPs geschaffen werden soll.

In diesem Zusammenhang ist es jedoch sinnvoll, noch auf einen weiteren Diskussionsstrang hinzuweisen und diesen auch auf Afrika zu beziehen. Es ist dies das Thema des „Entwicklungsstaates“ (developmental state), das, geographisch gesehen, um die ökonomische Erfahrung der „großen und kleinen Tiger“ Ost- und Südasiens kreist. Bedeutet diese Diskussion, daß der autoritäre Charakter des Staates eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende, Bedingung für wirtschaftliche Entwicklung ist? (cf. Sorensen 1993) Abgesehen davon, daß diese Ländergruppe immer dezidiert in ein demokratisches Fahrwasser mündet – daß möglicherweise die Vermutung gilt „Wohlstand führt zu Demokratie“ –, die eigentliche Erkenntnis, die daraus gezogen werden kann, ist folgende: nur ein Staat, der über ein hohes Maß an Handlungskapazität verfügt (konkretisiert in einer effizienten Bürokratie, die von einer politischen Elite gleichzeitig geleitet, aber auch zum Management öffentlicher Angelegenheiten befähigt wird) und gleichzeitig im Verhältnis zur Gesellschaft auf weitgehend identische Interessen bauen kann, z.B. das Ziel einer auf Privateigentum beruhenden Marktwirtschaft, kann ökonomisches Wachstum befördern und Wirtschaftsreformen einleiten. Es ist dieses Spannungsverhältnis zwischen „autonomy“ und „embeddedness“ (Evans 1992), das die Stärke des Entwicklungsstaates ausmacht. Diese Stärke ist jedoch wenig an einen bestimmten Regimetypus gebunden, sie existiert auf einem Kontinuum zwischen „soft authoritarianism“⁶ und (westlichen) parlamentarischen Demokratien. Ein Eindruck drängt sich jedoch auf: die gegenwärtige Realität des afrikanischen Staates ist (noch) weit von diesem Idealtypus entfernt. Es ist weitgehend ein „Raubstaat“ (Fatton 1992) in den Diensten einer eigensüchtigen Elite, die die Wirtschaft ihren Interessen untergeordnet hat, während die Gesellschaft verarmt. Der Grad dieser Problematik mag von Land zu Land variieren, aber es bildet sich bei den Analytikern doch ein gewisser Konsens dahingehend, daß dieses Syndrom nur durch mehr Demokratie aufgebrochen werden kann (Sorensen 1993, S. 18; Healey et al. 1993; Sandbrook 1993). Dieser Transformationsprozeß ist – wie wir vor Ort und aus der Entfernung erfahren – äußerst komplex und steinig;

6 Eine Charakterisierung des japanischen politischen Systems (Sorensen 1993, S. 14).

simple Lösungen des „political engineering“ sind fehl am Platze. Dies muß auch für die Weltbank gelten, die mit den vier Dimensionen des Governance-Begriffes ein Instrumentarium zu besitzen meint. Da sie jedoch auf einen „Minimalstaat“ abzielt, wird der Weg zu einem „Entwicklungsstaat“ noch sehr lang sein (Leftwich 1994). „Even with greater selectivity, strengthening capacity is necessary. Reconstruction, not dismantling, is the order of the day“ (Evans 1992, S. 178). Dies ist nur eine der Lektionen, die die Weltbank lernen müssen. Es gibt gute Gründe dafür, daß der Demokratisierungsprozeß langfristig eine „bessere“ Wirtschaftspolitik bewirken wird (van de Walle 1994), kurzfristig ist es jedoch sehr viel wahrscheinlicher, daß die Strukturanpassungsprogramme noch zusätzlich durch Faktoren der politischen Destabilisierung beeinträchtigt werden (ibid., S. 486; ähnlich auch Tøye 1992). Ein Programm zur Rehabilitation des afrikanischen Staates und seiner ökonomischen Grundlagen muß jedoch weit über den technokratischen Horizont der Strukturanpassungsprogramme hinausgehen (Anregungen bei Sandbrook 1993); es wäre „Africa's second coming in a world in transition“ (Onimode 1992, S. 154ff.)

4. Soziale Implikationen der Strukturanpassung

Nach diesem notwendigen Exkurs in die wenig eindeutige Welt politischer Vermutungen und Explikationen ist es angezeigt, eine Dimension der SAPs noch näher zu analysieren: ihre sozial- oder verteilungspolitischen Implikationen, ausgehend von dem schon dargestellten „present pain versus future hope“ – Syndrom (Woodward 1992).

Afrika ist der einzige „Entwicklungskontinent“, der – nach einer Wachstumsphase im ersten Jahrzehnt nach der Unabhängigkeit (um 1960) – einen kontinuierlichen Niedergang des Pro-Kopf-Einkommens aufweist. Das Ausmaß des Problems mag von Land zu Land verschieden dramatisch und die Gründe mögen in einigen Fällen evident sein (Bürgerkriege, Dürren, etc.), Tatsache ist, daß der Anteil Afrikas an der absoluten Armut in der Welt bis zum Jahre 2000 von 16 auf 32% steigen wird, während der Anteil Asiens von 72 auf 53% fallen wird (Sandbrook 1993, S. 5). Im statistischen Durchschnitt geht es heute einem Afrikaner schlechter als vor 30 Jahren. Afrika ist im internationalen Handel weitgehend marginalisiert; potentielle Investoren haben sich längst in andere Richtungen orientiert; nur die internationale Entwicklungspolitik hielt dem Kontinent die Treue (bis 1989/90 auch aus strategischen Gründen), betrachtet ihn aber zunehmend als „Faß ohne Boden“. Angesichts dieser ausnehmend betrüblichen Situation, auf die die Weltbank schon früh hingewiesen hat (in einer Serie von wenig diplomatischen Studien seit 1980), ist es verständlich, daß die große Herausforderung darin besteht, Instrumentarien zur Umkehr dieses Abwärtstrends zu entwickeln. Die SAPs sollen die Ecksteine in einer solchen Konzeption sein.

