

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XIX, No. 3–2003

DREI JAHRZEHNTE NEOLIBERALISMUS IN LATEINAMERIKA Bilanz und Perspektiven

Schwerpunktredaktion: Joachim Becker, Karin Fischer, Johannes Jäger

Mandelbaum Edition Südwind

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber:

Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen
Universitäten

Projekt Internationale Entwicklung / Zentrum für überfakultäre Forschung
der Universität Wien

Redaktion:

Gerald Faschingeder, Karin Fischer (verantwortl.), Margit Franz, Ingeborg Grau,
Irmi Hanak, Johannes Jäger, Franz Kolland, René Kuppe, Brita Neuhold, An-
dreas Novy, Herwig Palme, Christof Parnreiter, Petra Purkarthofer, Kunibert
Raffer, Andreas Schedler, Anselm Skuhra

Board of Editors:

Dieter Boris (Marburg), John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhals (Leip-
zig), Jacques Forster (Genève), John Friedmann (St. Kilda), Peter Jankowitsch
(Paris), Friedrich Katz (Chicago), Helmut Konrad (Graz), Ulrich Menzel
(Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter Rothermund (Heidel-
berg), Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel
(Santiago de Chile)

Managing Editor: Karen Imhof

Inhaltsübersicht

4	Editorial
	JOACHIM BECKER, KARIN FISCHER, JOHANNES JÄGER
6	Drei Jahrzehnte Neoliberalismus in Lateinamerika <i>Bilanz und Perspektiven</i>
	HERBERT SCHUI
19	Was eigentlich ist Neoliberalismus
	KAREN IMHOF
35	Finanzkrisen und Neoliberalismus in Lateinamerika
	OLIVER SCHWANK
52	Staat, Markt und Demokratisierung im Entwicklungsprozess
	BERNHARD LEUBOLT
69	Demokratisierung als Alternative zum neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell <i>Das partizipative Budget im brasilianischen Bundesstaat Rio Grande do Sul</i>
	ANA SILVIA VILKER
87	Argentinien und Venezuela: Zwei unterschiedliche Wege in Zeiten des Neoliberalismus
100	Rezensionen
105	Autoren und Autorinnen
107	Informationen für Autoren und Autorinnen

**Staat, Markt und Demokratisierung im Entwicklungsprozess:
Zur Neuorientierung der Weltbankpolitik in den 1990er Jahren**

Die Strategie der Weltbank in den 1980er und den frühen 1990er Jahren ist unter dem Titel des »Washington Konsens« oft erläutert, dargestellt und auch kritisiert worden. Die von vielen Seiten vorgetragene Kritik an dieser Politik veranlasste die Bank Mitte der 1990er Jahre, neue Ansätze zu diskutieren und ihre Positionen in verschiedenen Bereichen zu modifizieren (Journal für Entwicklungspolitik 2/2003). Personell ist diese Neuorientierung mit der Ernennung von James D. Wolfensohn zum neuen Präsidenten der Weltbank 1995 verknüpft. Die vorliegende Arbeit stellt den Versuch dar, diese neuen Ansätze in die entwicklungsökonomische Theorie einzuordnen und anhand bedeutender Weltbankpublikationen synthetisch darzustellen. Dazu ist es zunächst notwendig, die Weltbankpolitik der 1980er Jahre in aller Kürze zu beschreiben. Erst aus der Kritik an der neoliberalen Politik des »Washington Konsens« und den theoretischen Antworten auf diese Kritik lassen sich die Kernpunkte des »Neuen Washington Konsens« verstehen, der die Ära Wolfensohn prägt.

1. Der Washington Konsens

Während die Weltbank in ihren frühen Jahren auf den Staat als zentralen Akteur in der Entwicklungspolitik setzte, verabschiedete sie sich in den beginnenden 1980er Jahren von der Vorstellung des »state-led development« (Moore 1995: 15). Dem vorangegangen war in den 1970er Jahren zunehmende Kritik an der Wirtschaftspolitik keynesianischer Prägung. Diese machte auch vor dem Bereich der Entwicklungstheorie nicht halt. Staatliche Entwicklungsplanung und die Fokussierung auf Investitionen in Großprojekte wurden im wissenschaftlichen Diskurs zunehmend in Frage gestellt und wichen dem neuen, neoliberalen Paradigma, nach dem nur ein liberalisierter und deregulierter Markt für effiziente Allokationen sorgen kann (Mosley et al. 1991: 10f.). Neoliberale ÖkonomInnen »believed that what was blocking was [...] the whole idea of bringing about development through state intervention« (Leys 1996: 17). Die Weltbank als zentrale Akteurin in der »Development Community« – dem Netzwerk von Institutionen, NGOs und Entwicklungsagenturen, in dem sich Leute professionell mit Entwicklung beschäftigen (Leys 1996: 29) – hat diesen Diskurs wesentlich mitgestaltet und den eigenen Strategiewechsel durch die Ernennung von Tom Clausen zum neuen Präsidenten im Juni 1981 abgeschlossen (vgl. Kapur et al. 1997: 331 ff.).

Mit Hilfe der Strukturanpassungskredite, deren Auszahlung an die Erfüllung wirtschaftspolitischer Auflagen geknüpft war, versuchte sie, diese Vorstellungen in den Entwicklungsländern durchzusetzen. Exemplarisch lassen sich restriktive Fiskal- und Geldpolitik, liberale Handelspolitik, Deregulierung von Märkten und Preisen, Privatisierungen, Abbau des öffentlichen Sektors und Kürzungen der Sozialbudgets nennen (vgl. Raffer 1994: 432, Tetzlaff 1996: 128 f.). In all diesen Punkten wird die Neuorientierung von »state led« zu »market led-development« deutlich. Wettbewerb und Marktwirtschaft galten nun als Garanten für Entwicklung, der Staat sollte sich auf einige wenige Aufgabengebiete beschränken. Der spätere Chefökonom der Weltbank, Joseph Stiglitz, fasste diese Strategie prägnant zusammen: »get the government out of the way« (Stiglitz 2000: 2). Die Weltbank stand damit völlig in Einklang mit den neoliberalen Ideen, die sich sowohl im wissenschaftlichen Diskurs als auch in der Politik zu dieser Zeit durchgesetzt haben.

