



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Strukturanpassung von Weltbank und Internationalem Währungsfond“

Eine Analyse der Ursachen, Ziele und Wirkungsweisen der
Strukturanpassungsprogramme von 1980 bis 2000

Verfasser

Alexander Robert Georg Carlo Havlik

angestrebter akademischer Grad

Magister (Mag.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung

Betreuerin:

Mag.^a Dr.ⁱⁿ Karin Fischer

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	7
1.1. Problemstellung und Erkenntnisinteresse	7
1.2. Hypothese	8
1.3. Aufbau der Arbeit und weiterführende Fragestellungen	9
1.4. Instrumentarien	10
1.5. Addendum	10
2. Gründung und Organisation von Internationalem Währungsfond und Weltbank	11
2.1. Die Aufgaben des Internationalen Währungsfond	12
2.2. Die Aufgaben der Weltbank.....	15
2.3. Strategische Ziele von WB und IWF	16
2.4. Politischer Hintergrund zu den Strukturanpassungsprogrammen	18
3. Historische Entwicklung und Ursachen für die Wirtschaftskrise Anfang der 1980er Jahre	19
3.1. Die erste Entwicklungsdekade in den 1960er Jahren.....	19
3.2. Das Ende des Systems fester Wechselkurse und die erste Ölkrise Anfang der 1970er Jahre.....	21
3.3. Die Schuldenzyklushypothese.....	23
3.4. Die Hochzinspolitik der USA.....	23
4. Exkurs: Mexiko, Ausgangspunkt der weltweiten Krise.....	25
5. Strukturanpassung als Antwort auf die Krisen.....	30
5.1. Modalitäten und Ausgestaltung der Programme und Konditionen.....	33
5.2. Motive für die Einführung.....	34
5.3. Machtverteilung und Einflussnahme.....	35
5.4. Prinzipien der Darlehensvergabe	39
6. Kritik am Instrument der Strukturanpassung	44
7. Determinanten und Indikatoren der Anpassung	50
8. Messen der Wirksamkeit von Strukturanpassung	54

9.	Die Forschungsarbeit der Weltbankgruppe	59
9.1.	Das Operations Evaluation Department	60
9.2.	Ziele und Prinzipien der Evaluierung	61
9.3.	Strukturen der Evaluierung	64
9.4.	Kriterien der Evaluation	65
9.5.	Messen des <i>Outcome</i>	66
9.6.	Faktoren, die das <i>Outcome</i> beeinflussen	67
10.	Qualität der Kreditvergabe	68
10.1.	Problemstellung	68
10.2.	Beeinflussende Faktoren	69
10.3.	Trends in der Performance in den 1990er Jahren	70
10.4.	Beeinflussbare Faktoren	72
10.5.	Polit-ökonomische Parameter als Indikatoren	75
11.	Phasen eines IWF-Programms	78
11.1.	Interne Effektivitätskriterien eines IWF-Programms	81
11.2.	Modelle zur Messung	82
12.	Ergebnisse der Strukturanpassung	84
12.1.	Evaluierte WB-Programme	84
12.2.	Evaluierte IWF-Programme	89
12.3.	Externe Evaluation der IWF Forschungsarbeit	92
12.4.	Die Ergebnisse der Berichts	93
13.	Der Bericht der International Financial Institution Advisory Commission	96
13.1.	Entstehungsgeschichte	96
13.2.	Die Mitglieder der Kommission	97
13.3.	Grundprinzipien der Kommission	98
13.4.	Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Kommission	99

13.5.	Empfehlungen der Kommission	101
13.5.1.	Den IWF betreffend	101
13.5.2.	Die Weltbank betreffend	103
13.6.	Performance und Outcome der Strukturanpassung	104
13.7.	Anmerkungen zu den Ergebnissen und Empfehlungen der IFIAC	107
14.	Schlussbetrachtung und persönliche Einschätzung	109
15.	Anhang	113

1. Einleitung

1.1. Problemstellung und Erkenntnisinteresse

„Do World Bank and IMF policies work?“ Diese Frage stellt Shahrukh Rafi Khan an den Beginn seines gleichnamigen Buches, das die Folgen der Politiken von Weltbank (WB) und Internationalem Währungsfond (IWF) auf sein Heimatland, Pakistan untersucht:

„Teaching structural adjustment (SA) as the central element of a development economics course is unavoidable, since it represents the most predominant set of economic policies confronting poor countries.“ (Rafi Khan 1999: 1)

Ich teile die Meinung von Khan, dass die Politiken von Weltbank und IWF, auf Grund ihrer dominanten Stellung als internationale Finanzinstitutionen, eine nähere Betrachtung erforderlich machen und rechtfertigen. Diese Arbeit greift die von Khan gestellte Frage auf und wird die Politiken im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme von 1980 bis 2000 näher untersuchen.

Ziel der Arbeit ist es die Effektivität der Programme genauer unter die Lupe zu nehmen und den Erfolg oder Misserfolg selbiger sichtbar zu machen. Die vordergründige Frage, die sich zwangsläufig daraus ableitet, ist jene nach der Messbarkeit. Es existiert diesbezüglich eine Vielzahl an Methoden, Modellen, Variablen, Determinanten und Kriterien, die zur Messung herangezogen werden. Wie noch zu erörtern sein wird, weisen jedoch alle Methoden und Modelle diverse Messprobleme auf. So ist etwa ein Vergleich von Programmländern mit Nicht-Programmländern, aufgrund unterschiedlicher Ausgangslagen und Faktoren nur bedingt aussagekräftig. Darüber hinaus müsste man bei der Betrachtung der Strukturanpassungsprogramme die unmöglich zu beantwortende Frage mit ins Kalkül ziehen, was im selben Zeitraum ohne derartige Programme passiert wäre.

Weltbank und IWF ziehen in erster Linie ökonomische Parameter zur Messung der Erfolgskriterien heran (Veränderungen des BIP, der Inflationsrate und der Sparquote, das Zinsniveau u.a.m.). Aber was bedeutet etwa ein Anstieg des BIP im Land (x), im Zeitraum (y), um (z)%? Kann ein solcher Anstieg einwandfrei den Programmen von WB und IWF zugeordnet werden? Das Heranziehen ökonomischer Parameter birgt an sich schon einige Probleme: So zum Beispiel die Frage nach der Methode zur Berechnung des BIP.

Viel wichtiger bei der Darstellung von Erfolg oder Misserfolg der Strukturanpassung ist, meiner Meinung nach, die Macht des Wortes, die WB und IWF aufgrund ihrer Dominanz zweifelsohne innehaben. Ein Beispiel für diese Definitionsmacht von WB und IWF wäre die Ziehung der Einkommensgrenzen von \$275 pro Kopf/pro Jahr bzw. \$370 pro Kopf/pro Jahr um als "arm" zu gelten: „The poverty line in 1985 PPP (Purchasing power parity) dollars is \$275 per capita a year for the extremely poor and \$370 per capita a year for the poor.” (WB 1990: 29)

Diese Grenzziehung erfolgte im Zusammenhang mit dem Weltbankbericht 1990 („Poverty“) und besitzt bis heute Gültigkeit. Auch mehr als 20 Jahre nach dem Erscheinen des Berichtes, ist der Zugang zur Armutsdefinition ein primär monetär geprägter. Arm ist demnach letztendlich, wer nicht genug finanzielle Mittel zur Verfügung hat: „A consumption based poverty line can be thought of as comprising two elements: the expenditure necessary to buy a minimum standard of nutrition and other basic necessities and a further amount [...], reflecting the cost of participating in the everyday life of society.” (WB 1990: 26)

Für mich lautet die zentrale Frage nicht was am Ende eines Modelles oder Rechenverfahrens an Kennzahlen oder Prozentsätzen herauskommt. Viel wichtiger ist meines Erachtens nach, wie die eruierten Ergebnisse interpretiert und argumentiert werden, um den eigenen Standpunkt bestmöglich darzustellen und zu verteidigen.

Anders ausgedrückt: Es kommt letztendlich nur auf die Argumentationsstrategie an, ob eine 50% "Erfolgsquote" tatsächlich als Erfolg dargestellt werden kann. Ist das Glas nun halb voll, oder halb leer? Es liegt letztlich im Auge des Betrachters, aber die enorme Definitionsmacht dieser beiden internationalen Institutionen nimmt, bewusst oder unbewusst, direkt oder indirekt, Einfluss auf das Denken und Handeln anderer Akteure.

1.2. Hypothese

Ich bin der Meinung, dass eine gesicherte Aussage über die Effektivität der Programme anhand ökonomischer Parameter nur bedingt möglich ist, weil auf Grund der Komplexität der Materie, der Messprobleme und der Vielzahl exogener Faktoren eine Zuordnung zu den Programmen fast nicht möglich ist. Daraus leitet sich die

Behauptung ab, dass eine Aussage zur Effektivität der Programme nur anhand der von Weltbank und IWF selbst erstellten Kriterien sinnvoll ist. Um zu meiner eingangs gestellten Frage zurückzukehren, wie sich der Erfolg der Strukturanpassung einschätzen lässt, werde ich die zentrale Fragestellung meiner Analyse folgendermaßen formulieren: Welche Erfolgskriterien setzen Weltbank und IWF selber an, um in der Folge WB und IWF anhand ihrer eigenen Kriterien zu messen.

Meine Hypothese lautet:

Die Entwicklungspolitik der Strukturanpassung von Weltbank und Internationalem Währungsfond muss als gescheitert betrachtet werden, weil die von den beiden Institutionen formulierten Zielkriterien, sowohl auf institutioneller Ebene als auch auf Programmebene, nicht erfüllt werden konnten.

1.3. Aufbau der Arbeit und weiterführende Fragestellungen

Meine Analyse setzt an zwei Punkten an:

1. Auf der institutionellen Ebene: Werden die internen Richtlinien, also die *articles of agreement* und die Kreditvergaberichtlinien, eingehalten?
2. Auf Ebene der Programme selber: Werden die von WB und IWF selbst gesetzten Erfolgskriterien erreicht?