Umso bemerkenswerter ist, daß die Armutsbekämpfung im ersten Jahrzehnt der Programmentwicklung und -durchführung so gut wie keine explizite Rolle gespielt hat (Ohiorenuan/Wayem 1993, S. 15). Eine Erklärung für dieses Versäumnis kann darin gefunden werden, daß die vermeintliche „Logik“ der SAPs dies nicht erforderte (nach gelungener Ankurbelung der Wirtschaft wird es der Mehrheit der Bevölkerung besser gehen), aber auch darin, daß man in der Bank keinen gesteigerten Wert darauf legte, die kurzfristigen Härten, die SAPs auslösen, auch noch explizit publik zu machen. Eine Autorin glaubt sogar nachweisen zu können, daß das Armutsthema in der Bank ausschließlich als „Binnenproblem“ der Partnerländer betrachtet und

deshalb in Missionen vor Ort nicht der Erwähnung wert befunden wurde (Stewart 1991, S. 1857). Die erste Vermutung wird von einer Weltbank-Publikation (Ribe et al. 1990, S. 5) bestätigt, verbunden mit dem Argument „not to dilute the essential thrust of such programs ...“. Dies kann aber nur ein fadenscheiniges Argument sein, denn die Afrika-SAPs sind sowieso schon mit einer Vielzahl von Konditionalitäten überladen (vgl. Illy 1994b); warum in diese Kataloge nicht auch noch armutsbezogene Auflagen aufnehmen? Wie die Autoren im folgenden Satz verklausuliert zugeben, ging es auch darum, das Thema zu verschweigen und „keine schlafenden Hunde zu wecken“ (H. F. I.). Insofern sind die Anregungen von Waterbury bereitwillig rezipiert worden.

Erst die äußerst kritische UNICEF-Studie von 1987 (Cornia et al.) zwang die Weltbank, auf das Thema explizit einzugehen und Bedenken zu zerstreuen, sie vernachlässige die Armutproblematik (Zuckerman 1989). Der Weltentwicklungsbericht 1990 wurde dem Thema Armut gewidmet, kurz darauf wurde ein „Poverty Handbook“ herausgegeben, und schließlich wurde auch im Dezember 1991 in das Organisationshandbuch der Bank – die „Bibel“ für alle Mitarbeiter – ein „Operational Directive 4.15: Poverty“ aufgenommen. Es kann nicht dem geringsten Zweifel unterliegen, daß die Institution die Armutsdimension formal in ihre Verfahren aufgenommen hat und regelmäßig über das Thema berichtet (zuletzt World Bank 1994b). Wenn man sein Urteil auf die beachtliche Fülle von Weltbank-Publikationen zum Thema gründet, muß man eigentlich zu dem Schluß kommen, die Bank habe das Problem im Griff. Die bewußt geplante Public Relations-Kampagne, die die Bank neuerdings betreibt, um den Dialog mit Kritikern zu suchen, scheint ihre ersten Früchte zu tragen: die Kritiker sind offensichtlich beeindruckt und artikulieren ihre Bedenken nur noch sehr zaghaft (z.B. Boer/Rooimans 1993, Produkt einer solchen Veranstaltung in den Niederlanden). Auch die deutsche Entwicklungspolitik hat die „Armutsstrategie“ der Weltbank mit viel Wohlwollen und Verständnis aufgenommen und ein komplementäres Programm konzipiert; häufig ist die Rede von den Möglichkeiten der Zusammenarbeit in einzelnen Entwicklungsländern (Bauer/Hauser 1993).

Oder besteht nach wie vor Anlaß, den vehementen Kritikern Glauben zu schenken, die darauf hinweisen, daß die Armut sich eher noch vertieft hat (z.B. Riddell 1992), bzw. die durch gediegene Analyse vor allzu viel Optimismus warnen (z.B. Gibbon 1992)? Andere weisen darauf hin, daß das Armutsprogramm der Weltbank weitgehend ein Lippenbekenntnis bleiben werde, da es nicht konsistent sei mit dem autoritären Charakter der SAPs (z.B. Stein/Nafziger 1991). Auch der Verfasser dieser Zeilen könnte damit das Thema vorläufig abschließen, wenn er nicht im letzten Jahr Gelegenheit gehabt hätte, bei der Evaluierung eines diesbezüglichen Weltbankprogrammes mitzuwirken, dem „Social Dimensions of Adjustment Program“ (SDA), das sich von 1987 – 1992 erstreckte, 31 afrikanische Länder betraf und insgesamt US-\$ 253 Mio. kostete. Diese Erfahrung war ein „eye opener“ im echtesten Sinne des Wortes, denn – wie schon mit Bezug auf Rich 1994 behauptet – in keiner entwicklungspolitischen Institution ist die Diskrepanz zwischen Selbstbild und der Realität „vor Ort“ so groß wie im Falle der Weltbank. Rich erklärt dieses damit, daß die Weltbank eine Bürokratie sei „... driven by an institutional culture of expansion and a will to power for its own sake“ (S. 103), ein Thema, auf das später noch näher eingegangen werden muß.

Der Bericht der Evaluierungsgruppe (Aboyade et al. 1993) ist leider nicht immer explizit genug in seinen Aussagen über die Wirkungen, die von dem Programm ausgingen bzw. nicht ausgingen.⁷ Insofern geht er kaum über das Niveau einer ersten

⁷ Wer, wie die anderen drei Gutachter, regelmäßig für die Institution arbeitet, kann von möglichen negativen Folgen einer kritischen Einschätzung betroffen werden.

Bewertung hinaus (UNDP 1990), die für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen Anlaß war, aus dem SDA-Programm „auszusteigen“.⁸

Das SDA-Programm ist insofern atypisch für den Weltbank-Ansatz – bei dem Darlehen im Vordergrund stehen – weil seine Mittel über andere internationale Organisationen und bilateral aufgebracht wurden (auch durch die BRD, deshalb die Beteiligung des Verfassers an der Untersuchung) und diese auch Mitarbeiter in das Team in Washington entsandten. In der Hochzeit des SDA-Programmes umfaßte es etwa 70 Mitarbeiter (sehr wenige Frauen!), wovon nur ein halbes Dutzend dem „permanent staff“ der Bank⁹ angehörten. Dies mußte negative Auswirkungen auf die Akzeptanz der Programmergebnisse in den „Country Departments“ haben.

Im folgenden erfolgt eine kurze Bewertung des Programms aus der Sicht des Verfassers:

Zielsetzung und Konzeptentwicklung: Das Projektdokument, das am 15.10.1987 zwischen Weltbank und UNDP zur Begründung der SDA-Initiative unterzeichnet wurde, definiert als sein Ziele:

- to strengthen the institutional capacity of participating governments to design, monitor and implement poverty alleviation programs and projects to accompany structural adjustment programs
- to assess the impact of structural adjustment programs over time on population groups
- to strengthen the institutional capacity of participating governments to develop and maintain ... adequate statistical data bases on the social dimension of structural adjustment.

Als Output des Programms wurden definiert: „concept framework paper, economic and social studies, design and monitoring of poverty alleviation programs and projects, statistical data bases.“

Wenn man alleine dieses analysiert, stellt sich schon eine zentrale Frage: Während das eindeutige Ziel des Programmes die Stärkung der Handlungskapazität afrikanischer Regierungen sein sollte – man könnte auch sagen: dies impliziert konkrete Beratungsaktivitäten vor Ort – reduziert sich der erwartete Output im wesentlichen auf vorbereitende Studien und Handlungsanweisungen. Allerdings mit einer Ausnahme: Programme zur Armutsminderung sollen konzipiert, umgesetzt (?) und in ihren Wirkungen auf Zielgruppen beobachtet werden. Sie sollen sich speziell an die „Verlierer“ der Strukturanpassung richten.