Die Bilanz der Strukturanpassungspolitik war ernüchternd. Die Ergebnisse interner Evaluierungsstudien der Weltbank »[...] have not been euphoric« (Kapur et al. 1997: 543). Außerhalb der Bank fiel das Urteil weit weniger schmeichelhaft aus, und die 1980er Jahre wurden zum »verlorenen Jahrzehnt« der Entwicklungspolitik erklärt. Der Weltbank wurde die Vernachlässigung externer Faktoren vorgeworfen, da sie sich zu sehr auf die Fehler der Regierungen konzentrierte, die sich ständig verschlechternde Handelsposition, die »terms of trade«, jedoch nicht berücksichtigte (Afrikas Anteil an den weltweiten Exporten fiel etwa von 5,2% 1950 auf nur mehr 1,9% 1990, vgl. Leys 1996: 23). Dieser Umstand war insbesondere deshalb problematisch, weil steigende Exporteinnahmen nach den Liberalisierungen zu einer wichtigen Einnahmequelle werden sollten. Auf regionale Besonderheiten konnte durch die Uniformität des angewandten Modells nicht in ausreichendem Maße eingegangen werden. So wurden oftmals die Kapazitäten des privaten Sektors überschätzt, der den Staat hätte ersetzen sollen: »Less public investment, instead of making room for more private capital formation, often reduced the supply of preconditions for the latter« (Kapur et al. 1997: 543, siehe auch Tangri 1999: 57 f.).

Da die betroffenen Regierungen nicht immer von den Reformen überzeugt waren, wurden sie zudem nur zögerlich umgesetzt. Insgesamt konnte »keine signifikante Kausalrelation zwischen der Implementierung der Strukturanpassungsprogramme und einer Verbesserung der Wirtschaftsleistung« festgestellt werden (Tetzlaff 1996: 129). Ein wesentlicher Kritikpunkt war außerdem die mangelnde soziale Verträglichkeit der Politik. Die UNICEF stellte fest, dass »[...] the programmes tend to increase aggregate poverty« (Abrahamsen 2000: 40).

2. Neue Konzepte: Entdeckung der Institutionen

Die Dauerkrise der Entwicklungsländer erforderte neue Konzepte in der entwicklungsökonomischen Theorie. Für die Analyse der Weltbankpolitik von besonderem Interesse ist dabei der »Neue Institutionalismus«, dessen Positionen und Erkenntnisse im »Neuen Washington Konsens« an zahlreichen Stellen einfließen. Diese Schule, als deren Hauptvertreter Douglass C. North gelten darf, sieht Institutionen als den entscheidenden Faktor für langfristige Entwicklung an: »The central idea of the 'new institutionalism' or 'new political economy' is that what makes for an efficient economy is a set of institutions that permit individuals to benefit personally from doing what will also serve the (material) interests of the society as a whole.« (Leys 1996: 37)

Institutionen werden als die Spielregeln der Gesellschaft begriffen, mit deren Hilfe sogenannte »social dilemmas« – wenn das Eigeninteresse des Individuums nicht mit dem gesamtgesellschaftlichen Interesse übereinstimmt – überwunden werden können (North 1992: 6). Die »New Institutional Economics« (NIE) bewegen sich damit innerhalb der neoklassischen Theorie. Diese bedarf aber einer Ergänzung, da ein effizientes Institutionengefüge in einer Theorie, die wirtschaftliche Entwicklung erklären will, nicht vorausgesetzt werden kann, wie dies in der orthodoxen Neoklassik geschieht, sondern vielmehr zu erklären ist (North 1988: 5 ff.). Im ursprünglichen neoklassischen Modell sind die Transaktionskosten gleich Null. Die Information ist vollkommen, des weiteren sind die Eigentumsrechte gesichert. Die Akteure kennen also alle Eigenschaften des getauschten Gutes, sowohl die physischen als auch die eigentumsrechtlichen (North 1992: 75 f.). Im Gegensatz dazu sieht North sehr wohl Transaktionskosten, die in den Kosten der Messung der Attribute eines Gutes liegen, in den Kosten des Vertragsabschlusses und vor allem in der Durchsetzung des Vertrages, sowie in einem Aufschlag für die Unsicherheit, der aufgrund mangelhafter Durchsetzung von Verträgen von den Akteuren einberechnet wird. Die konkrete Höhe der Transaktionskosten hängt von der institutionellen Matrix ab, die einem bestimmten Markt zu Grunde liegt. Da der Staat die Eigentumsrechte spezifiziert und durchsetzt, die formellen Regeln der Gesellschaft festlegt und auch die Sicherung der Vertragserfüllung über das Rechtssystem gewährleistet, liegt es zu einem großen Teil in seiner Hand, das bestehende Institutionengefüge beziehungsweise die Eigentumsrechtsstruktur einer im neoklassischen Sinne effizienten Struktur anzunähern. Somit erhält der Staat wieder eine Schlüsselrolle im Entwicklungsprozess.

Auf Grund von North' breiter Definition der Institutionen als »Spielregeln einer Gesellschaft« oder, förmlicher ausgedrückt, als die »von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion« (North 1992: 3), zielt die Hauptkritik an seiner Theorie auf ihren mangelnden Erklärungswert (Bates 2000, Toye

2000). Tatsächlich wird die These, dass Institutionen die »Art und Weise der Entwicklung von Gesellschaften über die Zeit bestimmen«, wenig untermauert, zumal er sich in seiner Argumentation auf spezifische Aspekte von Institutionen, vor allem auf die Eigentumsrechte, konzentriert. Warum gerade diese das entscheidende Moment darstellen beziehungsweise welche Rolle andere Institutionen spielen, bleibt offen (Leys 1996: 39 f.).

Trotz dieser Schwächen fand und findet North's Theorie viel Resonanz. Ein möglicher Grund mag darin liegen, dass sich mit Hilfe seiner Thesen langfristige gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung im Einklang mit der Neoklassik und ihren methodologischen Grundlagen analysieren lässt. Wie wir im nächsten Abschnitt sehen werden, finden sich auch im neuen entwicklungspolitischen Referenzrahmen der Weltbank, dem »Post Washington Konsens«, viele Bezüge zu North und seinen Überlegungen zum Zusammenhang von Institutionen und Entwicklung.

3. Der Neue Washington Konsens

Die Darstellung der Neuausrichtung der Weltbank erfolgt anhand einiger Schlüsseldokumente, namentlich des *World Development Reports* 1997 (The State in a Changing World) und 2002 (Building Institutions for Markets) sowie dem Vorschlag von Weltbank-Präsident Wolfensohn zum »Comprehensive Development Framework/CDF«¹ (Wolfensohn 1999).