Zur Klärung meiner Fragestellungen werde ich im ersten Teil meiner Arbeit, zum besseren allgemeinen Verständnis der Materie, einen Blick in die Vergangenheit werfen und der Frage nachgehen welche Gründe, Ursachen und Motive WB und IWF dazu veranlasst haben, Strukturanpassungsprogramme einzuführen. Um die Effektivität der Programme bestimmen zu können ist für meine Analyse des Weiteren von zentraler Bedeutung, welche Ziele die Programme verfolgen und wie sie ausgestaltet sind. Daran anschließende, weiterführende Fragen:

- Wer misst?
- Wie wird gemessen (Methoden, Modelle, Parameter, Indikatoren)?
- Wie werden die Ergebnisse interpretiert und daraus folgernd die Effektivität der Programme argumentiert?

1.4. Instrumentarien

Basis meiner Analyse sind zum einen Berichte, sowie Arbeits- und Forschungspapiere von WB und IWF aus den verschiedenen Departments, von befristet eingesetzten Task Forces und aus dem internen Evaluierungsbüro der WB, dem Operations Evaluation Department. Zum anderen basiert meine Analyse auf kritischer Sekundärliteratur und dem Bericht der IFIAC, einer unabhängigen Kommission, die die Arbeit von WB und IWF in einem im Jahr 2000 veröffentlichten Bericht evaluiert hat. Die von mir verwendete Literatur ist so gewählt, dass sie einen thematisch möglichst umfangreichen Einblick erlaubt und zeitlich das ganze Spektrum abdeckt. Damit soll gewährleistet werden, dass auch Tendenzen in der Entwicklung über die 20 Jahre Beobachtungszeitraum hinweg zu erkennen sind. Trotz der von mir eingangs erwähnten Schwierigkeiten bei der Heranziehung ökonomischer Kriterien werde ich mich dennoch primär auf diese konzentrieren. Ich begründe diese Vorgehensweise damit, dass sich WB und IWF bei der Wahl ihrer Determinanten und Indikatoren, in erster Linie auf eben diese ökonomischen Faktoren stützen.

1.5. Addendum

Die Ansichten und Meinungen in diesem Arbeitspapier sind die des Autors und spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten von Weltbank und IWF. Weltbank und IWF garantieren nicht für die Vollständigkeit und Richtigkeit der dargestellten Daten und übernehmen keine Verantwortung für deren Weitergebrauch. Die in dieser Arbeit getroffenen Schlussfolgerungen entsprechen auch nicht notwendigerweise den Ansichten des WB/IWF Executive Boards oder der Regierungen, die durch diese repräsentiert werden.

Dem beiliegenden Anhang sind Zusammenfassungen der Diplomarbeit in englischer und deutscher Sprache sowie mein Lebenslauf zu entnehmen.

2. Gründung und Organisation von Internationalem Währungsfond und Weltbank

Der Internationale Währungsfond (IWF) und die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) - im folgenden kurz Weltbank (WB) genannt - wurden im Jahr 1944 auf der Konferenz zu Bretton-Woods¹ (New Hampshire, Vereinigte Staaten von Amerika) ins Leben gerufen und sind mit öffentlichen Mitteln geförderte Institutionen. Zwei Jahre nach der Konferenz nahmen beide Organisationen ihre Arbeit auf (Cavanagh 1994: 11f; siehe dazu auch worldbank.org / imf.org). Die Rolle der Entwicklungsländer bei der Konferenz beschreibt Uwe Hoering folgendermaßen:

„An den Beratungen von Bretton Woods 1944 nahmen Vertreter von insgesamt 44 Staaten teil, einschließlich der Sowjetunion. Die heute als Entwicklungsländer bezeichneten Staaten waren zum größten Teil noch Kolonien. Indien und China waren zwar vertreten, hatten aber politisch kein Gewicht. Die Dritte Welt war kein Thema, es ging vorrangig um die Neuordnung der Industriestaaten nach dem Krieg. Die Mehrheit der Weltbevölkerung blieb von den Verhandlungen über ein Weltwirtschaftssystem so von vornherein ausgeschlossen.“ (Hoering 1999: 18)

Das nach außen hin vermittelte Überziel der Konferenz von Bretton Woods war es, neues Vertrauen in die Weltwirtschaft zu bringen. Dabei spielten die USA die Vorreiterrolle und versuchten die während und nach dem Krieg gewonnene Dominanz am Finanz- und Wirtschaftsmarkt, vor allem gegenüber Großbritannien, weiter zu stärken und auszubauen. Die Konferenz war daher vom Machtkampf der beiden nach Hegemonie strebenden Kräfte USA und GB geprägt. Die Leitung der britischen Delegation führte John Maynard Keynes. GB unter Keynes Führung stellte sich ein unpolitisches Instrumentarium vor, das in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geratenen Staaten mit Hilfe von Überbrückungskrediten stützen sollte. Auf die Innenpolitik der Kreditnehmer sollte die Organisation demnach keinen Einfluss nehmen dürfen. Darüber hinaus schlug Keynes eine neue Weltwährung vor, den *Bancor*. Die US-Delegation unter Harry Dexter White lehnte die Wünsche der Briten ab und konnte sich mit ihren Vorstellungen durchsetzen. Vorrangiges Ziel der US-Gesandten war der weltweite Abbau von Handelshemmnissen aller Art. Der Grund

¹ WB und IWF werden daher im allgemeinen Sprachgebrauch auch die Bretton-Woods-Institutionen genannt

hierfür lag in den damals produzierten Überschüssen der US-Wirtschaft, die so schnell und ungehindert wie möglich nach neuen Absatzmärkten trachteten. Auch in der Agenda einer neuen Weltwährung konnten sich die USA durchsetzen. Die angestrebte Funktion des US-Dollar als Leitwährung blieb unangetastet. So endete die Konferenz von Bretton Woods mit einem Abkommen über ein Weltwirtschafts- und Finanzsystem, das in erster Linie auf die Interessen der USA zugeschnitten war. Die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) trat aus genau diesem Grund dem Abkommen erst gar nicht bei. Das neue Weltwirtschaftssystem umfasste, grob umrissen, folgende Elemente:

- Die Landeswährungen sollten nicht mehr schwanken, sondern hatten entsprechend ihrer Golddeckung feste Wechselkurse zueinander.
- Der US-\$ wurde als Weltleitwährung anerkannt.
- Zur Vermeidung von kurzfristigen Zahlungsschwierigkeiten der Mitgliedsländer und zur Stabilisierung der Währung wurde der IWF gegründet.
- Zur Gewährung von langfristigen Krediten, die zur Beseitigung struktureller Probleme herangezogen werden sollten, wurde die WB gegründet.
- Zur Förderung des Welthandels sollten Zoll- und Handelsschranken zwischen den Staaten abgebaut werden und eine internationale Handelsorganisation gegründet werden.

Man kann also behaupten, dass die USA mit dem Abkommen von Bretton Woods ihre angestrebte Vormachtstellung einzuzementieren und ihre Vorstellungen eines Weltwirtschafts- und Finanzsystems durchzusetzen vermochten (Hoering 1999: 18ff).

2.1. Die Aufgaben des Internationalen Währungsfond

Dr. André Kuck skizziert die Aufgaben des IWF folgendermaßen:

„Die Aufgabe, die dem Internationalen Währungsfond (IWF) [...] zugedacht wurde, war die Sicherung der Stabilität des internationalen Zahlungssystems. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden ihm Mittel zur Verfügung gestellt, mit deren Hilfe er seinen Mitgliedern über kurzfristige Zahlungsbilanzprobleme hinweghelfen sollte. Er wurde also in die Lage versetzt, Kredite zur Überwindung von:

- Vorübergehenden Defiziten, die z.B. durch Klimatische Faktoren oder durch zyklische Schwankungen der *Terms of Trade* hervorgerufen werden,
- Defiziten, die durch konjunkturelle Übernachfrage entstehen und
- Fundamental Defiziten ohne zyklischen Charakter zu vergeben.“ (Kuck 1998: 14)