Diese unaufgelöste Diskrepanz zwischen der unbestrittenen Notwendigkeit einer Informationssammlung und Konzeptionsentwicklung auf der einen Seite und konkreten Maßnahmen in Afrika auf der anderen hat das Programm von Anfang an begleitet und bis heute viel Verwirrung gestiftet, insbesondere auch auf seiten der Co-Finanziers. Es wäre in der Rückschau weit besser gewesen, stufenweise vorzugehen und nicht synchron, d.h.

- zuerst Erkenntnis der Problemlage, z.B. welche Gruppen werden von Strukturanpassungsprogrammen besonders getroffen sein? Dann:
- Was kann man für diese Gruppen tun? Dann:
- Wie sollte man dies tun?

8 Dieser Bericht löste auf Seiten des betroffenen Weltbank-Teams keine Lerneffekte aus, da seine beißende Kritik „allein auf die Tatsache zurückzuführen sei“, daß UNDP einen ehemaligen Weltbankmitarbeiter mit der Leitung der Evaluierung beauftragt habe, der der Institution eines „auswischen“ wolle. Aber auch die beteiligten bilateralen Geberländer konnten das Ruder nicht herumreißen.

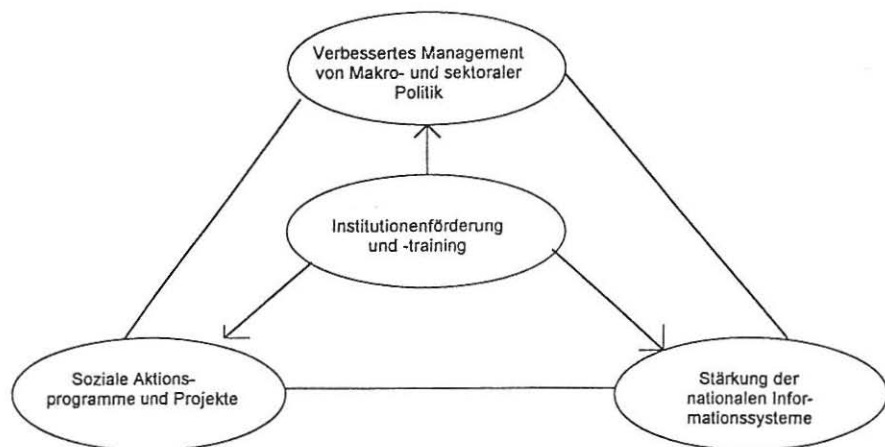
9 Vgl. zur Personalstruktur der Weltbank van der Laar 1980, Kapitel 4.

Ein weiteres Problem wurde offensichtlich weit unterschätzt: Ist es angesichts der strukturellen Armut in Afrika überhaupt vertretbar, die kleine und empirisch schwer bestimmbare Gruppe der „SAP-Verlierer“ – z.B. freigesetzte Angehörige des öffentlichen Dienstes – so eindeutig zu bevorzugen? Was hat dies noch mit einer armutsorientierten Entwicklungspolitik zu tun, für die die Weltbank seit 1972 offiziell eintritt? Ist es überhaupt evident, daß Strukturanpassungsprogramme durchweg Verlierer „produzieren“? Nicht wenige Mitarbeiter der Länderabteilungen der Bank bestreiten dies bis heute (deshalb auch ihr gespaltenes Verhältnis zur SDA-Initiative insgesamt).

Das SDA-Programm war von Anfang an mit solch gewichtigen Grundsatzfragen überfrachtet, auf die es kaum Antworten finden konnte. Ein weiteres Mißverständnis kam hinzu: Viele Geber erwarteten von SDA offensichtlich umfassende Konzepte für Strategien der Armutsminderung in Afrika jenseits der Strukturanpassungsprogramme. Dies war nicht beabsichtigt und konnte in keiner Weise geleistet werden.

Gleichwohl muß hier angeführt werden, daß die SDA-Abteilung der Bank unter Umständen solchen Mißverständnissen geradezu Vorschub geleistet hat: durch eine höchst anspruchsvolle Sprache in den vorgelegten Papieren, die weit über den ursprünglichen Fokus hinausgingen, und durch die Definition hochtrabender Ziele, die epochale Problemlösungen erwarten ließen.

So ist das Grundsatzdokument „Making adjustment work for the poor – a framework for policy reform in Africa“ (1990) gleichzeitig äußerst ausgreifend (Makro-, Meso- und Mikroebenen der Wohlfahrtspolitik) und äußerst eng (es wird von Analytikern¹⁰ eher als Begründung für die statistischen Maßnahmen gesehen; von Social Action Programs ist z.B. keine Rede mehr). Die Kurzfassung „SDA Policy Agenda“ (1990) unterscheidet zwischen „chronic poor“, „new poor“ und „vulnerable socioeconomic groups“, was durchaus sinnvoll sein kann – aber können alle diese Gruppen aus dem SDA-Programm Nutzen ziehen? Diese Frage muß sich auch dann stellen, wenn in allgemeinsten Form vier Aktivitätenbündel auf der Länderebene definiert werden:



10 Insofern ist der Kritik bei Gibbon 1992, S. 204 ff., voll zuzustimmen.

Dies ist zweifellos ein konzeptioneller Fortschritt, aber bedeutet es auch, daß für alle vier Komponenten gleichgewichtige Handlungskonzepte entworfen werden? Werden dabei gegenseitige Abhängigkeiten und Sequenzen berücksichtigt? Es ist doch wohl offensichtlich, daß der Sicherung einer Datenbasis eine unbedingte Priorität zukommen muß, als Voraussetzung für eine armutsorientierte Wirtschaftspolitik und für konkrete Maßnahmen zur Armutsminderung. Erfreulich ist prinzipiell, daß der Institutionenförderung ein spezieller Stellenwert zukommen soll, so wie auch ursprünglich (1987) beabsichtigt.