In der Einleitung zum Entwurf für den CDF plädiert Wolfensohn für eine umfassendere Vorstellung von Entwicklung. Neben den makroökonomischen Kennzahlen, die natürlich weiterhin ihre Wichtigkeit bewahren, fordert er, auch strukturelle, institutionelle und soziale Fragen zu berücksichtigen. Wird auf eine der beiden »Seiten der Medaille« vergessen, so kann die entwicklungspolitische Strategie insgesamt nicht von Erfolg gekrönt sein. In diesem Punkt ist er durchaus selbstkritisch: »Too often in the past, we have gone after the easy targets, saying that we would attack the more difficult (often institutional) issues later on.« (Wolfensohn 1999: 9) Die Selbstkritik geht allerdings nicht soweit, frühere Politikempfehlungen grundsätzlich in Frage zu stellen. Schon an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass Wolfensohn ausdrücklich von einer notwendigen Ergänzung der makroökonomischen Reformen und nicht von deren Änderung spricht. Dabei erscheinen institutionelle Fragen als das wichtigste Thema und die größte Herausforderung. An Hand einer Reihe von Beispielen zeigt Wolfensohn, wie das Fehlen von institutionellen Rahmenbedingungen Reformerfolge in so verschiedenen Bereichen wie Finanzmärkte, Bildungswesen oder Privatisierungen vereitelt hat. Institutionelle Ansätze werden damit zum Schlüssel einer erfolgreicherer Entwicklungspolitik.

Der Titel des World Development Report 2002 lautet nicht zufällig Building Institutions for Markets. Märkte stehen im Zentrum des Interesses, sie werden gleich zu Beginn als der Weg zu mehr Wohlstand dargestellt: »Income from participating in the market is the key to boosting economic growth for nations and to reducing poverty for individuals.« (Weltbank 2001: 3) Allerdings ist es nicht allen Menschen möglich, an den Märkten teilzunehmen und von ihnen zu profitieren. Anhand eines Vergleiches zwischen der Situation von Bauern in Bangladesh und in Kanada wird gezeigt, dass erstere weniger Chancen haben, an den existierenden Märkten zu partizipieren, da die Märkte nur lokal, segmentiert und daher unterentwickelt sind. »Transaction costs from inadequate information, incomplete definition and enforcement of property rights, and barriers to new entrants for participants [...] limit market opportunities« (Weltbank 2001: 5). Die Lösung liegt auf der Hand: »Market supporting institutions [...] give people opportunity and incentives to engage in fruitful market activity« (Weltbank 2001: 4). Institutionen werden dabei mit explizitem Bezug auf North als »rules, enforcement mechanisms and organizations« definiert. Darunter fallen formelle Institutionen wie Gesetze, informelle Institutionen wie Gewohnheiten oder Routinen und die Mechanismen zur Durchsetzung bestehender Regeln.

Sie erfüllen dabei drei wesentliche Aufgaben (Weltbank 2001: 8):

- (i) Institutionen sammeln Informationen über die Marktteilnehmer, über die getauschten Güter und über die Tauschbedingungen. Als Beispiel werden Wirtschaftsprüfer oder auch Medien genannt.
- (ii) Institutionen ermöglichen die Festlegung und Durchsetzung von Eigentumsrechten und Verträgen. Diese Aufgaben werden im Wesentlichen durch das Rechtssystem erfüllt.
- (iii) Institutionen bestimmen die Intensität des Wettbewerbs innerhalb eines Marktes. Dies geschieht etwa durch die Form der Zutrittsbeschränkungen, die die Kosten des Einstieges in einen Markt determinieren.

Insbesondere die ersten beiden Aufgaben sind eng an das Northsche Konzept der Transaktionskosten angelehnt. Die Verfügbarkeit von Informationen und die Möglichkeiten zur Durchsetzung von Eigentumsrechten bestimmen die Höhe der Transaktionskosten und damit auch, ob ein Geschäft rentabel ist und stattfinden wird oder nicht (North 1992: 74 ff.). Je besser die Institutionen diese Aufgaben erfüllen, desto mehr Menschen können an Märkten teilnehmen und desto höher werden auch Wachstum und Entwicklung sein.

Nur wenn die Bevölkerung Zugang zu diesen Märkten hat, kann die Armut, die sich vor allem als Armut an »opportunities« darstellt, gelindert werden. Darin besteht eine wesentliche Kontinuität zum Washington Konsens. Damit Märkte zum Wohle aller funktionieren, bedarf es aber entsprechender Institutionen. Das

Paradigma der Weltbankpolitik in den 1980er Jahren – Entwicklung mittels der Durchsetzung marktwirtschaftlicher Prinzipien – wird also nicht abgelöst durch ein neues: es wird vielmehr »verbessert«, indem die Wahrnehmung von Märkten vielschichtiger wird.

3.1. Eine neue Rolle für den Staat?

In erster Linie bedarf es zur Schaffung dieser institutionellen Rahmenbedingungen des Staates: »Institutional structures depend heavily on a capable state – a provider of public goods, a regulator, and an adjudicator« (Weltbank 2001: 10).

Eine Reihe von historischen Ereignissen hat die Weltbank dazu veranlasst, die Rolle, die sie dem Staat im Entwicklungsprozess zuschreibt, zu überdenken. Im World Development Report 1997 werden vier »recent developments« angesprochen, nämlich der Zusammenbruch der ehemaligen Sowjetunion, die Fiskalkrisen der europäischen Wohlfahrtsstaaten, die offensichtlich entscheidende Rolle des Staates in den »miracle economies of East Asia« und der Staatszerfall in manchen Entwicklungsländern. Allesamt deuten sie darauf hin, dass der wichtigste Faktor für wirtschaftliche Entwicklung ein effizienter Staat ist: »An effective state is vital for the provision of the goods and services – and the rules and institutions – that allow markets to flourish and people to lead healthier and happier lives« (Weltbank 1997: 1).