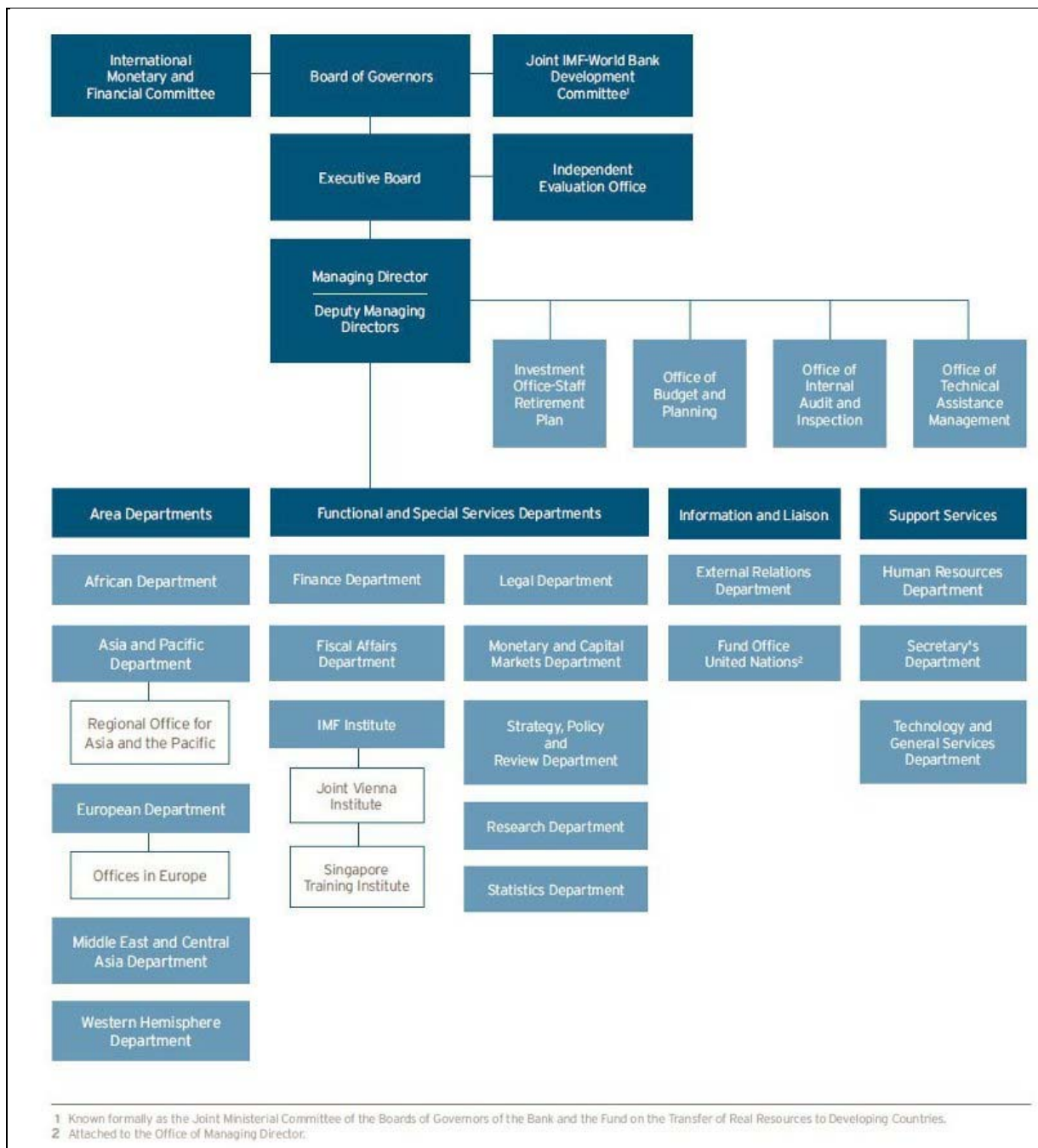
Der IWF sollte demnach seine Mitglieder vor allem vor Zahlungsbilanzschwierigkeiten schützen und den Staaten die Möglichkeit geben, Defizite durch die Aufnahme von Krediten auszugleichen. Dazu zahlt jedes Mitglied eine bestimmte Summe, die sich nach Volkseinkommen, Währungsreserven, Exporteinnahmen sowie politischen Kriterien richtet, in den Fond ein.

Der Stimmanteil innerhalb des IWF richtet sich in weiterer Folge wiederum nach der geleisteten Einlage. Die USA haben mit etwa 17,5% die meisten Stimmen, wobei die Schwelle eines Vetorechtes bei 15% der Stimmen liegt. Die USA besitzen somit als einziges Land innerhalb des IWF ein solches Vetorecht (Hoering 1999: 59ff).

„Mit zunehmender Verschuldung vieler Staaten der Dritten Welt hat sich der IWF von einer eher finanztechnischen zu einer politischen Organisation gewandelt. Dieser politische Einfluss bezieht sich auf zwei Ebenen: Erstens greifen seine Auflagen in die Innenpolitik der Kreditnehmer ein, zweitens hat ein IWF-Kredit für private Kreditgeber und transnationale Konzerne Signalfunktion.“ (Hoering 1999: 60)

Das folgende Organigramm skizziert die Organisationsstruktur des IWF. An der Spitze des Fonds steht das *Board of Governors*, welches man als Art Aufsichtsrat und beratendes Gremium bezeichnen könnte. In der Hierarchie darunter befindet sich das *Executive Board*, eine Art Vorstand. Die dritte Managementstufe bilden die *Managing & Deputy Managing Directors*, die man als Geschäftsführer des Fonds beschreiben kann. Darunter befinden sich die verschiedenen *Departments*, unterteilt nach Regionen und Funktionen. Die Departments stehen somit für die einzelnen Abteilungen innerhalb des Fonds und deren Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind für das Tagesgeschäft verantwortlich.

Organigramm des IWF



(Quelle: <http://www.ulrich-menzel.de/odw/1944.html> letzter Zugriff: 26.4.2012)

2.2. Die Aufgaben der Weltbank

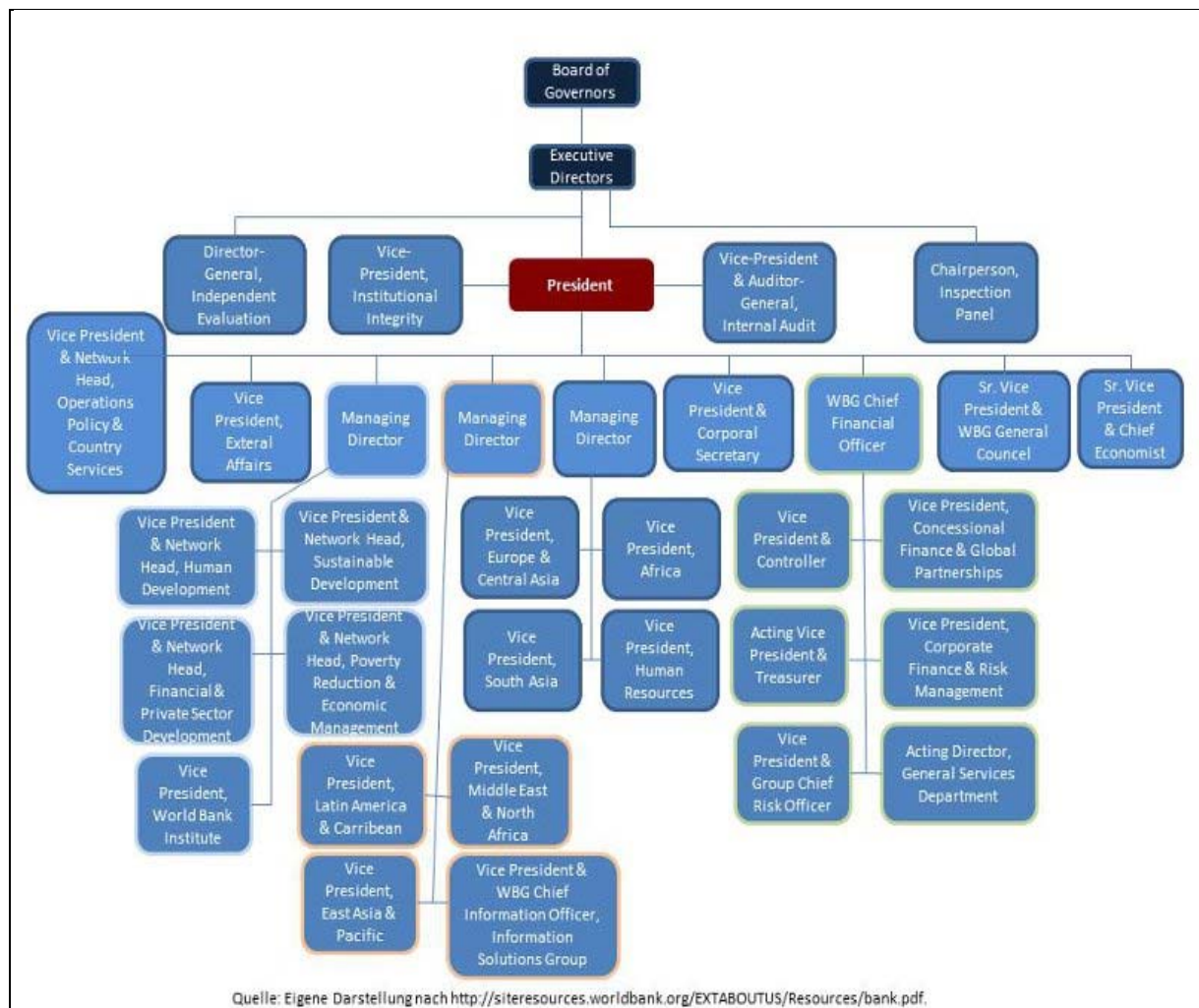
Die Rolle der Weltbank war bei ihrer Gründung hingegen auf eine langfristige Sichtweise hin ausgelegt worden, was sich auch in den ihr zugeschriebenen Zielen und deren Umsetzung ausdrückt:

- „Die Unterstützung des Wiederaufbaus und die Entwicklung in den Gebieten der Mitglieder durch die Erleichterung der Kapitalanlage für produktive Zwecke.
- Förderung der privaten ausländischen Investitionstätigkeit durch die Übernahme von Garantien oder durch Beteiligung an Darlehen. Ist privates Kapital nicht zu annehmbaren Bedingungen erhältlich, soll die private Investitionstätigkeit durch die Bereitstellung von Kapital aus von der Weltbank aufgebrauchten Geldern oder aus ihren Mitteln zu geeigneten Bedingungen gefördert werden.
- Förderung einer langfristig ausgewogenen Ausdehnung des internationalen Handels und die Aufrechterhaltung des Gleichgewichtes der Zahlungsbilanz durch die Anregung internationaler Investitionen zwecks Entwicklung der Produktionsquellen von Mitgliedern. Damit soll ein Beitrag zur Hebung der Produktivität, des Lebensstandards und der Arbeitsbedingungen in den Gebieten der Mitgliedsländer geleistet werden.“ (Kuck 1998:15)

„Das Verhältnis der Weltbank zum IWF ist besonders eng – nicht zuletzt aufgrund ihrer gemeinsamen Gründung. Ihre Jahrestagungen werden zur gleichen Zeit am gleichen Ort abgehalten; manche Exekutivdirektoren oder Gouverneure werden sogar in Personalunion für beide Institutionen tätig“ (Kuhlmann 1998: 138) und „statutenmäßig setzt die Mitgliedschaft in der Weltbank die Mitgliedschaft im Internationalen Währungsfond (IWF) voraus.“ (Chahoud 1982: 71)

IWF und Weltbank sind zudem offiziell Unterorganisationen der Vereinten Nationen. Sie arbeiten allerdings autonom und unterliegen nicht der UN-Kontrolle (siehe dazu Hoering 1999: 30ff). Auf Grund dieser institutionellen Nähe zueinander, ist die weiterführende Betrachtung meiner Arbeitsanalyse im Folgenden auch auf beide Institutionen gleichermaßen bezogen (Twele 1995: 223).