Die Umsetzung der SDA-Initiative in den afrikanischen Partnerländern: Der Erwartungsdruck, der auf der SDA-Einheit lastete, wurde kanalisiert in konkrete Maßnahmen in möglichst vielen afrikanischen Ländern (zunächst 7, zuletzt 31). Dies ist ein Faktor für die rasche personelle Expansion, aber auch ein Produkt der großzügig fließenden Mittel von außen (UNDP; AfDB und bilaterale Geber). Die Analyse ergibt, daß dies weit überwiegend statistische Unterstützungsmaßnahmen waren. Es ist jedoch bemerkenswert, daß dabei keine Unterscheidung gemacht wurde zwischen Regierungen, die eine gewisse Bereitschaft zu einer armutsorientierten Politik erkennen ließen, und solchen, wo solche Voraussetzungen nicht vorlagen bzw. noch geweckt werden mußten. Niemals sind solche Erwägungen innerhalb der SDA-Einheit angestellt worden. Bis heute ist keine befriedigende Antwort auf die simple Frage zu erhalten, wie SDA in Ländern wie Mauretanien, Zaire, Madagaskar, Tschad etc. umgesetzt werden soll, wo die herrschenden Eliten alles andere als Armuts politik betrieben.

Die SDA-Einheit nahm sich so die Möglichkeit, in einigermaßen günstigen Ländern Modellansätze zu testen und Erfahrungen zu sammeln. Die Feststellung ist nicht überzogen, daß man offensichtlich von seinen Instrumenten so überzeugt war (z.B. Priority Survey, Integrated Survey), daß es nur noch darauf ankam, diese auch flächendeckend umzusetzen. Dies ordnet sich ein in gewachsene Traditionen der Weltbank-Managementkultur – für und weniger mit dem Partner zu wirken – und zumindest unter diesem Blickwinkel ist die SDA-Initiative ein „normales“ Kind der Weltbank.

Das Resultat ist – dies ist ein klares Ergebnis der Evaluierung –, daß vieles von dem, was SDA getan hat, von den afrikanischen Verwaltungen nicht als „Eigengewächs“ anerkannt ist und deshalb auch nicht nachhaltig sein kann.

Dies gilt auch für mancherlei Fortbildungsaktivitäten, die mit der Regional Facility (= SDA-Mittel) finanziert werden konnten. Obwohl durchaus gewürdigt werden soll, daß sich die SDA-Einheit um die Erarbeitung von Lehrmaterialien bemühte und viel Überzeugungsarbeit zu leisten versuchte, der Ertrag vor Ort ist letzten Endes nicht bedeutend. Dies gilt besonders für die Statistikkomponente, von der so viel erwartet worden war und die so viel Geld und Expertise band (es gibt Länder, z.B. Kamerun, wo bis 1993 nicht einmal der Priority Survey vorlag, der eine Voraussetzung für die anderen Komponenten sein soll).

Die große Diskrepanz zwischen Anspruch (und Selbstdarstellung in der Bank inkl. schlichtweg geschönter Dokumentationen) und Wirklichkeit in Afrika war geradezu ein Schock für die Evaluatoren. Dies gilt in besonderem Maße für den Bereich „institution-building“. ¹¹ Institution-building war zwar eine der vier Säulen der SDA-Initiative, aber wenn man dafür keine Maßnahmen in konkreter Form anzubieten hat (und auch nicht über Fachleute dafür verfügt), lassen sich auch keine Erfolge erzielen. Insgesamt krankte die SDA-Initiative an einem tiefgehenden Umsetzungs-

¹¹ Ausführlicher dargestellt in Illy 1994c; die empirische Grundlage sind Feldstudien in Mosambik, im Kamerun, Senegal und in der Elfenbeinküste.

mangel. Es ist auch bezeichnend, daß man keine institutionellen Szenarios entwickelte, wie am besten die vier SDA-Komponenten umzusetzen wären, konkreter: wie am besten die postulierte Synergie unter den Komponenten zu erzielen sei. So ergibt sich die ironische Situation, daß die SDA-Einheit nicht für Realitäten gesorgt hat, in denen sich ein sinnvoller Soll-Ist-Vergleich anstellen ließe: das Konzept wurde schlichtweg in keinem einzigen Fall als kohärentes Gesamtkonzept umgesetzt!

Eine zusätzliche Erklärung für diesen Mißerfolg muß darin gesehen werden, daß die Umsetzung der SDA-Initiative nicht mehr in den Händen der Einheit lag, sondern durch die Länderabteilungen innerhalb der Bank erfolgte. Da diese durchweg von SDA nicht überzeugt waren, haben sie nur Fragmente akzeptiert, so wie in manchem Darlehensvertrag manche „modische Komponente“ untergebracht wird, um der Managementspitze der Bank einen Gefallen zu tun.

In der Summe läßt sich feststellen, daß der erkennbare Nutzen dieses Programms für die Armen in Afrika als sehr gering einzuschätzen ist. Innerhalb der Bank wird verschiedentlich behauptet, daß das SDA-Programm zumindest einen Beitrag zur Kompetenzentwicklung in Sachen Armutsbekämpfung geleistet habe.¹² In einer zumindest diffusen indirekten Form läßt sich dies bestätigen. So haben z.B. frühere SDA-Mitarbeiter ein äußerst differenziertes Papier zur Planung(!) von „Social Action Programs“ entwickelt (Marc et al. 1993), das auf der Höhe der internationalen Diskussion ist (cf. van Dijk 1992, Kasch 1993; Kingsbury 1991 bietet eine empirisch gespeiste vorläufige kritische Bilanz).

Eine Frage muß abschließend noch erörtert werden: Ist es der Weltbank gelungen, durch den Dialog mit den Partnerregierungen den Armutsbezug in der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik zu verankern? Dies war zwar auch eine Aufgabe für SDA – die Antwort ist: Ziel nicht erreicht! –, aber es ist gleichzeitig auch der Lackmustest für die Glaubwürdigkeit der Armutspolitik, die die Weltbank in vielen Dokumenten inzwischen propagiert. Eindrücke und Gespräche in Abidjan, Jaunde und Dakar haben ergeben, daß der Weg zu einer „armutsbewußten“ Wirtschaftspolitik (Bennett 1993) noch sehr weit ist. Dies mag zum einen daran liegen, daß die Unbeweglichkeit der Bürokratien nicht die Einführung neuer, adäquater Instrumente erlaubt (Social Accounting Matrix, General Equilibrium Modelling, Macroeconomic Consistency Frameworks) und auch die dafür erforderliche technische Beratungskapazität noch nicht in erforderlichem Ausmaß zur Verfügung steht. (Ohiorhenuan/Wayem 1993, S. 29 ff.). Der tiefer liegende Grund dürfte jedoch darin zu finden sein, daß die nationalen Entscheidungsträger – die sich selbst als Opfer der SAPs sehen und es ja auch objektiv z.T. sind – nicht den geringsten Anlaß sehen, eine auf Umverteilung gerichtete Wirtschaftspolitik zu befürworten. In der Elfenbeinküste konnte nachgewiesen werden, daß in der Dokumentation zu Erarbeitung von SAPs die Armutsbezüge graduell wieder herausgestrichen wurden. Wenn dann in internen Berichten nach Missionen vor Ort der „mangelnde politische Wille“ beklagt wird, dann zeigt dies zumindest, daß der politische Dialog noch nicht sehr weit gediehen ist. Dies muß man nicht ausschließlich der Weltbank anlasten, es liegt am paradoxen Charakter der SAPs: die Reformen sollen mit Regierungen ausgehandelt werden, deren Entscheidungsträger sehr schnell erkennen, daß sie entsprechend dem Effizienzgrad der Reformen immer mehr Privilegien verlieren werden. Diese Konstellation kann nur Verstocktheit, ja subkutane Verzögerungs- und Umlenkungsstrategien produzieren. Natürlich gibt es inzwischen in nicht wenigen Ländern Programme zur Armutsbekämpfung, aber diese sind in der Regel „policy enclaves“ (Ohiorhenuan/Wayem, S. V),