Obwohl die Überschrift des Kapitels eigentlich anderes erwarten ließe, sei analog der obigen Vorgangsweise zunächst wieder auf die Kontinuitäten zu früheren Ansätzen hingewiesen. Dazu »zwingen« uns die AutorInnen selbst, da sie gleich in den nächsten Sätzen davor warnen, dieses Bekenntnis falsch zu verstehen: »Many said much the same thing fifty years ago, but then they tended to mean that development had to be state-provided. The message of experience since then is rather different: that the state is central to economic and social development, not as a direct provider of growth but as a partner, catalyst, and facilitator« (Weltbank 1997: 1). Der Staat beeinflusst die wirtschaftliche Entwicklung also vor allem dadurch, dass er die nötigen institutionellen Rahmenbedingungen schafft – oder eben nicht. Beide Zitate verstärken den schon im vorigen Kapitel erwähnten Verdacht, dass es sich bei der Neuausrichtung keineswegs um eine Infragestellung der neoliberalen Strategie des Washington Konsens an sich handelt, sondern um eine verbesserte, effizientere Umsetzung der Prinzipien des »market-led development« (Moore 1995: 15).

Vorweggenommen wurde die Neupositionierung der Weltbank zum Staat schon 1989, als in der Publikation Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth schlechtes Regieren oder poor governance als das Hemmnis für Entwicklung in Afrika identifiziert wurde. Dies geschah also zu einer Zeit, in der das Scheitern der Strukturanpassungsprogramme immer offensichtlicher wurde (Abraham-

sen 2000: 25). Die Fokussierung auf den Staat erfüllte und erfüllt damit eine entscheidende diskursive Funktion: Sie lässt den Anspruch der Weltbank, Vorschläge für die Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer zu liefern und diese auch durchzusetzen, weiterhin legitim erscheinen, obwohl in den 1980er Jahren mit eben diesen Reformmaßnahmen spektakuläre Misserfolge zu verzeichnen waren. »The failure of adjustment policies was blamed on the 'poor governance' of African governments, a timely and popular explanation given the prevailing political mood in the West: neo-liberal solutions were not wrong, they were simply incorrectly and insufficiently implemented.« (Abrahamsen 2000: 43) Für den Staat bedeutet das, dass sein Aufgabengebiet keineswegs ausgeweitet wird, er soll die Aufgaben nur besser erfüllen: »The 'good governance state' is still a minimal state.« (Abrahamsen 2000: 42)

3.2. Der effiziente Staat als minimaler Staat

Die Weltbank macht für die Einschränkung staatlicher Handlungsspielräume vor allem die Prozesse der Globalisierung verantwortlich: »The global integration of economies and the spread of democracy have narrowed the scope for *arbitrary and capricious behaviour*. Taxes, investment rules, and economic policies must be ever more responsive to the parameters of a globalized world economy« (Weltbank 1997: 2, Hervorhebung durch den Autor). Für autonome Wirtschaftspolitik, die ein »state-led development« voraussetzen würde, ist unter diesen internationalen Rahmenbedingungen also kaum mehr Platz. Die Weltbank begrüßt dieses Faktum unverhohlen (wird so doch »arbitrary and capricious behaviour« verhindert) und fordert Entwicklungsländer implizit auf, ihre Bemühungen darauf zu konzentrieren, im Standortwettbewerb gut abzuschneiden: »Markets [...] and citizens vexed by the state weaknesses have come to insist [...] on transparency in the conduct of government, and on other changes to strengthen the ability of the state to meet its assigned objectives« (Weltbank 1997: 2).

Wie kann der Staat für diese Aufgaben (»assigned objectives«) gestärkt werden? Der erste und zentrale Schritt ist eine Konzentration des Staates auf seine Kernaufgaben: »Where state capability is weak, how the state intervenes – and where – should be carefully assessed. [...] A sharper focus on the fundamentals would improve effectiveness« (Weltbank 1997: 3). Zu diesen sogenannten »fundamental tasks« gehört zunächst das Bereitstellen der staatlichen Institutionen. Besonders große Bedeutung kommt dem Rechtssystem zu, das unter anderem Eigentumsrechte und deren Durchsetzbarkeit garantieren muss und damit Voraussetzung für wirtschaftliche Aktivität ist (Weltbank 2001: 124). In engem Zusammenhang mit einem zuverlässigen Rechtssystem steht die Forderung nach »good and clean government« (Wolfensohn 1999: 10 f.).

In Kontinuität zum Washington Konsens rangiert die Wahrung makroökonomischer Stabilität an prominenter Stelle. Im WDR 2002 etwa werden ausgeglichene Budgets, der Abbau von Handelsschranken und niedrige Inflationsraten als Indikatoren für die Qualität von Wirtschaftspolitik genannt (Weltbank 2001: 101 ff.). Soll die Entwicklungsstrategie eines Landes langfristig erfolgreich sein, muss von Seiten des Staates auch für irgendeine Form von sozialer Absicherung gesorgt werden: »To make development stable and sustainable, the state has to keep its eye on the social fundamentals« (Weltbank 1997: 4). Entscheidend ist nicht so sehr, wer dieses Sicherheitsnetz zur Verfügung stellt, sondern dass alle Bedürftigen aufgefangen werden (Wolfensohn 1999: 11). Zuletzt fordert die Weltbank eine aktive Bildungs-, Gesundheits- und Umweltpolitik ein.

Zusammenfassend lässt sich resümieren, dass der Staat die optimalen institutionellen Rahmenbedingungen für die Marktwirtschaft zur Verfügung stellen soll. Falls die Möglichkeit besteht, gewisse Dienste privaten Institutionen zu übertragen, so sind diese vorzuziehen, da »monopoly public providers [...] are unlikely to do a good job« (Weltbank 1997: 4). Auf Grund technologischen Fortschritts sei es heute möglich, Bereiche für den privatwirtschaftlichen Wettbewerb zu öffnen, die früher von der öffentlichen Hand bewirtschaftet werden mussten. Wolfensohn nennt hier explizit die Sektoren Wasser- und Energieversorgung sowie den Bereich Kommunikation und schließt daraus, dass »privatization of state-owned industries is a significant element in sustainable growth and in balancing the budget« (Wolfensohn 1999: 27). Von Erfolg gekrönt werden diese Maßnahmen aber nur dann sein, wenn die Privatisierung transparent abläuft und im betroffene Sektor entweder ausreichender Wettbewerb herrscht oder eine glaubwürdige Regulierungsbehörde eingerichtet wird (Weltbank 2001: 151). Das Muster ist bereits bekannt: die alte Politik der Privatisierungen soll fortgesetzt werden, allerdings wird verstärkt auf Rahmenbedingungen und institutionelle Fragen Rücksicht genommen.