Organigramm der WB:



Quelle: Eigene Darstellung nach <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/bank.pdf>.

(Quelle: <http://www.ulrich-menzel.de/odw/1944.html> letzter Zugriff: 26.4.2012)

2.3. Strategische Ziele von WB und IWF

Die allgemeinen Aufgaben und Ziele der Organisationen sind in den so genannten *Articles of Agreement* festgelegt. Der IWF sollte demnach hauptsächlich bei kurzfristigen Zahlungsbilanzungleichgewichten unterstützend eingreifen und verfolgt dabei genau definierte Ziele:

- Die Geldmengen einschränken und damit die Inflation verringern;
- die Staatsausgaben senken;
- die Exporte und somit die Staatseinnahmen erhöhen.

Die Entscheidungen und Programme des IWF haben nicht nur innenpolitische Folgen für die kreditnehmenden Länder. Sie haben darüber hinaus eine wichtige Signalfunktion für andere Kreditgeber, hier vor allem die privaten Geschäftsbanken. Ein Land, das die Bereitschaftsabkommen (*letter of intent*) des IWF nicht

unterzeichnet, wird auch am privaten Kapitalmarkt Schwierigkeiten haben überhaupt Kredite zu erhalten, bzw. wenn doch, dann nur unter horrenden Bedingungen. Die finanzielle Lage vieler Entwicklungsländer ist oftmals so schlecht, dass neue Kredite zumeist nur unter hohen Zinsaufschlägen und scharfen Auflagen gewährt werden. Verweigert ein in Zahlungsschwierigkeiten geratenes Land dem IWF Einblicke in seine inneren Angelegenheiten, kann es sofort mit Sanktionen belegt werden, was bis zur Sperre der Gelder und sogar zum Handelsboykott führen kann (Hoering 1999: 62).

Die Weltbank bekam die Aufgabe, langfristige Entwicklungsprojekte durch Beratung und technische Unterstützung zu fördern, wozu sie Darlehen direkt an die Regierungen ihrer Mitgliedsländer bereitstellt. Diese ursprünglich vorgesehene Aufgabenteilung existiert in dieser Form heute nicht mehr. Der IWF vergibt nunmehr auch längerfristige Kredite, die Weltbank wiederum gewährt auch (kurzfristige) Zahlungsbilanzhilfen (Chahoud 1982: 38f).

Zur Zeit der Gründung der Organisationen standen vor allem zwei Bereiche im Vordergrund:

1. Der Wiederaufbau Europas nach dem Zweiten Weltkrieg;
2. die Festigung der Interessen der USA als aufstrebende Wirtschafts- und Führungsmacht der westlichen Industrieländer.

Im Wesentlichen orientiert sich die Darlehenspolitik von IWF und Weltbank auch heute noch an den Statuten aus den vierziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts, die maßgeblich die Interessen der US-Nachkriegsplanung widerspiegeln. Für die USA als Wirtschaftsfaktor stellten sich zwei zentrale Problembereiche:

1. Die Wiederherstellung des internationalen Währungs- und Handelssystems und
2. die Aufrechterhaltung der Produktionskapazitäten in Friedenszeiten.

Bereits bei der Planung wurde klar, dass die gewünschten Kapazitäten nicht alleine durch private Investitionen und Konsum zu erreichen, beziehungsweise zu halten sein werden. Man ging davon aus, dass beträchtliche externe Zuschüsse, weit über die Möglichkeiten des privaten Sektors hinaus, zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsleistung notwendig sein würden. Der von der *National Planning*

Association (NPA) im Jahr 1944 vorgelegte Wirtschaftsplan trat für eine Forcierung von staatlich unterstützten Auslandsinvestitionen ein und begründete dies primär mit innenpolitischen Erfordernissen seitens der USA (Chahoud 1982: 31f). Die Mitglieder der NPA kamen darüber hinaus zu dem Schluss, dass die Privatunternehmer nicht genügend Kapital zur Verfügung hätten um die Wirtschaftsleistung auf einem annähernd hohen Nachkriegsniveau halten zu können. Die NPA unterbreitete daher eine Reihe von Vorschlägen wie private Investitionen unterstützt und die notwendigen Sicherheiten gewährleistet werden könnten. Demnach sollte die US-Regierung vor allem die Gründung der Weltbank und des IWF vorantreiben, sowie private Exporte und Auslandsinvestitionen durch Bürgschaften und Sicherheitsgarantien absichern (Chahoud 1982: 32f).

2.4. Politischer Hintergrund zu den Strukturanpassungsprogrammen

Bereits in den 1960/70er Jahren zeichnete sich ab, dass die Hauptziele von IWF und Weltbank, durch bloße Kreditvergabe und der rein projektorientierten Bereitstellung von Kapital, ohne die Berücksichtigung von ordnungs- und stabilitätspolitischen Rahmenbedingungen, nicht den gewünschten Erfolg erzielten.

Im Zuge der Schuldenkrise Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre und den damit einhergehenden Zahlungsbilanzschwierigkeiten vieler so genannter Entwicklungsländer, führten die Bretton-Woods-Institutionen eine besondere Form von Darlehen ein. Diese Darlehen wiederum sollten an weitreichende, verpflichtende Reformprogramme gebunden sein. Absicht dieser Programme war es, mit Hilfe wirtschaftspolitischer Eingriffe, ein nachhaltiges Wachstum und Entwicklung in den betreffenden Ländern zu forcieren. Daraus erfolgte schließlich die Einführung der *Structural* und *Sectoral Adjustment Loans* (SAL/SECAL). Die dort enthaltenen Maßnahmen standen im Zeichen der wirtschaftlichen Anpassung an die ökonomischen Verhältnisse der Industriestaaten und fanden als *Strukturanpassungsprogramme* (SAPs) Einzug in die Kreditvergabepolitik beider Institutionen:

„Das heißt, IWF und Weltbank versuchen, ein bestimmtes Set wirtschaftspolitischer Maßnahmen durch die bedingte Vergabe von Mitteln durchzusetzen.

Unter einem „Strukturanpassungsprogramm“ wird demnach die Durchführung eines Bündels von wirtschaftspolitischen Maßnahmen verstanden, die sowohl die Beseitigung von Zahlungsbilanzdefiziten, die Wiederherstellung struktureller

Zahlungsfähigkeit als auch mittel- bis langfristige Wachstumsförderung zum Ziel haben.“ (Kuck 1998: 16; siehe dazu auch Arruda 1994: 132f)

Besonderes Charakteristikum dieser Strukturanpassungsprogramme sind eben die mit der Vergabe von Krediten unabdingbar verbundenen Konditionalitäten (Fritsche 2003: 11 u. Kuck 1998: 15f; siehe dazu auch Hauff/Heinecke 1992: 7).

3. Historische Entwicklung und Ursachen für die Wirtschaftskrise Anfang der 1980er Jahre

Im Folgenden werde ich, ausgehend von der ersten Entwicklungsdekade der WB, bis zur Zahlungsunfähigkeit Mexikos, die Entwicklungen hin zu den Strukturanpassungsprogrammen näher erörtern. Das Hauptaugenmerk meiner Analyse ruht hierbei auf drei Bereichen:

1. Der globalen Wirtschaftsentwicklung beginnend mit der ersten Entwicklungsdekade in den 1960er Jahren bis zur Wirtschaftskrise Anfang der 1980er Jahre;
2. den endogene Faktoren der mexikanischen Wirtschaftspolitik;
3. zwei exogenen Faktoren, die die mexikanische Wirtschaft ganz wesentlich mit beeinflusst haben (die Schuldenzyklushypothese und die Hochzinspolitik der USA).

3.1. Die erste Entwicklungsdekade in den 1960er Jahren

Die erste von WB und weiteren Institutionen initiierte Entwicklungsdekade in den 1960er Jahren, wird in der vorliegenden Literatur als verlorenes Jahrzehnt in den Bemühungen einer nachhaltigen Entwicklungsarbeit erachtet. Gegen Ende dieser Dekade, vor allem mit dem Amtsantritt McNamaras als Präsident der WB im Jahr 1968, begannen WB und IWF ihre Strategien zu überdenken. Die neue Stoßrichtung hieß: „Integration der Entwicklungsländer in die internationale Arbeitsteilung entsprechend der komparativen Kostentheorie, [was] die Ausrichtung der Produktionsstruktur auf exportfähige, arbeitsintensive Fertigwaren [implizierte].“ (Chahoud 1982: 154)

Bereits zu Beginn seiner Amtszeit geht McNamara mehrfach auf die mangelhaften Strukturen der internationalen Arbeitsteilung ein und kritisierte dabei die Binnenorientierung vieler Entwicklungsländer.

So heißt es unter anderem:

„Wir [erleben] heute in all zu vielen Entwicklungsländern [...] eine übermäßige und unsystematische Protektion von importsubstituierenden Industrien, die den voraussehbaren Effekt hatte, minderwertige Leistungen zu verewigen und alle Bemühungen um eine Steigerung der Exporterträge zunichte zu machen. [...] Diese Zielsetzung muss sich aber zu einer gesünderen und realistischeren, nach außen orientierten Politik wandeln [...].“
(McNamara zitiert in Chahoud 1982: 154f)

Diese Äußerungen von McNamara stellen eine klare Absage an eine importsubstituierende beziehungsweise binnenmarktorientierte Entwicklungsstrategie dar. Anstelle dieser, nach Meinung der WB, gescheiterten Entwicklungsstrategie solle eine Strategie der Dynamisierung der Industrieentwicklung treten.

Die WB formulierte auch sogleich die Hindernisse für diese neue Strategie und entwickelte eine „Mängelliste“, die folgende Punkte beinhaltete (siehe dazu im Folgenden Chahoud 1982: 154ff):

1. Mangel an Management, Unternehmertum und qualifizierten Arbeitskräften
2. Kapitalmangel
3. Unzureichender Binnenmarkt
4. Zahlungsbilanzschwierigkeiten
5. Begrenzte Marktzugänge
6. Unzureichende Infrastruktur
7. Schwäche der Administration

Anhand dieser Mängelliste orientierten sich WB und IWF mit ihren Industrialisierungsprogrammen fortan auf deren Überwindung.