¹² Aber der Evaluierungsbericht wird systematisch „totgeschwiegen“. So wird z.B. auch in World Bank 1994a, S. 164, SDA erwähnt, aber nicht dessen Evaluierung.

d.h. nicht in die Regelverwaltung integriert. Im Extremfall werden Programme von der Weltbank selbst administriert – wie das Arbeitsbeschaffungsprogramm AGETIP im Senegal –, was kurzfristig zwar Effizienzgewinne bringt, aber unter dem Gesichtspunkt der institutionellen Nachhaltigkeit höchst problematisch ist.¹³

Inzwischen verfügt die Weltbank über einen vielseitigen Instrumentenkasten zur Armutsbekämpfung (Poverty Handbook 1992, Salmen 1992a, 1992b), und diese Instrumente werden auch jetzt durchgehend bei der Vorbereitung von SAPs angewandt (z.B. die „poverty assessments“). Ihre Relevanz für die konkrete Wirtschafts- und Sozialpolitik ist jedoch oftmals noch sehr beschränkt. Dies liegt jedoch nicht nur am Unverständnis der nationalen Eliten, die Defizite sind auch in Grundeinstellungen der Weltbank und in ihrem Kooperationsstil begründet. Wenn sich diese in der Zukunft nicht ändern, wird der Ertrag von Reformprogrammen, die von der Weltbank unterstützt werden, immer notwendigerweise begrenzt bleiben.

5. Strukturelle Exkulpation: die Weltbank und ihr Implementationsdefizit

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß es für die Weltbank sehr schwierig ist, auf positive Effekte der Strukturanpassungsprogramme hinweisen zu können. Selbst in den Ländern, wo sich ein bescheidenes Wirtschaftswachstum zeigt, wird dieses in der Regel wieder durch den Bevölkerungszuwachs „aufgefressen“ (eine simple Relation, die oft in Weltbankberichten unterschlagen wird). Der Bank ist es auch nicht gelungen, die unmittelbaren negativen Belastungen für ärmere Schichten der Bevölkerung einzugrenzen und in ihrer Zielrichtung zu steuern. Kompensatorische Programme helfen in der Regel nicht der armen Bevölkerung, sondern politisch artikulationsfähigen urbanen Gruppen, z.B. freigesetzten Angehörigen des öffentlichen Dienstes.

Diese höchst problematische Gesamtbilanz müßte eigentlich Anlaß sein, die internationalen Finanzinstitutionen einer Fundamentalkritik zu unterziehen und nach Auswegen aus diesem Dilemma zu suchen. Besonders die in der Stimmverteilung machtvollen Mitglieder, die westlichen Länder und Japan, müßten sich ihrer Verantwortung bewußter werden und alles tun, um die Institution zu reformieren. Warum geschieht dies nicht bzw. nicht in einem Ausmaß, daß eine Kurskorrektur eingeleitet werden könnte? Warum halten sich auch manche Wissenschaftler betont zurück, obwohl sie es eigentlich besser wissen?¹⁴

Eine Institution, die jährlich etwa 20 Mrd. US\$ an Darlehen vergibt (davon entfallen etwa ein Viertel auf SAPs weltweit), kann sich eigentlich eine solche Bilanz nicht leisten. Muß ihr Prestige nicht dadurch in Mitleidenschaft gezogen werden? Die Problematik gewinnt dadurch an Virulenz, daß mit jedem neuen Kredit die Verschuldung der Empfängerländer steigt (selbst wenn die Kredite zu günstigen IDA-Konditionen gegeben werden), unabhängig von den Effekten der dadurch finanzierten Programme. Der Schuldendienst der schon hochverschuldeten ärmeren Länder

13 Dies muß im Prinzip auch für den bolivianischen „Fondo Social de Emergencia“ gelten, der in der Weltbank als Vorbild dient (vgl. Jorgensen et al. 1992 als Selbstdarstellung der „success story“).

14 Ein oft formulierter Satz lautet: „Who is right about the success or failure of structural adjustment in sub-Saharan Africa? The answer is that it is still too soon to make a definitive judgement.“ (Lancaster 1990, S. 97) Wer so formuliert, wird noch als Gutachter von Bankmitarbeitern herangezogen ...

gegenüber den Bretton-Woods-Institutionen ist stetig gewachsen. Für den Zeitraum 1990 – 1992 läßt sich schon ein negativer Nettotransfer von 2,7 Mrd. US\$ nachweisen (Fues 1994, S. 8); davon entfallen 868 Mio. auf die Weltbank, d.h. sie erhielt mehr von den Entwicklungsländern als sie ihnen ausleiht.

Da die Bank für sich jede Mitverantwortung für eine eventuelle Schuldenregulierung ablehnt – aus Angst, ihr hohes Rating auf dem internationalen Kapitalmarkt nicht zu verlieren –, bleibt ihr logischerweise nur der Weg, dieser Falle durch Expansion des Ausleihvolumens zu entgehen. Für Rich (1994, S. 183 ff.) ist dieser „pressure to lend“ der Hauptbestimmungsfaktor dafür, daß es der Bank letztlich gar nicht um adäquate Strategien der Armutsbekämpfung und ökologischen Entwicklung geht. Was allein zählt, ist die Erzielung von Exporterlösen, mit denen der Schuldenberg abgetragen werden kann. Am Falle Ghanas, dem SAP-Spitzenreiter der Bank in Afrika, läßt sich dies eindeutig nachweisen (ibid., S. 188).