3.3. Neues Verhältnis zwischen Weltbank und »Klienten«?

Neben den inhaltlichen Positionsänderungen zählt zum Neuen Washington Konsens auch eine Neuordnung des Verhältnisses von Weltbank und Entwicklungsländern. Der CDF stellt den Versuch dar, Regierung, Zivilgesellschaft, Internationale Organisationen und privatwirtschaftliche Akteure in einen partnerschaftlichen Prozess einzubinden. Eine »Entwicklungsmatrix« bringt diese Akteure auf der einen und die gemeinsamen Ziele auf der anderen Achse zusammen und soll so die Koordination, Transparenz und gegenseitige Information verbessern (Wolfensohn 1999: 21 f.).

Die erste und wichtigste Frage lautet natürlich, wer für die Formulierung der Ziele und die Koordination zuständig ist. Das sollen in jedem Fall die Regierung-

gen sein: »The existence of the matrix is not a clandestine attempt of the World Bank to dominate the international development area, or the donor dialogue in a given country. [...] The governmental structure of a country must be in charge of the process of development strategy and implementation« (Wolfensohn 1999: 23 f.). Damit soll vor allem das ownership-Problem gelöst werden, das von so vielen KritikerInnen innerhalb und außerhalb der Weltbank als der wesentliche Grund für das Scheitern entwicklungspolitischer Strategien identifiziert wurde (Tetzlaff 1996: 129).

Wenn die Ziele in den einzelnen Sektoren festgesetzt worden sind, ermöglicht die Matrix, dass alle vier Gruppen gemeinsam an der Umsetzung von Projekten und Programmen zu deren Erreichung arbeiten können. Die internationalen Organisationen, wie zum Beispiel IWF, Weltbank, die UNO oder regionale Entwicklungsbanken, können auf diese Weise ihre Projekte besser koordinieren und in den Dienst der allgemeinen Entwicklungsstrategie stellen. Die Partizipation der Zivilgesellschaft wiederum erhöht »local ownership« und verbessert damit die Erfolgchancen auf der regionalen und lokalen Ebene. Zu guter Letzt ist auch die Privatwirtschaft eingebunden, deren Investitionen einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten: »There is a growing understanding on the part of business leadership that it is not only morally good but good business to invest with a strong sense of social responsibility « (Wolfensohn 1999: 27).

Die Weltbank beschränkt sich im CDF also laut Selbstwahrnehmung auf beratende Tätigkeiten. »Countries must be in the driver's seat and set the course. [...] Where there is not adequate capacity in the government to do this, we must support and help them to establish, own, and implement the strategy.« (Wolfensohn 1999: 9) Dadurch entsteht ein Spannungsfeld: einerseits gibt es eine neue, teilweise sehr konkrete Strategie, andererseits besteht ein proklamierter Eckpfeiler eben dieser darin, die Entwicklungsstrategie zur Gänze in die Verantwortung der jeweiligen Regierung zu übergeben. Was geschieht, wenn die Regierungspläne dem Paradigma des market-led development widersprechen? Der Verdacht drängt sich auf, dass die Regierung zwar »in the driver's seat« sitzt, dass die Reiseroute aber schon vorher von der Weltbank festgelegt wurde. In einer abschließenden, kritischen Bewertung des Neuen Washington Konsens soll unter anderem diese Frage beantwortet werden.

4. Versuch einer Bewertung: Privatisierung und Korruption

Die obige Darstellung zeigt, dass die Weltbank unter einem effizienten Staat noch immer vor allem einen schlanken Staat versteht. Wo immer möglich, sollen Aufgaben an private Akteure abgetreten werden (etwa im Sozialbereich oder in bisher staatlich bewirtschafteten Sektoren wie der Energie- und Wasserversorgung).

Neben dieser Einschränkung staatlicher Aufgaben fordert die Weltbank die Einführung der Demokratie und die stärkere Einbeziehung der Bevölkerung bei der Umsetzung von Projekten, damit die Regierung auch wirklich deren Interessen vertritt. Auf den ersten Blick scheinen diese beiden Forderungen widersprüchlich zu sein, werden der Regierung doch durch weitere Privatisierungen zunehmend die Mittel aus der Hand genommen, aktiv Politik zu betreiben.

Die Strategie der Weltbank wirkt bei der Lektüre der Dokumente dennoch konsistent, weil es gelingt, den Staat und staatliches Handeln als per se problematisch und voll von Missbrauchsgefahren darzustellen. Damit erscheinen Einschränkungen des staatlichen Handlungsspielraumes immer als Einschränkungen von Möglichkeiten zu Korruption und Misswirtschaft.

Die neuen internationalen Rahmenbedingungen, die die wirtschaftspolitische Autonomie von Regierungen einschränken, werden begrüßt, weil sie »arbitrary and capricious behaviour« verhindern (Weltbank 1997: 2). In diesem Fall kommen die Vorgaben von den internationalen Märkten. Meist wird als Lösungsansatz privatwirtschaftliche Konkurrenz auf dem Binnenmarkt vorgeschlagen, wie etwa bei der Bereitstellung von Infrastruktur oder im sozialen Bereich: »In this representation the prevailing developmental or interventionist state becomes the enemy of the people, the reason for Africa's underdevelopment and misery« (Abrahamsen 2000: 49). Das Handeln privatwirtschaftlicher Akteure hingegen wird nicht in gleicher Weise kritisch bewertet, Korruption scheint nur in öffentlichen Unternehmen vorzukommen: »[...] the curtailment of state activities becomes a people-friendly, democratic venture, almost to the extent that state contraction or destatisation is presented synonymous with democratisation« (Abrahamsen 2000: 51).

Dass diese Wahrnehmung verkürzt ist und am Kern des Problems der Korruption vorbeigeht, zeigt die Studie von Roger Tangri über Privatisierungen im subsaharischen Afrika (Tangri 1999). Zwar wurden und werden tatsächlich viele öffentliche Unternehmen von der politischen Elite für Machterhalt und Sicherung der persönlichen ökonomischen Basis missbraucht. Die von den internationalen Institutionen wie der Weltbank seit den 1980er Jahren vehement eingeforderten Privatisierungen konnten an dem System des »crony capitalism« allerdings kaum etwas ändern. Die Privatisierungen gingen trotz großen Drucks oft nur sehr zögerlich vonstatten. Nur dort, wo die Macht der herrschenden Eliten nicht unterminiert wurde, wurden Privatisierungen in größerem Ausmaß durchgeführt: »Where state elites have been able to direct and manage closely the privatisation process and ensure that privatisation transactions maintain rather than undermine political support for themselves, then governments have been less unwilling to undertake public sector divestiture programmes« (Tangri 1999: 57). Dadurch geht allerdings der erhoffte Effekt verloren: der Rückgang von Korruption und Mis-