Ad 1: Der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, Management und Unternehmertum sollte vor allem mit Hilfe von ausländischen Direktinvestitionen, insbesondere „joint ventures“, wettgemacht werden.

Ad 2: Dem Kapitalmangel wollte man mit speziellen Förderungen des heimischen Kapitalmarktes begegnen.

Ad 3: Die Beschränkung des Binnenmarktes versuchte man durch die Förderung ganz bestimmter Industriezweige, vor allem im Bereich der Massenkonsumgüterindustrie (Nahrungsmittel, Textilien, Baumaterial, etc.) allmählich

zu beseitigen. Damit wollte man die Produktivität steigern, was sich in weiterer Folge in Preissenkungen niederschlagen sollte. Dies wiederum sollte die Konsummöglichkeiten der Bevölkerung merklich erhöhen und schließlich die Ausdehnung des Binnenmarktes forcieren. Die Theorie weitergedacht, sollte es letztendlich zu einem Multiplikatoreffekt aus den dort erwirtschafteten Einkommen kommen, wodurch Konsum, Beschäftigung und Einkommen weiter expandieren würden, was, zu guter Letzt, die Schranken des Binnenmarktes niederreißen und die Voraussetzungen für eine umfangreiche Massenproduktion und einen florierenden Export liefern würde.

Ad 4 & 5: Gehen mit Punkt 3 konform. Die Zahlungsbilanzschwierigkeiten/begrenzten Marktzugänge würden sich, nach Ansicht der WB, mit der Exportorientierung und den dort lukrierten Einnahmen überwinden lassen.

Ad 6 & 7: Schwächen und Mängel in diesen Bereichen sollten durch gezielte Darlehen und „institution building“ beseitigt werden.

3.2. Das Ende des Systems fester Wechselkurse und die erste Ölkrise Anfang der 1970er Jahre

Ein nicht unwesentlicher Faktor für die Schuldenkrise war die Beendigung der bis dahin geltenden „festen“, an den Goldstandard gekoppelten Wechselkurse. Eine hohe Inflation in den USA gegen Ende der 1960er Jahre und die enormen Staatsausgaben im Zuge des Vietnamkrieges haben dazu geführt, dass am 16. August 1971 unter der Regierung Nixons, die amerikanische Zentralbank den Entschluss fasste, den Kurs des Dollars freizugeben, was in Folge zum rapiden Verfall des Kurses führte und das Bretton Woods System zur Disposition stellte. Nach der Auflösung des Goldstandards durch die USA vergingen noch knapp zwei Jahre mit Versuchen einer Restauration und der Einführung eines „festen, aber anpassungsfähigen“ Wechselkurses. Im Laufe des Jahres 1973 waren auch diese Bemühungen endgültig zum Scheitern verurteilt und das Ende des Systems der festen Wechselkurse war eingeläutet. Noch im selben Jahr kam die erste massive Ölpreiserhöhung seitens der OPEC (Organisation erdölfördernder Länder). Mit ein Grund für diese Erhöhung war die Abwertung des Dollars (Fritzsche 2003: 45; siehe auch Hoering 1999: 21).

„Die Zunahme der Preise erreichte 1973 in vielen Ländern zweistellige Raten. Die Rohstoffpreise (ohne Erdöl) stiegen kräftig, von 1970 bis 1973 nahmen sie um 70%, für Nahrungsmittel sogar um 100% zu. Ab 1973 stieg auch der Erdölpreis [...]“. (Fritsche 2003: 45f) Im Zuge dieser Krise kam es im Jahr 1973 schlussendlich zur Auflösung des Bretton Woods Systems der stabilen Wechselkurse (siehe dazu Chahoud 1992: 11ff).

Das Ende des Bretton Woods Systems brachte, nach Ansicht einiger Ökonomen, darunter der Wirtschaftsnobelpreisträger Milton Friedman, jedoch auch Chancen:

„[Sie] versprachen sich von flexiblen Wechselkursen eine Abschirmungsfunktion gegenüber externen Schocks, da sich in einem reibungsfrei agierenden Markt der Preis der Währung (also der Wechselkurs) an die veränderte Angebots-Nachfrage-Konstellation anpasst und somit langanhaltende Ungleichgewichte der Leistungsbilanz gar nicht erst entstehen können. Anstatt die Wechselkurse zu stabilisieren, sollten politische Anstrengungen vor allem darauf gerichtet sein, ein reibungsfreies Funktionieren dieser Anpassungsprozesse zu ermöglichen und geeignete Institutionen zu schaffen.“ (Fritsche 2003: 46f)

Die angestrebte Anpassung erwies sich jedoch als schwieriger denn erwartet. Das Ende fester Paritäten führte bei vielen Zentralbanken zu expansiven Fiskalpolitiken, was die Inflation zusätzlich anheizte. In all jenen Ländern, die auf Ölimporte angewiesen waren, führten die gestiegenen Energiekosten zu Leistungsbilanzdefiziten, was, in Kombination mit einer gestiegenen Inflation, letztendlich in die Rezession führte (Fritsche 2003: 47).

Die zweite Ölpreiserhöhung gegen Ende der 1970er Jahre verschärfte die prekäre Lage vieler Entwicklungsländer weiter. Vor allem all jene Staaten, die auf keine eigenen Ölvorkommen zurückgreifen konnten, waren gezwungen weitere Kredite aufzunehmen, um die gestiegenen Energiekosten decken zu können. Erschwerend hinzu kam die Hochzinspolitik der USA, die vor allem durch die vorangegangene Verschuldung der militärischen Aufrüstung angetrieben wurde. Die hohen Zinsen sollten ausländisches Kapital in die USA locken, trieben aber gleichzeitig die Zinsen für Kredite weiter in die Höhe. Was für Anleger ein positives Signal war, stellte sich für viele Länder der so genannten Dritten Welt als existenzbedrohlich dar (Hoering 1999: 22f).

3.3. Die Schuldenzyklushypothese

Der Kapitalbedarf vieler weniger stark entwickelter Ökonomien des globalen Südens war hoch, was die Regierungen veranlasste einen raschen Industrialisierungsprozess voranzutreiben. Hierzu benötigten sie dringend weitere Finanzspritzen. Durch zusätzliche Investitionen in Infrastruktur und Industrieanlagen sollten Exportüberschüsse erwirtschaftet werden, mit denen die Schulden in weiterer Folge beglichen werden sollten. Diese Strategie basiert auf der „Schuldenzyklushypothese“ der Entwicklungstheorie (siehe dazu Fritsche 2003: 54ff). Dieser Theorie folgend soll die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes über den fremdfinanzierten Import von Kapitalgütern² – Werkzeuge, Maschinen, Produktionsanlagen und Gebäude, die wiederum Leistungen zur Herstellung von Endprodukten (Konsumgütern) liefern – gefördert werden. Der Import dieser Kapitalgüter verursacht ein Leistungsbilanzdefizit, welches wiederum über den Zufluss von Nettokapital ausgeglichen werden muss. Diese, aus Sicht der Importeure, negativen Kapitalströme erhöhen die Schuldentilgungsraten und Zinszahlungen. Um die Verbindlichkeiten letztendlich bedienen zu können, muss in letzter Konsequenz unbedingt vorausgesetzt sein, dass die Leistungsbilanzüberschüsse in Zukunft höher sind als das Defizit zu Beginn. Der Grund hierfür liegt ganz einfach in den zu leistenden Schuldendiensten, die zumeist in Fremdwährungen - im Regelfall in US-\$ - zu erbringen sind. Im Laufe der 1970er Jahre wurde dieses Modell des “Wachstums durch Schulden” - “growth-cum-debt-Modell” zunächst noch forciert, weil die Möglichkeit am privaten Kapitalmarkt - ohne politische Kontrollen - günstige Kredite zu bekommen, deren Zinssätze teilweise auch noch unter jenen von Weltbank und IWF lagen, eine zu große Verlockung darstellte (Chahoud 1992: 13).

3.4. Die Hochzinspolitik der USA

Ein jähes Ende nahm diese Strategie mit der zu Beginn der 1980er Jahre eingeleiteten Hochzinspolitik der US-Regierung. Das auf der Schuldenhypothese basierende “growth-cum-debt” Entwicklungsmodell konnte mit dem gestiegenen Zinsniveau nicht mehr die gewünschten Erfolge erzielen. Es förderte im Gegenteil, durch die weitere Verschuldung, noch das Ungleichgewicht zwischen den Ländern des Nordens und des Südens (siehe dazu Chahoud 1992: 12f).

² (http://www.finanz-lexikon.net/Kapitalg%C3%BCter_1686.html, letzter Zugriff 3.6.2011)

Anfang der 1980er Jahre spitzte sich die Lage für viele Volkswirtschaften weniger entwickelter Staaten zu:

„Zu Beginn der 80er Jahre hatten vor allem private Kapitalströme in Entwicklungsländer zugenommen. Die Neukreditvergabe von Banken an nicht-ölexportierende Entwicklungs- und Schwellenländer verdoppelte sich von 26 Mrd. US-Dollar im Jahr 1978 auf 50 Mrd. US-Dollar im Jahr 1981. Die Verschuldung Brasiliens stieg auf 91 Mrd. US-Dollar, die von Mexiko auf 85 Mrd. US-Dollar. Im Verlaufe des Sommers 1982 kam es in Mexiko, Argentinien und Brasilien zu Schuldenmoratorien. Zahlreiche andere Länder wurden in den Strudel der Ereignisse gezogen. [...] Beteiligt an der krisenhaften Zuspitzung der Situation war die sehr großzügige Kreditvergabe privater Banken auf der Geberseite und ein gering ausgeprägtes Bewusstsein für die Zweischneidigkeit einer Verschuldungsstrategie über private Kapitalmärkte auf der Empfängerseite.“ (Fritzsche 2003: 54f)

Hier offenbart sich, wie ich meine, eine höchst interessante Parallele zu der Immobilienkrise in den USA der Jahre 2007/08. Basierend auf verlockend günstigen Krediten und einer im Bereich der privaten Haushalte auf Wachstum ausgerichteten Innenpolitik („a house for every american“), wurde ein künstlicher Boom erzeugt. Als das Zinsniveau zu steigen begann, konnten viele Hauseigentümer ihre Raten nicht mehr bedienen. Die Kredite „platzten“, womit ein regelrechter Dominoeffekt einzusetzen begann.