Da die Regierungen der Entwicklungsländer geradezu „süchtig nach Weltbank-Kredit“ seien, sei von ihnen der geringste Widerstand zu erwarten. Deshalb das bittere Gesamturteil von Bruce Rich: „The Bank's \$ 24 billion annual lending is nothing less than a global political patronage machine without precedent in world history ...“ (ibid., S. 305). Selbst wenn man davon einige Abstriche macht – die Ebene der persönlichen Betroffenheit spielt bei solchen Bewertungen immer eine Rolle –, bleibt doch das Bild von einer Institution, die primär als Bank auftritt und den „Gesetzen“ des internationalen Kapitalmarktes gehorcht. Viele westliche Beobachter und Partner der Bank begnügen sich mit einem solchen vordergründigen Statement und fragen nicht nach der inhaltlichen Mitverantwortung, die der Institution auch zukommen müßte. Eine solche wird jedoch grundsätzlich abgelehnt, obwohl die Bank Entwicklungsstrategien konzipiert und diese – etwa in Form der Konditionalitäten bei SAPs – durchzusetzen versucht. Selbst politische Idealvorstellungen hat sie, wie aufgezeigt, entwickelt, wenn auch stark technokratisch reduziert, um ihre Statuten nicht zu verletzen. Diese Kriterien spielen jedoch z.B. bei der Bewertung der eigenen Mitarbeiter nicht die geringste Rolle – auch der „division chief“ des SDA-Programms hat inzwischen Karriere gemacht in der neuen Abteilung Europa/Zentralasien –, warum sollten diese darauf einen gesteigerten Wert legen?

Nichts deutet darauf hin, daß sich die innerhalb der Weltbank herrschende, ökonomistische Unternehmenskultur wesentlich geändert hätte. Obwohl dies wie eine Karikatur anmutet, ist bei der Rekrutierung neuer Mitarbeiter nach wie vor der Ph.D. einer renommierten amerikanischen Universität wichtiger als interkulturelle Kompetenz und Erfahrung. Da dies auch für Ausländer gilt, verstärkt sich dieser Trend zu einer anglo-amerikanischen geprägten neo-liberalen Übermacht von Volkswirten „which attempts to tell the LDCs how to organize their economic order“ (van der Laar 1980, S. 103). Die Entwicklungsländer – besonders Afrika – sind nach wie vor höchst unterrepräsentiert, und die meisten Mitarbeiter aus dieser Ländergruppe sind in einer besonders mißlichen Lage: sie müssen ihre oftmals besseren Einsichten für sich behalten, da sie keine vergleichbar attraktive berufliche Alternative – besonders im Heimatland – besitzen. Ähnliches – was ihr Gewicht innerhalb der Institution anbetrifft – gilt für die Nichtökonominnen (und Nicht-Ingenieure) innerhalb der Belegschaft. Die Zahl der Sozialwissenschaftler hat zwar zugenommen¹⁵ und damit auch die Zahl der Weltbankpublikationen zu solchen Themen (viele entwickeln den Ehrgeiz, dadurch wenigstens etwas „nach außen“ wirken zu können), aber ihnen ist sehr wohl bewußt, daß sie von der Bank auch als legitimierende Fassade benutzt werden, denn der Druck, die Projekte möglichst rasch – ohne Rücksicht auf Qualität –

15 Vgl. zur Geschichte der „Sociology Group“ den Aufsatz von Kardam 1993.

abzuwickeln, ist nach wie vor dominant. Es ist immer wieder aufschlußreich, aus den Akten die mutigen Anregungen und Bedenken dieser Mitarbeiter während der „Country Missions“ zu rekonstruieren, um dann feststellen zu müssen, daß davon in den „Staff Appraisal Reports“ nicht mehr viel übriggeblieben ist: die korrekte Einschätzung von Risiken – und sozio-kulturelle Dimensionen sind in der Regel begrenzende Faktoren für makroökonomische Radikalprogramme wie im Falle der SAPs – könnte die Akzeptanz des Vorhabens auf der Ebene des Managements der Bank und der Exekutivdirektoren beeinträchtigen.

Ein wichtiger Faktor tritt noch hinzu: die Kredite der Weltbank werden „à distance“ administriert, d.h. von Washington aus, und damit auch ihre Reformprogramme. Die zeitlich begrenzten Präsenzen vor Ort erlauben deshalb keinen Spielraum für einen vertrauensvollen Dialog, sie sind alzu oft fast „Strafaktionen“ (denn die Defizite sind in der Regel groß, besonders bei SAPs) durch Mitarbeiter, die in der Gewißheit des richtigen Standortes auftreten. Wer dies einmal als externes Mitglied einer solchen Mission aus der Nähe erlebt und andere institutionelle Anzüglichkeiten erkannt hat – so entsendet die Bank z.B. in das frankophone Afrika nicht unbedingt auch Mitarbeiter und Gutachter, die der französischen Sprache mächtig sind – für den relativiert sich die globale Kompetenz der Bank und ihrer Mitarbeiter recht erheblich. Diese Art des Auftretens macht die Bank besonders in den Augen von Nicht-Regierungsorganisationen und benachteiligten Gruppen in den „Partnerländern“ unglaublich, deren Integration in Maßnahmen neuerdings propagiert wird. Müssen auch sie als Feigenblatt erhalten?

Die Bank verfügt zwar inzwischen über insgesamt 63 „Resident Missions“ (davon 30 in Afrika), aber deren Aufgaben sind sehr eng begrenzt (Logistik, Public Relations, Diplomatie). Insofern ist der Ruf nach mehr Dezentralisierung berechtigt (gute Argumente z.B. bei Clements 1993), aber die diesbezüglichen Hindernisse in der Zentrale sind beträchtlich (die Disziplinierung der Mitarbeiter und die Internalisierung gesetzter Regeln könnten Schaden nehmen). Außerdem haben die Partnerländer nicht das geringste Interesse, daß sie noch intensiver von der Bank beobachtet und drangsaliert werden.¹⁶

Alle diese Faktoren summieren sich zu einem Geflecht von Argumenten zur Erklärung der enormen Implementationsdefizite, die bei Weltbank-finanzierten Vorhaben auftreten. Nirgendwo im Bereich der internationalen Entwicklungspolitik dürfte die Diskrepanz zwischen Rhetorik und Selbstdarstellung einerseits und der Realität andererseits so groß sein. Gewiß steht die Weltbank unter einem großen Rechtfertigungsdruck, aber sie könnte international an Sympathien gewinnen, wenn sie einmal zugeben würde, daß auch sie wie alle Menschen und Institutionen Fehler macht. Dies jedoch glaubt sie sich versagen zu müssen; deshalb diese Flut weitgehend deklamatorisch-apologetischer Publikationen, die eher geeignet sind, ein Thema zu besetzen, als Lernprozesse auszulösen. Kritische Beiträge von externen Gutachtern werden in der Regel „umgeschrieben“ (zwei Beispiele bei Rich, S. 93 und 115), und die oftmals sehr profunde Kritik aus den Reihen des eigenen „Operations Evaluation Department“ wird nicht zur Kenntnis genommen (ibid., S. 171 ff.).

Die Mitarbeiter, die die herrschenden Regeln (der Kreditabschluß ist die dominante Zielbestimmung) rasch internalisiert haben, sprechen sich mental weitgehend frei von jeder Mitverantwortung bei dem, was mit Weltbankkrediten ausgelöst wird.