swirtschaft. Tangri sieht zwei Ursachen für das Scheitern der Privatisierungspolitik. Zum einen wird nicht ausreichend berücksichtigt, dass das afrikanische Privatkapital ebenso wie der öffentliche Sektor von Vetternwirtschaft betroffen ist. Oftmals stehen die großen Unternehmen und ihr Management in enger Verbindung zur politischen Klasse, Verwandtschaftsbeziehungen oder politische Nähe sind entscheidende Faktoren bei der Vergabe von Subventionen oder für die Zuschläge bei Privatisierungen (Tangri 1999: 97 f.). Damit wird klar, dass der Wechsel des Eigentümers per se keineswegs zu effizienterer Unternehmenspolitik führen muss. Der zweite Grund liegt in der mangelnden demokratischen Kontrolle des Prozesses: »Privatisation remains an essentially top-down process controlled by incumbent leaders« (Tangri 1999: 61). Die Politik der Privatisierungen scheiterte an ihrem Ziel, weil die wirklichen Ursachen von Korruption und Vetternwirtschaft nicht thematisiert wurden. Diese liegen für Tangri vor allem darin, dass alternative und auch gesamtgesellschaftlich produktivere Wege zu Reichtum und Einfluss in den meisten afrikanischen Ländern noch immer verspermt bleiben. Sein Fazit ist eindeutig: »The privatisation process in many countries reinforced patterns of patron-client relations which the exercise itself was supposed to eliminate« (Tangri 1999: 149).

Obwohl die Kritik in den betroffenen Ländern deutlich artikuliert wurde und wird, hat die Weltbank darauf kaum reagiert, um den gesamten Prozess der Privatisierungen, der erst mühsam in Gang gekommen ist, nicht zum Stocken zu bringen. In der Praxis hat offenbar die Durchsetzung der wirtschaftspolitischen Zielvorstellung – Privatisierung von vormaligen öffentlichen Unternehmen – Vorrang vor Partizipation und Einbindung der Bevölkerung, und das, obwohl sie eigentlich Voraussetzung für echte Reformerfolge wäre. Das führt zur Frage, wie weit die von der Weltbank eingeforderte Demokratisierung und Partizipation der Bevölkerung reichen soll. Was geschieht, wenn Volkes Wille der Weltbankpolitik widerspricht?

5. Alternativlose Demokratie

Die Forderungen nach Demokratisierung und mehr Partizipation werden von dem Hinweis begleitet, sie brächten mehr Effizienz in der Umsetzung von Reformen, weil sie »ownership« erzeugten. Nicht expliziert, wohl aber mitgedacht wird dabei, dass die demokratischen Prozesse immer nur zu den Reformen führen, die der Weltbankstrategie entsprechen. Das ist möglich, weil die von der Weltbank propagierte Konzeption von Demokratie untrennbar mit der Durchsetzung eines liberalen, kapitalistischen Wirtschaftssystems verknüpft ist. So stellt die Weltbank in ihren Publikationen so zentrale Punkte wie Handelspolitik, Budgetpolitik oder Geldpolitik außer Streit, indem die Ausführung liberaler Politikstrategien als Indikator für gute Wirtschaftspolitik gewertet wird (Hildyard 1998: 41). Zentral-

banken gelten ob ihrer Unabhängigkeit als Vorbild für andere Behörden, womit natürlich auch Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme und damit demokratischer Kontrolle gemeint ist.

Die Demokratiebewegungen in vielen Ländern Afrikas Anfang der 90er Jahre hatten allerdings ihre Wurzeln in der Kritik an den Strukturanpassungsprogrammen und den resultierenden sozialen Konsequenzen (Abrahamsen 2000: 87 ff.). Die Weltbank trug diesen aufkeimenden Bewegungen Rechnung, indem sie die Einführung von Mehrparteiensystemen in ihren Forderungskatalog aufnahm. Durch die enge Definition des Demokratiebegriffes wurden aber die ursprünglichen Vorstellungen der Reformbewegungen in Afrika ad absurdum geführt. »Good governance« bedeutet in erster Linie nicht die Einhaltung demokratischer Mindeststandards, sondern die möglichst effiziente Umsetzung neoliberaler Politiken. »In this respect, electoral democracy may well turn out to be of limited relevance to the majority of Africans, who are poor, illiterate and alienated from the centers of power« (Abrahamsen 2000: 78).

Als Äquivalent zu »good governance« findet sich auf der Mikroebene die Forderung nach verstärkter Partizipation der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung von Projekten, wieder mit dem Hinweis auf höhere Effizienz und »smoother implementation« (vgl. etwa Wolfensohn 1999: 26). Partizipation muss sich aber nicht auf die Umsetzung bestimmter, vorgegebener Projekte beschränken, sondern könnte auch schon früher einsetzen, dann nämlich, wenn es um die grundsätzliche Ausrichtung der Projekte und deren Planung geht. Nur dann ließe sich von Demokratisierung durch Partizipation sprechen. Wird der Partizipationsansatz auf die Ebene der Umsetzung beschränkt, dann gelingt die Inklusion von widerständigen Gruppen, die grundlegende Reformen anstreben, in letztlich von der Weltbank oder von Regierungsinstanzen dominierte Prozesse: »Those people who have the greatest reason to challenge and confront power relations and structures are brought, or even bought, through the promise of development assistance, into the development process in ways that disempower them to challenge the prevailing hierarchies and inequalities in society« (Kothari 2001: 143).

Am Beispiel von Projekten im Rahmen des »Joint Forest Management« in Indien – Ziel ist die Verwaltung der Wälder unter Beteiligung der Bewohner der betroffenen Dörfer – zeigt sich, dass die in den partizipativen Gremien verhandelten Fragen, nämlich im Wesentlichen wie der Wald »gemanagt« werden soll, an dem Kernproblem vorbei gehen, vor dem die BewohnerInnen stehen. »For them, the question is not how their environment is managed but whose environment gets managed, by whom and in whose interest.« (Hildyard et al. 2001: 57). Das in der Zivilgesellschaft vorhandene Widerstandspotenzial wird ausgehebelt, und die Ressourcen der engagierten Gruppen werden für die Umsetzung von Weltbankpro-

jekten genutzt. »Grassroots organizations thus become the human »software« through which investments can be made with least local opposition« (Hildyard et al. 2001: 60).