Einen Ausweg aus der Krise suchten die Geberländer und internationalen Finanzorganisationen durch die Einführung umfassender Anpassungsmaßnahmen, woraus sich letztendlich die Strukturanpassungsprogramme (SAPs) entwickelten.

„Die im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen durchzuführenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen [sollten] dabei geeignet sein, erstens für eine Stabilisierung der außenwirtschaftlichen Position des anpassenden Landes zu sorgen, zweitens wirtschaftliches Wachstum zu fördern und drittens zur Armutsbekämpfung beizutragen“ (Kuck 1998: IX). „Unumstrittene Ziele von Strukturanpassungsprogrammen sind die Bekämpfung der großen Zahlungsbilanzdefizite [...] bei gleichzeitiger Anregung wirtschaftlichen Wachstums“ (Kuck 1998: 8). Um die Zielerreichung wie wirtschaftliche Stabilität, Wachstum und Wohlstand gewährleisten zu können, sollten die betroffenen Regierungen ihr Hauptaugenmerk auf jene zentralen Aufgaben richten, die bereits Adam Smith einem funktionierenden Staat zugeschrieben hat. Dessen Aufgabe war es demnach, die notwendigen Voraussetzungen für inneren und äußeren Frieden, Rechtssicherheit

und eine ausreichende Versorgung mit öffentlichen Gütern (etwa im Bereich der Infrastruktur) sicherzustellen (Kuck 1998: 9).

Die Ursachen der Krise lassen sich folgendermaßen charakterisieren (siehe dazu im Folgenden Kuck 1998: 6; siehe dazu auch Hoering 1999: 22f):

- Die beiden Ölkrisen und der Preisverfall am Rohstoffmarkt Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre
- Der starke Anstieg des Weltzinsniveaus
- Entwicklung der „terms of trade“ zu Ungunsten der Entwicklungsländer
- Ein verstärkter Protektionismus der Industrieländer
- Naturkatastrophen, wie ausgedehnte Trockenperioden, in den Entwicklungsländern

4. Exkurs: Mexiko, Ausgangspunkt der weltweiten Krise

Der mexikanische Staat wurde durch seine quasi Bankrotterklärung im Jahr 1982 zum Auslöser und einer Art Symbol für die darauf folgende Schuldenkrise (Feldbauer, Parnreiter 1999: 184).

„Die im August mit der zeitweisen Einstellung des Schuldendienstes in ein akutes Stadium tretende ökonomische Krise Mexikos hatte sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene überragende Bedeutung. Mit ihr begann die das gesamte folgende Jahrzehnt überschattende Schuldenkrise der Dritten Welt, da sich bald über 60 Länder der Peripherie in Lateinamerika, Afrika und Asien vor ähnlichen Schwierigkeiten wie Mexiko gestellt sahen.“ (Boris 1996: 20)

Wie kam es zu dieser für Mexiko dramatischen Situation? Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass die Entwicklung Mexikos einzigartig war und nicht als Beispiel für andere Länder betrachtet werden darf. Ich habe mich im Rahmen meiner Analyse dennoch dazu entschieden den mexikanischen Fall kurz zu umschreiben, da zum einen WB und IWF - wie noch zu erläutern sein wird - an der krisenhaften Zuspitzung nicht ganz unschuldig waren. Und zum anderen läutete die Krise Anfang der 1980er Jahre das Ende des bis dahin erfolgreichen Entwicklungsmodells der Import substituierenden Industrialisierung ein. Es stellt sich mir daher in Folge die Frage welche Wirtschaftsfaktoren diese krisenhafte Entwicklung begünstigt haben?

Mexiko und eine Reihe weiterer weniger industrialisierter Staaten folgten seit den 1940er Jahren dem Wirtschaftsmodell einer auf den Binnenmarkt hin orientierten importsubstituierenden Industrialisierung, kurz ISI genannt. Dieses Entwicklungsmodell war auf eine starke und umfassende Intervention des Staates ausgerichtet. Neben der tiefen Verflechtung von Staat und Wirtschaft war ein großer und kaufkräftiger Binnenmarkt für das Funktionieren dieses Systems von immanenter Bedeutung. Von 1940 bis 1980 stieg das BIP Mexikos um mehr als das Zehnfache und man spricht in dieser Zeit auch vom mexikanischen Wirtschaftswunder. Der mexikanischen Regierung gelang es jedoch nicht, oder nicht in einem ausreichenden Maß, eine wirtschaftliche Verflechtung von Sektoren und Unternehmen (sog. Linkage-Effekte) zu generieren. Mexiko blieb, was die Beschäftigung betrifft, ein Agrarland und der größte Teil der Wirtschaftsleistung - gemessen am BIP - basierte auf der Ausbeutung der Rohstoffvorkommen, hier vor allem dem Erdöl. Die Industrie in ihrer Gesamtheit betrachtet blieb weiterhin auf teure Importe von Kapital und Technologien angewiesen. Im Zusammenhang mit einer kapitalintensiven Produktionsweise führte dies zu einer schleichenden, aber fortschreitenden Verschlechterung der Zahlungsbilanz. Die Produktionsfortschritte ließen sich nur unter relativ hohen Kosten aufrechterhalten. Viele Unternehmen und deren Produkte waren von mangelnder Qualität, was der angestrebten Steigerung der Exporte am Weltmarkt entgegenwirkte (vgl. Boris 1996: 11ff; siehe dazu auch Feldbauer/Parnreiter 1999: 192f).

Eine Folge daraus war, dass der Staat vermehrt als Bürge oder Garant für schwächelnde Unternehmen herhalten musste. Durch die ständige Bereitschaft seitens der Politik, die teils maroden Branchen und Unternehmen zu stützen, wurde ungewollt eine sorglos agierende Unternehmerschaft gefördert, die sich jederzeit auf den staatlichen Rettungsschirm verlassen konnte. Der Auf- beziehungsweise Ausbau einer tragfähigen Kapitalgüterindustrie wurde verabsäumt, was vor allem in der angesprochenen fehlenden Verflechtung der verschiedenen Wirtschaftszweige begründet lag. Somit konnten auch keine Multiplikatoreffekte generiert werden. Wichtige wirtschaftliche Bereiche, wie zum Beispiel der landwirtschaftliche Sektor, waren von tiefgreifenden strukturellen Problemen betroffen, die einer gesunden ökonomischen Entwicklung entgegenstanden. Auf Grund dieser strukturellen Probleme begann das seit den 1950er Jahren bestehende Wirtschaftswachstum Mexikos in den 1970er Jahren zu stagnieren. Die schwindende Kaufkraft der

Mehrheit der Bevölkerung führte zu einem Rückgang im Konsum und damit der Produktion am heimischen Markt. Es entstand eine anhaltende Nachfrage nach ausländischem Kapital und Technologien, was ein ständig steigendes Defizit in den Zahlungsbilanzen zur Folge hatte. Dieses Finanzdefizit führte in letzter Konsequenz dazu, dass der mexikanische Staat nicht mehr in der Lage war, die entstehende Schere und sozialen Effekte dieser ökonomischen Disparitäten auszugleichen (Boris 1999: 13ff).

Während der Regierungszeit unter Luis Echeverría (1970-76) brachen die negativen Folgen zusehends auf. Echeverría versuchte durch die *apertura democrática* (demokratische Öffnung), mit Hilfe gezielter Wirtschaftsreformen, den krisenhaften Entwicklungen entgegenzusteuern, was ihm jedoch nur teilweise gelang. Zu seinem Wirtschaftsprogramm zählten folgende Punkte:

- Verstärkte öffentliche Ausgaben im Agrarsektor, vor allem in Form von Krediten und Infrastrukturmaßnahmen, die die Produktivität steigern sollten
- Eine Steigerung der Sozialausgaben
- Eindämmung der Scherenbildung von Preis- und Lohnentwicklungen
- Verstaatlichungen der Basisindustrie (Stahl, Energie, Petrochemie)
- Rückfahren von direkten staatlichen Subventionen
- Eine umfassende Steuerreform

Das ehrgeizige Programm stieß bei der Unternehmerschicht und den Großgrundbesitzern des Landes auf wenig Gegenliebe. Vor allem die Steuerreform, die Reformen im landwirtschaftlichen Sektor und die angestrebte Einkommensumverteilung waren den Unternehmern ein Dorn im Auge. So ist es auch wenig verwunderlich, dass die Programme, mangels Unterstützung, oft Stückwerk blieben und kaum die gewünschten Erfolge erzielen konnten. Am Beginn der Amtszeit von Präsident Echeverría konnten noch moderate Wachstumsraten des BIP und eine relativ geringe Inflationsrate ausgewiesen werden. Gegen Ende der Amtszeit, in den Jahren 1975/76, brachen die Probleme zusehends auf, was zur Folge hatte, dass es mit dem BIP bergab ging und die Inflation 20% Punkte und mehr erreichte. Das wirtschaftliche Investitionsvolumen blieb, mit 20% gemessen am BIP, in etwa stabil. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Stabilität der Volumina lediglich durch gestiegene Investitionen aus der öffentlichen Hand aufrechtzuhalten waren. Im Umkehrschluss ist das gleichbedeutend mit einem Rückgang der Investitionen aus privater Hand, resultierend aus Investitionszurückhaltung und

Kapitalflucht. In Kombination mit steigenden Reallöhnen bedeutete dies ein zusehend wachsendes Defizit der öffentlichen Hand (Boris 1999: 15ff).