16 Diese Anmerkung kann wörtlich genommen werden: Wenn z.B. eine „Mission“ mit 10 bis 12 Experten über ein Sektorministerium „einfällt“, dann paralysiert dies jede sonstige Arbeit für 2 bis 3 Wochen.

Besonders im Falle der Strukturanpassungsprogramme ist dies fatal, denn zwei Grundüberzeugungen werden immer wieder artikuliert:

1. Die Weltbank führt selbst keine Projekte durch; sie finanziert nur Maßnahmen, die von den Partnerregierungen durchgeführt werden.
2. Das Konzept der Strukturanpassung ist über jeden Zweifel erhaben. Woran es fehlt, ist der politische Wille auf Seiten der Partner, dieses Instrumentarium auch umzusetzen.

Wer so denkt und handelt entbehrt jeder Empathie für das, was in der Dritten Welt geschieht. Dieses „Syndrom der strukturellen Exkulpation“ (Illy 1993b) ist das Haupthindernis für eine Reform der Weltbank. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß einige Dimensionen des Syndroms innerhalb der Bank inzwischen erkannt worden sind.¹⁷

Die Weltbank hat sich in 50 Jahren zu einer Institution entwickelt, die sich einer Rechenschaftspflicht gegenüber der „global civil society“ (Rich, S. 305) systematisch entzieht. Ihre Anteilseigner kontrollieren sie nur sehr begrenzt – auch weil die Institution eingebettet ist in gemeinsame westliche wirtschaftspolitische Grundüberzeugungen, die nicht erst seit 1980 der Dritten Welt oktroyiert werden –, die „Begünstigten“ im Süden haben nicht die Definitionsmacht, bzw. das Interesse, um etwas zu ändern. Aber die Widerstände – und die sachlichen Argumente – nehmen zu, besonders in der Dritten Welt (viele Beispiele bei Rich). Ihnen wird die Weltbank langfristig nicht ausweichen können.

Zusammenfassung

Die weitgehend unbefriedigenden Ergebnisse der von der Weltbank initiierten Strukturanpassungsprogramme in Afrika seit Anfang der 80er Jahre erfordern es, ihre sozialen und politischen Dimensionen genauer zu untersuchen. Trotz aller Rhetorik und vieler Publikationen scheint die Bank nicht fähig zu sein, sozio-politische SAP-Faktoren richtig zu erfassen bzw. entsprechend zu handeln. Die jüngste Liberalisierungswelle in Afrika ist besonders irritierend. Der Autor schließt aufgrund empirischer Forschung in einigen afrikanischen Staaten, daß die SAP-Erfolge, einschließlich der Armutskomponenten, minimal sind. Ein wichtiger Grund hierfür ist die Managementkultur der Bank, die Kreditauszahlungen zu Lasten effizienter, partnerschaftlicher Projektdurchführung und Engagement „vor Ort“ bevorzugt.

LITERATUR

- Aboyade, Ojetunjo, Hans F. Illy, Maja Naur, Pan A. Yotopoulos: The Social Dimensions of Adjustment Program: a General Assessment. World Bank, Washington DC 1993.
- Bauer, Armin, Heinz-Michael Hauser (Hg.): Sozialpolitische Beratung in der Technischen Entwicklungszusammenarbeit. GTZ, Eschborn 1993.
- Beckman, Björn: Empowerment or repression? The World Bank and the politics of African adjustment. In: Gibbon et al. 1992, S. 83 – 105
- Bennett, James G.: The implementation of poverty-conscious macroeconomic frameworks in Africa. Ms., GTZ/Weltbank 1993.
- Boer, Leen, Jaap Roimans (eds.): The World Bank and poverty reduction. The Hague 1993.

¹⁷ Im sogenannten „Wapenhans Report“ 1992 (vgl. Illy 1993a), der von vielen Mitarbeitern als „unerhörter Stilbruch“ empfunden wurde; entsprechend werden seine Empfehlungen inzwischen technokratisch „umgebogen“, d.h. in Verfahrensrevisionen anstatt in grundsätzliche Bewußtseinsbildung.

- Chaoud, Tatjana: Entwicklungsstrategie der Weltbank: Ein Beitrag zur Überwindung von Unterentwicklung und Armut? Saarbrücken/Fort Lauderdale 1982.
- Clements, Paul: An approach to poverty alleviation for large international development agencies. In: *World Development*; 21 (10) 1993, S. 1633 – 1646.
- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly, Frances Stewart (eds.): *Adjustment with a human face*. 2 vols., Oxford 1987.
- van Dijk, Meine Pieter: Socio-economic development funds to mitigate the social costs of adjustment: experiences in three countries. In: *The European Journal of Development Research*; 4 (1) 1992, S. 97 – 111.
- Evans, Peter: The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. In: Haggard, Stephen, Robert R. Kaufman (eds.): *The politics of economic adjustment*. Princeton 1992, S. 139 – 181.
- Fatton, Robert Jr.: *Predatory rule: state and civil society in Africa*. Boulder/London 1992.
- Fues, Thomas: Weltbank und Internationaler Währungsfonds als Gläubiger. WEED, Bonn 1994.
- Gibbon, Peter: The World Bank and African poverty, 1973 – 1991. In: *The Journal of Modern African Studies*; 30 (2) 1992, S. 193 – 220.
- Gibbon, Peter: The World Bank and the new politics of aid. In: *The European Journal of Development Research*; 4 (1) 1993, S. 35 – 62.
- Gibbon, Peter, Yusuf Bangura, Arve Ofstad (eds.): *Authoritarianism, democracy, and adjustment*. Uppsala 1992.
- Goetze, Dieter: *Entwicklungspolitik I: Soziokulturelle Grundlagen*. Paderborn 1983.
- Healey, John, Richard Ketley, Mark Robinson: Will political reform bring about improved economic management in Sub-Saharan Africa? In: *IDS Bulletin*; 24 (1) 1993, S. 31 – 38.
- Herbst, Jeffrey: The structural adjustment of politics in Africa. In: *World Development*; 18 (7) 1990, S. 949 – 958.
- Herbst, Jeffrey: *The politics of reform in Ghana, 1982 – 1991*. Berkeley 1993.
- van der Hoeven, Rolf: Adjustment with a human face: still relevant or overtaken by events? In: *World Development*; 19 (12) 1991, S. 1835 – 1845.
- Ily, Hans F.: Die Weltbank übt Selbstkritik. Der Wapenhans-Bericht: kritisch, aber nicht konsequent. In: *Der Überblick* 3, 1993, S. 82 – 84 (1993a).
- Ily, Hans F.: Die Weltbank und Armutsbekämpfung in der Dritten Welt. Arbeitspapier Nr. 3, Germanwatch, Bonn 1993 (1993b).
- Ily, Hans F.: Der Governance-Diskurs der Weltbank. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*; 5/6 1994, S. 128 – 130 (1994a).
- Ily, Hans F.: Strukturanpassungsprogramme und institutionelle Reformen in Afrika – stumpfe Waffen der Weltbank? In: Koch, Walter A. S. (Hg.): *Ökonomische Aspekte der Demokratisierung in Afrika*, Köln 1994 (1994b).
- Ily, Hans F.: The World Bank and development management in Africa: institutional factors of the Social Dimensions of Adjustment Programme. In: *Administrative Change* [forthcoming] (1994c).
- Johnson, John H., Sulaiman S. Wasty: Borrower ownership of adjustment programs and the political economy of reform. World Bank Discussion Papers Nr. 199, Washington DC 1993.
- Jorgensen, Steen, Margaret Grosh, Mark Schacter (eds.): *Bolivia's answer to poverty, economic crisis, and adjustment: The Emergency Social Fund*. The World Bank, Washington DC 1992.
- van der Laar, Art: *The World Bank and the poor*. Boston/The Hague/London 1980.
- Kardam, Nuket: Development approaches and the role of policy advocacy: The case of the World Bank. In: *World Development*; 21 (11) 1993, S. 1773 – 1786.
- Kasch, Volker: Die sozialen Nothilfefonds der Weltbank: Strukturanpassung mit menschlichem Antlitz? In: *Jahrbuch Dritte Welt* 1994, München 1993, S. 91 – 98.
- Kingsbury, David S.: *Compensatory social programs and structural adjustment: a review of experience*. Ms., USAID, Washington DC 1991.
- Lancaster, Carol: Economic reform in Africa: Is it working? In: Obasanjo, Olusegun, Hans d'Orville (eds.): *The leadership challenge of economic reforms in Africa*. New York 1990, S. 85 – 101.
- Leftwich, Adrian: Governance, the state and the politics of development. In: *Development and Change*; 25, 1994, S. 363 – 386.
- Marc, Alexandre, Carol Graham, Mark Schacter: *Social Action Programs and Social Funds: a review of design and implementation in Sub-Saharan Africa*. Ms., The World Bank, Washington DC 1993.
- Mosley, Paul, Jane Harrigan, John Toye: *Aid and power: The World Bank and policy-based lending*. 2 vols., London/New York 1991.