Im Gegensatz dazu würde echte Partizipation die Übertragung von politischer Macht und von Einfluss an die vorher Marginalisierten bedeuten, »with the transformation of structures of subordination through radical changes in law, property rights and institutions of society« (Cleaver 2001: 37). Die Weltbank hat die Begriffe Partizipation und empowerment aber von dieser ursprünglichen politischen Bedeutung befreit und beschränkt sie auf einen projektbezogenen Bereich, in dem nur über die Art der Umsetzung entschieden wird.

Dennoch gelingt es der Weltbank, verstärkte Partizipation, auch wenn sie auf die Ebene der Operationalisierung von vorgegebenen Projekten beschränkt ist, als Demokratisierung darzustellen, indem sie die Zivilgesellschaft als demokratische Alternative zur staatlichen Bürokratie darstellt. Im besonders sensiblen Feld der Sozialpolitik findet sich diese Dichotomie: »The use of providers closer to community – such as NGOs, whose motivations are different from both private sectors and civil servants – can be a solution [...] What many NGOs bring to the table is a credible promise not to exploit weaknesses in the monitoring systems of government« (Weltbank 2001: 24). Staatliche Sozialpolitik, die auf breiter gesellschaftlicher Umverteilung basieren würde, wird abgelehnt, an deren Stelle treten gezielte Maßnahmen für die am härtesten von Armut und sozialer Not betroffenen Gruppen. Diese »Abfederungsmaßnahmen« der Strukturanpassungspolitik sollen damit auch die Akzeptanz für das neoliberale Politikmodell erhöhen und stellen die Antwort der Weltbank auf die heftige Kritik an den Strukturanpassungsprogrammen dar (Jäger et al. 2001: 26). Genau wie bei den partizipativen Ansätzen gelingt es der Weltbank, im Zuge eines Diskurses über Armutsbekämpfung ihr minimalistisches Staatsbild zu verfestigen und gleichzeitig die vor Ort engagierten NGOs zu ihren Zwecken einzuspannen und gegen eine staatlich garantierte Sozialpolitik auszuspielen. Damit trägt auch dieser Diskurs zur Delegitimation staatlichen Handelns bei.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Tetzlaff (1996) isoliert eine Triade möglicher Ursachen für die Unterentwicklung der Peripherie. Externe Faktoren, wie etwa die »terms of trade«, und strukturelle Faktoren, darunter ökologische Beschränkungen oder das koloniale Erbe, entziehen sich der unmittelbaren Regierungspolitik der Entwicklungsländer. Nur die internen Faktoren (mangelhaftes Management der Ressourcen, zu geringe Anreize für privatwirtschaftliche Entwicklung) können von den Machthabenden kurzfristig verändert werden (Tetzlaff 1996: 105 f.). Die Krisenbekämpfungsstrategie

der Weltbank konzentrierte und konzentriert sich ausschließlich auf die internen Faktoren, dementsprechend liegt auch der Schwerpunkt der Politikempfehlungen in diesem Bereich. Wesentliche Ursachen für Unterentwicklung wie etwa Ungleichheiten im internationalen Handelsregime, der zunehmende Machtverlust von Staaten gegenüber transnationalen Konzernen oder die undemokratischen Strukturen in den internationalen Organisationen werden nicht angesprochen. Wie auch immer die Reformen im Inneren der Länder wirken, sie werden jedenfalls an der Marginalisierung der Entwicklungsländer in der globalen Weltwirtschaft und im internationalen politischen Regime nichts ändern, weil diese Problemstellungen in der Wahrnehmung der Weltbank nicht vorkommen.

Geschuldet ist diese Blindheit auch den theoretischen Fundamenten der Weltbankstrategie. In der Neoklassik, die Verteilungskonflikte nicht kennt, stellen sich solche Fragen eben nicht. Auch die Neue Institutionenökonomie, die eine Ergänzung oder Ausweitung der neoklassischen Theorie darstellt, hat ihren Ausgangspunkt in der orthodoxen Theorie. Dieser wirft North zwar mangelnden Erklärungswert vor, deren Ansatz stellt er aber nicht grundsätzlich in Frage und blendet damit entscheidende Fragen für Entwicklungshemmnisse aus.

Der Neue Washington Konsens, der an zahlreichen Stellen auf den Neuen Institutionalismus rekurriert, bietet dennoch Chancen für die Entwicklungsländer, weil er in verschiedenen Bereichen durch die Berücksichtigung institutioneller Fragen eine differenziertere Problemwahrnehmung aufweist. Vor allem die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in entwicklungspolitische Projekte kann zur Stärkung derselben führen und damit Ansatzpunkt für eine breitere Einbindung der Bevölkerung in den politischen Prozess sein. Wichtig ist jedoch, sich der von der Weltbank sehr eng gesteckten Grenzen des partizipativen Prozesses bewusst zu sein. Die wirtschaftlichen Strukturen, sowohl auf globaler als auch auf nationaler Ebene, stehen dabei nämlich keineswegs zur Disposition. Wir haben gesehen, dass im Weltbank-Diskurs die Begriffe *good governance*, zivilgesellschaftliche Partizipation oder soziale Absicherung ein neoliberales Wirtschaftsmodell stützen, in dem der Staat auf einige Kernaufgaben reduziert wird.

Um die Lage der Armen in den Entwicklungsländern langfristig zu verbessern, bedürfte es innergesellschaftlicher sozioökonomischer Reformen, die dem herrschenden neoliberalen Konsens und der Weltbankstrategie widersprechen, und einer Neugestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, indem die Forderungen nach Demokratisierung und *good governance* auch auf die internationalen Organisationen wie die Weltbank übertragen werden. Diese Reformen müssten also in jedem Fall im Widerstand gegen die Weltbank in ihrer jetzigen Form entstehen, da diese auf Grund ihrer Position im internationalen Regime nicht für eine Änderung der internationalen wirtschaftlichen Strukturen sorgen kann.