Zwischen 1970 und 1976 haben sich die Staatsausgaben Mexikos nahezu verdoppelt, was gemessen am BIP einer Steigerung um etwas mehr als 10% gleichkommt, womit das öffentliche Defizit im selben Zeitraum von knapp 2% auf über 7% des BIP anwuchs. Durch eine weitere interne wie externe Verschuldung wurde versucht, die ökonomische Talfahrt aufzuhalten. In Verbindung mit einem Rückgang der heimischen Industrieproduktion verschärfte sich die Lage und heizte die Inflation zusehends an, was 1976 in der Abkopplung der seit 1954 bestehenden Bindung des Pesos zum US\$ gipfelte und eine 80%ige Abwertung der mexikanischen Währung zur Folge hatte (Boris 1999: 17ff).

„1976 befand sich Mexiko auf dem Höhepunkt der schwersten Wirtschaftskrise seit 1929, gekennzeichnet durch Wachstums- und Investitionsrückgang, Inflation, finanziellen Bankrott des Staates, Zusammenbruch der externen Wirtschaftsbeziehungen und eine hohe internationale Verschuldung, mit der sich gleichzeitig der Zirkel abhängiger Industrialisierung schloss.“ (Imbusch zitiert in Boris 1996: 18)

Etwa im selben Zeitraum, rund um das Jahr 1976, wurden in Mexiko große Ölvorkommen entdeckt, die als Retter der angespannten wirtschaftlichen Lage angesehen wurden. Die neuen Funde galten als Lösung für die Staatsverschuldung, die Arbeitslosigkeit und die Unterentwicklung des Landes, wurden jedoch zum „Totengräber“ der mexikanischen Wirtschaft, weil sich der mexikanische Staat zusehends primär auf den Ausbau und die Entwicklung des Ölsektors als Motor und treibende Kraft der Wirtschaft konzentrierte. Das wiederum hatte zur Folge, dass andere Wirtschaftssektoren vernachlässigt blieben und umfangreiche Kredite am internationalen Kapitalmarkt aufgenommen werden mussten.

Wie ein Bericht der Weltbank aus dem Jahr 1979 beweist, ist die Bankengruppe an dieser wirtschaftspolitischen Orientierung nicht ganz unbeteiligt gewesen. Im Jahr 1977 startete die WB-Gruppe erstmals eine große Offensive in Richtung Ausbau des „Petroleum“-Sektors (die im Bericht verwendete Bezeichnung „Petroleum“ bezieht sich auf Öl und Gas gleichermaßen, Anm.); bis zu diesem Zeitpunkt war lediglich der

Abbau von Kohle direkt über Finanzmittel der WB unterstützt worden. Begründet wird diese Vorgehensweise einzig mit den seit 1973/74 gestiegenen Preisen, die nunmehr eine Exploitation in bis dato unrentablen Feldern rechtfertigen würden (WB January 1979: S.1, Section I, Abs.1 u. S.14, Section III, Abs.43).

Durch den gestiegenen Investitionsbedarf erhöhte sich die Staatsverschuldung Mexikos in den 1970er Jahren in dramatischer Weise. Im Jahr 1971 betrug die Verschuldung etwa 4,5 Milliarden US\$, fünf Jahre später, im Jahr 1976, betrug die Verschuldung bereits 19,6 Milliarden US\$. Im Jahr 1982 schließlich erreichte die Verschuldung eine Gesamtsumme von über 80 Milliarden US\$. Dieser rapide Anstieg der Schulden war eine unmittelbare Folge des Preisverfalls für Erdöl am Rohstoffmarkt, der die mexikanische Wirtschaft mit voller Wucht traf. Diese umfassenden Defizite waren Ausgangspunkt für die Krise Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre, was in weiterer Folge zur zeitweisen Einstellung des Schuldendienstes führte (Brooks 1992: 50 u. Boris 1996: 13ff).

In der nachfolgenden Präsidentschaftsperiode unter José López Portillo entspannte sich die Lage etwas, weil sich die Erträge aus der Erdölindustrie mittlerweile tatsächlich zu einem kräftigen Motor der Wirtschaft entwickelt hatten. Das durchschnittliche Wachstum des BIP in den Jahren 1977-81 betrug etwa 8%, wobei der Erdöl- und der Industriesektor noch darüber lagen. Die Reallöhne stiegen ebenfalls, was sich wiederum positiv auf die Nachfrage am Binnenmarkt auswirkte. Diese zwischenzeitige Erholung basierte jedoch auf einer Blase, die vom Erdöl- und Petrochemiekomplex gestützt wurde. Diese, wie Boris es nennt, „Petrolisierung der Ökonomie“, hatte dazu geführt, dass 1981 bereits über 75% der Exporte aus Erdöl oder Erdölprodukten bestanden. Mit diesem Boom im Rücken und mit der Hoffnung eines weiteren Wachstums, stieg die Bereitschaft der Regierung, hohe Kredite aufzunehmen. Als Folge dieser Politik kletterte die Auslandsverschuldung Mexikos von geschätzten 30-40 Milliarden US-\$ bis 1982 auf über das Doppelte (ca. 85 Milliarden US-\$) an, womit die mexikanische Wirtschaft in eine noch tiefere Krise als 1976 schlitterte. Schließlich, im August 1982, erklärte sich Mexiko zahlungsunfähig, was den offiziellen Ausbruch der Schuldenkrise bedeutete (Boris 1996: 18f).

5. Strukturanpassung als Antwort auf die Krisen

Weltbank und IWF erkannten bereits im Verlauf der krisengeschüttelten 1970er Jahre, dass eine kurzfristige, über Stabilisierungsprogramme finanzierte Schuldenentlastung zur Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit, ohne die Berücksichtigung von ordnungs- und stabilitätspolitischen Rahmenbedingungen, bei vielen hoch verschuldeten Ländern nicht ausreichen würde. IWF und Weltbank änderten ihre Strategien dahingehend, dass aus den kurzfristig angelegten „Stabilisierungsprogrammen“ die mittel- bis langfristig angelegten „Strukturanpassungsprogramme“ wurden.

„Strukturanpassung – structural adjustment – ist in den achtziger Jahren im Zusammenhang mit der Verschuldungskrise zahlreicher Staaten der Dritten Welt zu einem magischen Wort mit schillernder Bedeutung geworden. Es hat an Bedeutung das Paradigma „Entwicklung“ ersetzt, wenigstens im Kontext der Diskussion über die ärmeren und hoch verschuldeten Entwicklungsländer in Afrika. Im weitesten Sinne des Wortes bedeutet „Strukturanpassung“ die Angleichung bestehender wirtschaftlicher, sozialer oder politischer Systeme, die auf tiefgreifende, substanzverändernde Maßnahmen hinweist.“ (Tetzlaff 1996: 123)

Dieser Paradigmenwechsel hatte zudem zur Folge, dass sich die früheren Positionen von IWF (Vergabe eher kurzfristiger Kredite) und Weltbank (Vergabe von längerfristigen Krediten) zunehmend anglichen. Im Kern lassen sich nunmehr drei allgemeine Merkmale herausarbeiten, die die Arbeits- und Funktionsweisen von IWF und Weltbank beschreiben.

1. Die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Mitgliedsländern durch die Gewährung von Krediten und Anlagen.
2. Die Förderung der privaten und ausländischen Investitionstätigkeiten durch die Übernahme von Garantien.
3. Die Förderung einer langfristigen und ausgewogenen Handelsbilanz, wodurch die Hebung der Produktivität, des Lebensstandards und der Arbeitsbedingungen gewährleistet werden soll (Kuck 1998: 14ff).

Ziel der Stabilisierungsprogramme war es, die nationalen Ökonomien der Schuldnerländer so zu gestalten, dass ihre Zahlungs- und Schuldendienstfähigkeit wieder hergestellt und auch aufrechterhalten werden konnte (Kuck 1998: 14). Der IWF richtete sein Hauptaugenmerk dabei auf die Geldwertstabilität und die Aufrechterhaltung eines wirtschaftlichen Gleichwichtes, wo hingegen die Weltbank

auf Programme zur Schaffung leistungs- und wachstumsfähiger Wirtschaftsstrukturen setzte. Die Maßnahmen dieser Programme zielten darauf den öffentlichen Sektor zurückzufahren (Privatisierung), die Effizienz und Wirtschaftsleistung zu steigern, Einnahmen zu erzielen, den Finanzsektor zu liberalisieren, sowie Monopole und Außenhandelshemmnisse abzuschaffen (Rabenau 1992: 71).

Obgleich die Ausgestaltung der Anpassung von Programm zu Programm differenzierte und sich im Lauf der Zeit geändert hat, folgten doch alle Programme im Kern den folgenden drei Prinzipien (siehe dazu Thiele 2000: 7):

1. *Stabilisierung der Geld- und Finanzpolitik*: Hier steht vor allem eine Begrenzung des inländischen Kreditvolumens, als gegeninflationäre Maßnahme, und die Reduzierung des staatlichen Budgetdefizits, also eine Rückführung der öffentlichen Ausgaben, an erster Stelle.
2. *Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien*: Angestrebt wird hierbei eine effizientere Nutzung der vorhandenen Ressourcen und Handelsliberalisierungen. Beides soll die Wettbewerbsfähigkeit am internationalen Markt steigern. Außerdem sollen Subventionen abgebaut und Preiskontrollen aufgehoben werden.
3. *Rückzug der öffentlichen Hand aus dem Wirtschaftsgeschehen*: Hierunter fallen die Privatisierung von Staatsunternehmen und der Abbau staatlicher Reglementierungen.