- Mosley, Paul, John Weeks: Has recovery begun? „Africa's adjustment in the 1980s" revisited. In: *World Development*; 21 (10) 1993, S. 1583 – 1606.
- Moore, Mick: Declining to learn from the East? The World Bank on „Governance and Development". In: *IDS Bulletin*; 24 (1) 1993, S. 39 – 50.
- Nelson, Joan M. et al.: *Fragile coalitions: The politics of economic adjustment*. New Brunswick/Oxford 1989.
- Nelson, Joan M. (ed.): *Economic crisis and policy choice: The politics of adjustment in the Third World*. Princeton 1990.
- Ohiorhenuan, John F. E., John A. Wayem: *Poverty alleviation and macroeconomic reform in Africa: issues and options for intervention*. UNDP, New York 1993.
- Onimode, Bade (ed.): *The IMF, the World Bank and the African debt*. 2 vols., London/New Jersey 1989.
- Onimode, Bade: *A future for Africa*. London 1992.
- Reed, David (ed.): *Structural adjustment and the environment*. Boulder/San Francisco/Oxford 1992.
- Ribe, Helena et al.: *How adjustment programs can help the poor*. World Bank Discussion Papers No. 71, Washington DC 1990.
- Rich, Bruce: *Mortgaging the Earth. The World Bank, Environmental impoverishment, and the crisis of development*. Boston 1994.
- Riddell, J. Barry: Things fall apart again: Structural adjustment programmes in Sub-Saharan Africa. In: *The Journal of Modern African Studies*; 30 (1) 1992, S. 53 – 68.
- Rodrik, Dani: How should structural adjustment programs be designed? In: *World Development*; 18 (7) 1990, S. 933 – 947.
- Rothchild, Donald (ed.): *Ghana: the political economy of recovery*. Boulder Col. 1991.
- Salmen, Lawrence F.: *Reducing poverty: An institutional perspective*, Poverty and Social Policy Series. The World Bank, Washington DC 1992 (1992a).
- Salmen, Lawrence F.: *Beneficiary Assessment. An approach described*, Poverty and Social Policy Division. Working Paper No. 1, Washington DC 1992 (1992b).
- Sandbrook, Richard: *The politics of Africa's economic recovery*. Cambridge (GB) 1993.
- Sawyer, Akilappa: *The political dimension of structural adjustment programmes in Sub-Saharan Africa*. Accra 1990.
- Sorensen, Georg: *Democracy, authoritarianism and state strength*. In: *The European Journal of Development Research*; 5 (1) 1993, S. 6 – 34.
- Stein, Howard, E. Wayne Nafziger: *Structural adjustment, human needs, and the World Bank agenda*. In: *The Journal of Modern African Studies*; 29 (1) 1991, S. 173 – 189.
- Stewart, Frances: The many faces of adjustment. In: *World Development*; 19 (2) 1991, S. 1847 – 1864.
- Tetzlaff, Rainer: *Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe für die Entwicklungsländer?* München/London 1980.
- Toye, John: *Interest group politics and the implementation of adjustment policies in Sub-Saharan Africa*. In: Gibbon, P. et al. 1992, S. 106 – 126.
- United Nations Development Programme (UNDP): *The Social Dimensions of Adjustment Project: an interim evaluation*. New York 1990.
- van de Walle, Nicolas: *Political liberalization and economic policy reform in Africa*. In: *World Development*; 22 (4) 1994, S. 483 – 500.
- Weiland, Heribert: *Der schwierige Weg zur Demokratie in Afrika: Voraussetzungen, Chancen und Rückschläge*. In: Oberreuter, Heinrich, H. Weiland (Hg.), *Demokratie und Partizipation in Entwicklungsländern*. Paderborn 1994, S. 11 – 33.
- World Bank: *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth*. Washington DC 1989.
- World Bank: *Adjustment in Africa: Reforms, results, and the road ahead*. Oxford 1994 (1994a).
- World Bank: *The World Bank and the poorest countries. Support for development in the 1990s*. Washington DC 1994 (1994b).
- Woodward, David: *Debt, adjustment and poverty in developing countries*. 2 vols., London/New York 1992.
- Zuckerman, Elaine: *Adjustment programs and the poor*. World Bank Discussion Papers Nr. 44, Washington DC 1989.

*Hans F. Illy, Arnold Bergstraesser Institut, Windausstraße 16,
D-79110 Freiburg i.Br.*