Literatur

- Abrahamsen, Rita. 2000. *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. New York: Zed Books.
- Bates, Robert H. 2000. *Social Dilemmas and Rational Individuals – An Assessment of the New Institutionalism*. In: *The New Institutional Economics and Third World Development*, Hg. John Harris/Janet Hunter/Colin M. Lewis, London/New York: Routledge, 27-48.
- Cleaver, Frances. 2001. *Institutions, Agency and the Limitations of Participatory Approaches to Development*. In: *Participation – The new Tyranny?*, Hg. Bill Cooke/Uma Kothari, London: Zed Books, 36-55.
- Hildyard, Nicholas. 1998. »The World Bank and the State – A recipe for Change?« Bretton Woods Project, <http://www.brettonwoodsproject.org/topic/governance/wbs/pdf.html>, 11.6.2003.
- Hildyard, Nicholas, Pandurang Hedge, Paul Wolvekamp, Somasekhare Reddy, Hg. 2001. *Pluralism, Participation and Power: Joint Forest Management in India*. In: *Participation – The new Tyranny?*, Hg. Bill Cooke/Uma Kothari, London: Zed Books, 56-71.
- Jäger, Johannes, Gerhard Melinz, Susan Zimmermann, Hg. 2001. *Sozialpolitik in der Peripherie. Zugänge und Entwicklungen in globaler Sicht*. In: *Sozialpolitik in der Peripherie*, Hg. Johannes Jäger/Gerhard Melinz/Susan Zimmermann, Frankfurt a.M./Wien: Brandes & Apsel/Südwind, 9-36.
- Journal für Entwicklungspolitik. 2003. Die neuen internationalen Armutsprogramme: Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht? *JEP* 2 (2003). Schwerpunktredaktion: Hans-Jürgen Burchardt, Karin Fischer.
- Kapur, Devesh, John P. Lewis, Richard Webb. 1997. *The World Bank: Its first half Century*. Volume 1. Washington: Brookings Institutions Press.
- Kothari, Uma. 2001. *Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development*. In: *Participation – The new Tyranny?*, Hg. Bill Cooke/Uma Kothari, London: Zed Books, 139-152.
- Leys, Colin. 1996. *The Rise and Fall of Development Theory*. London: James Currey.
- Moore, David B. 1995. *Development Discourse as Hegemony: Towards an Ideological History – 1945-1995*. In: *Debating Development Discourse: Institutional and Popular Perspectives*, Hg. David B. Moore/Gerald J. Schmitz, New York: Palgrave Macmillan, 1-53.
- Mosley, Paul, Jane Harrigan, John Toye. 1991. *Aid and Power – The World Bank and Policy-based Lending*. Volume 1. London/New York: Routledge.
- North, Douglass C. 1988. *Theorie des institutionellen Wandels: eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte*. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- North, Douglass C. 1992. *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Raffer, Kunibert. 1994. »Structural Adjustment, Liberalisation, and Poverty.« *Journal für Entwicklungspolitik*, Nr. 4 (1994), 431-440.
- Stiglitz, Joseph E. 2000. *Introduction*. In: *The World Bank – Structure and Policies*, Hg. Christopher L. Gilbert/David Vines, Cambridge: Cambridge University Press, 1-9.

- Tangri, Roger. 1999. *The Politics of Patronage in Africa – Parastatals, Privatization and Private Enterprise*. Oxford: James Currey.
- Tetzlaff, Rainer. 1996. *Weltbank und Währungsfond – Gestalter der Bretton-Woods-Ära*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Toye, John. 2000. *The New Institutional Economics and its Implications for Development Theory*. In: *The New Institutional Economics and Third World Development*, Hg. John Harris/Janet Hunter/Colin M. Lewis, London/New York: Routledge, 49-68.
- Weltbank. 1997. »World Development Report 1997: The State in a Changing World – Summary.« <http://www.worldbank.org/html/extpb/wdr97/english/wdr97eng.pdf>, 11.6.2003.
- Weltbank. 2001. »World Development Report 2002: Building Institutions for Markets.« http://econ.worldbank.org/wdr/structured_doc.php?sp=2391&st=&sd=2394, 11.6.2003.
- Wolfensohn, James D. 1999. »A Proposal for a Comprehensive Development Framework.« <http://www.worldbank.org/cdf/cdf.pdf>, 29.3.2002.
- Wood, Angela. 2000. »New Development Tools or Empty Acronyms? The reality behind the CDF and PRSPs.« <http://www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/prague.html>, 11.6.2003.
- 1 Der CDF stellt den Rahmen für die neue entwicklungspolitische Strategie der Weltbank dar. Die in ihm verlautbarten Prinzipien sollen in Zukunft richtungsweisend für Weltbankprojekte und, nach dem Anspruch der Weltbank, auch für andere im Entwicklungsprozess engagierte Organisationen sein. Auf ihrer Homepage (www.worldbank.org) berichtet die Weltbank, dass »the CDF principles were widely and explicitly accepted by the international community«. Damit scheint auch das Verhältnis zu den weit bekannteren, im HIPC-Entschuldungsprozess erforderlichen Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) klar: »From the Bank's perspective, the PRSP is effectively a means to operationalise the CDF.« (Wood 2000, zu den PRSP siehe insbesondere JEP 2/2003)

Abstracts

This article sums up and evaluates the new strategy of the World Bank in the 1990s. It first analyses the Washington Consensus and the critical reactions to this strategy in regards to the ongoing crisis of developing countries. One theoretical answer that offered a way out of the crisis was the New Institutional Economics (NIE). The NIE states that institutions are the most important prerequisite for long term economic development and attributes more attention to the state as a provider of institutions. In reaction to the criticism of the Washington Consensus the World Bank used the theoretical findings of the NIE to formulate a new policy. The article reviews the World Banks new developmental policy and concludes that it does not imply a fundamental turnover in strategy. Rather the macroe-

conomic reforms of the Washington Consensus have been accompanied by institutional reforms.

In diesem Artikel wird die Änderung der Weltbankpolitik in den 1990er Jahren synthetisch dargestellt und bewertet. Dazu wird zunächst auf den Washington Konsens und die Kritik daran eingegangen. Eine theoretische Antwort auf diese Kritik war der Neue Institutionalismus, der im methodologischen Rahmen der Neoklassik die Bedeutung der Institutionen für langfristige Entwicklung betont. Die Weltbank griff diese Erkenntnisse auf und formulierte eine neue Strategie, die die Wichtigkeit der Institutionen und damit auch des Staates, der die Institutionen zu einem großen Teil bereitstellt, hervorstreicht. Allerdings ist damit keine grundsätzliche Abkehr von der früheren neoliberalen Politik verbunden. Die Ausrichtung der makroökonomischen Reformen wird nicht in Frage gestellt, sondern um eine institutionelle Seite ergänzt. Damit bleibt auch der effiziente Staat weiterhin ein minimaler Staat.

Oliver Schwank
dzt. P.O.Box 10305
Ashwood 3605
South Africa
E-mail: oliver.schwank@gmx.net