Um die angepeilten Ziele erreichen zu können, wurden vier Schlüsselbereiche als Fundament für ein derartiges Anpassungsprogramm definiert (Twele 1995: 154; siehe dazu auch Thiele 2000: 7ff u. Hoering 1999: 58):

- a) Mobilisierung inländischer Ressourcen, vor allem durch:
 - Kürzung der Staatsausgaben und somit Verminderung der öffentlichen Schulden;
 - Einschränkung der öffentlichen Kreditaufnahme;
 - Subventionsabbau;
 - Abbau von Preiskontrollen und
 - Erhöhung des inländischen Zinsniveaus (Abbau von Zinsobergrenzen)

- b) Reform der Außenhandelspolitik (vor allem Forcierung der Exportproduktion), insbesondere durch:
- Abwertung der heimischen Währung;
 - Senkung der Inflationsrate;
 - Abbau von Import- und Exportbeschränkungen (Liberalisierung des Außenhandels) und
 - Förderung von Exportindustrien
- c) Effizienzsteigernde Investitionspolitik
- Kürzung unrentabler öffentlicher Investitionen;
 - Privatisierung von Staatsunternehmen;
 - Förderung von Privatinvestitionen, insbesondere ausländischer Direktinvestitionen, und
 - Liberalisierung der Finanzmärkte
- d) Institutionelle Reformen:
- Restrukturierung öffentlicher Unternehmen;
 - Deregulierung der staatlichen Wirtschaft; demnach weniger staatliche Kontrolle
 - Effizienzsteigerung öffentlicher und halböffentlicher Organisationen.

Die Einführung dieser Anpassungsprogramme ging Hand in Hand mit der Implementierung wirtschaftspolitischer Auflagen: „Hintergrund dieser Neuausrichtung ist vor allem die zunehmende Armut und wachsende Schuldenkrise bzw. die sich verschlechternde Leistungs- und Zahlungsbilanzsituation in vielen Entwicklungsländern.“ (Kuhlmann 1998: 127)

Ein Strukturanpassungsprogramm (SAP) kann somit als „[...] die Durchführung eines Bündels von wirtschaftspolitischen Maßnahmen verstanden werden, die sowohl die Beseitigung von Zahlungsbilanzdefiziten und die Wiederherstellung struktureller Zahlungsfähigkeit als auch mittel- bis langfristige Wachstumsförderung zum Ziel haben.“ (Kuck 1998: 16)

Strukturanpassungskredite werden von der WB wie folgt definiert: „Structural adjustment lending (SAL) is non-project lending to support programs of policy and institutional change necessary to modify the structure of an economy so that it can maintain both its growth rate and the viability of its balance of payments in the medium term.“ (Branson und Jayarajah 1995: 107)

5.1. Modalitäten und Ausgestaltung der Programme und Konditionen

Nachdem ich nunmehr die historische Entwicklung hin zur Einführung der Strukturanpassung erläutert habe, liegt im folgenden Kapitel der Fokus auf den allgemeinen Modalitäten der Programme und der daran geäußerte Kritiken. Dabei werden vier Punkte von besonderem Interesse sein:

1. Ausgestaltung und Auflagen
2. Motive für die Einführung
3. Prinzipien der Darlehensvergabe
4. Einflussnahme auf die Programme

Die Strukturanpassungsprogramme sollten in erster Linie langwierige Zahlungsbilanzschwierigkeiten überwinden helfen und das Wirtschaftswachstum fördern. Seit der Einführung dieser Programme wuchs deren Zahl und Umfang mit der Zeit deutlich. 1986 enthielten weniger als zwanzig Prozent der Kreditabkommen überhaupt Auflagen. Fünf Jahre später waren sie in etwa zwei Drittel aller Abkommen enthalten, und Mitte der 1990er Jahre gab es fast keine Programme mehr ohne sie. Die durchschnittliche Zahl solcher Auflagen lag 1987 bei zwei, 1994 bei sieben und in den Jahren 1997-99 waren es bereits vierzehn.

Im Einzelnen variieren die Auflagen, jedoch lassen sich grob einige typische Elemente festhalten:

1. Abwertung der Währung und Beseitigung von Maßnahmen zur Devisenbeschränkung;
2. Abschaffung bzw. Liberalisierung von Importkontrollen;
3. Anti-inflationäre innenpolitische Maßnahmen, Verringerung der Staatsausgaben, Steuererhöhungen und Preiserhöhungen bei öffentlichen Unternehmen/Dienstleistungen, Abschaffung von Subventionen (z.B. Nahrungsmittelpreissubventionen), Kontrolle/Verhinderung von Lohnerhöhungen (z.B. durch die Schaffung nationaler Freihandelszonen), Abschaffung von Preiskontrollen;
4. Schaffung eines günstigen Klimas für Auslandsinvestitionen.

Dieses Maßnahmenbündel macht deutlich, dass die Programme - und damit IWF und Weltbank - in eine Vielzahl entscheidender Bereiche der Wirtschaftspolitik der Empfängerstaaten eingreifen, was in der Literatur nicht selten kritisch betrachtet wird (siehe dazu Chahoud 1982: 72ff; und Tetzlaff 1996: 128f). Außerdem wurden die

Kreditbedingungen mit der Zeit immer zahl- und umfangreicher ausgestaltet. Sie werden demokratischen Staaten aufgezwungen und oft als unpassend und wenig Ziel führend kritisiert (Dreher 2003: 2). Schon Anfang der 1990er Jahre wurde Kritik laut, dass die Auflagen für die Programmländer zu Lasten der ärmsten Bevölkerungsschichten gingen. Zwar haben sich Weltbank und IWF im Rahmen der *Millennium Development Goals* (MDGs)³ auf eine Verringerung der Armut geeinigt, zu verbindlichen Auflagen wird dieses Ziel jedoch nur selten gemacht. Die zunehmende Kritik blieb nicht ungehört und veranlasste IWF und Weltbank über Reformen nachzudenken. Zukünftig soll auf Konditionen, die nicht unmittelbar mit dem laufenden Programm in Zusammenhang stehen, verzichtet werden. Vorbedingungen sollen seltener, weniger willkürlich und in einem geringeren Umfang gestellt werden (Dreher 2003: 14f).

5.2. Motive für die Einführung

Offiziell wollten IWF und WB die Entwicklungsländer in der Zeit der weltweiten Rezession unterstützen. Außenstehende Beobachter wiederum äußern den Verdacht, dass die beiden Finanzinstitutionen um den Schuldendienst beziehungsweise die Einstellung selbigen fürchteten. Walden Bello nimmt zu den Strukturanpassungskrediten folgende Position ein:

„Right-wing economists had identified strong state leadership, protection of domestic markets and controls on foreign investment as strategic building blocks of a subversive New International Economic Order. Dismantling them became a priority, and for this task the World Bank deployed the formidably named “structural adjustment loan” (SAL). [...] While World Bank economists tried to sell these measures as necessary to promote “efficiency”, Third World leaders accurately perceived them as striking at the heart of the Southern project of gaining more economic independence at the national level and seeking income redistribution at the global level.” (Bello zitiert in Danaher 1994: 16)

Festhalten kann man auf jeden Fall, dass die Institutionen mit der Einführung der Strukturanpassungsprogramme Zugang zu hochrangigen nationalen Entscheidungsträgern erhielten. Dadurch stieg die Möglichkeit der Einflussnahme auf

³ Für weiterführende Informationen zu den MDGs siehe:
<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/home.do?siteId=2>

die Politik der Kreditnehmer sowie die Macht und das Prestige der Institutionen und deren Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (Dreher 2003: 38f).

5.3. Machtverteilung und Einflussnahme

Im Hinblick auf die angesprochenen Maßnahmen ist es wenig verwunderlich, dass die Auflagen von IWF und Weltbank häufig im Gegensatz zu der von den Kreditnehmern bevorzugten Politik standen. Die Kritik vieler Entwicklungsländer zielte vorrangig darauf ab, dass die zur Verfügung gestellten Mittel in keiner Weise die eklatanten Eingriffe in ihre Wirtschaftspolitik rechtfertigten. Im Endergebnis, so die Meinung einiger Kritiker, habe das dazu geführt, dass IWF und Weltbank quasi als Finanz- und Wirtschaftsminister der Empfängerstaaten fungieren (siehe dazu Dreher 2003: 12f). Diese seit ihrer Gründung an beiden Organisationen existierende Kritik, nahm mit den Jahren weiter zu. Dem IWF wurde u.a. vorgeworfen, seine wirtschaftlichen Prognosen wären zu optimistisch gewesen, sein Personalbestand wäre, verglichen mit anderen internationalen Organisationen, zu hoch und stünde in keiner Relation zu den zu bewältigenden Anforderungen. Außerdem war und ist der Anteil an Mitarbeitern aus Entwicklungsländern im Verhältnis zu denen aus Industriestaaten unterrepräsentiert. Beispielsweise stammen nur etwa dreißig Prozent der Mitarbeiter aus Entwicklungsländern, wofür seitens der Organisationen die geringe Zahl entsprechender Fachkräfte als Grund angegeben wird (Chahoud 1982: 50ff).

Die Forderung der Entwicklungsländer nach mehr Mitspracherecht in den Institutionen ist, wie ein Pressebericht aus dem Jahr 2009 beweist, nach wie vor aktuell:

„Die in der G-24 zusammengeschlossenen Schwellen- und Entwicklungsländer sind mit der angepeilten Ausweitung ihres Mitspracherechts bei Internationalem Währungsfonds und Weltbank unzufrieden. Nach einem Treffen am Rande der Jahrestagung der beiden Institutionen in Istanbul forderte die Länderallianz gestern eine kräftigere Ausweitung der Stimmrechte als die beim Weltfinanzgipfel in Pittsburgh vereinbarte Mindesterhöhung.“ (apa-news.orf.at vom 4.10.2009)

Einige Kritiker gehen noch einen Schritt weiter und verlangen eine grundsätzliche Demokratisierung von IWF und Weltbank: „Sie bleiben allerdings eine Erklärung schuldig, warum Nicht-Regierungsorganisationen und zivilgesellschaftliche Gruppen,

die nach Auffassung dieser Kritiker in die Entscheidungsprozesse über Kredite und wirtschaftspolitische Konditionen einbezogen werden sollen, eine bessere demokratische Legitimation vorweisen können als die gewählten Regierungen der Anteilseigner.“ (Nunnenkamp 2002: 22)

Auf der anderen Seite wird von SAP-Befürwortern die Ansicht vertreten, dass bei anhaltender Verschuldung einschneidende Maßnahmen durch Druck von außen unabdingbar sind. Dabei ruhen die Grundlagen des Bretton-Woods-Systems nicht auf den Prinzipien der Vernunft, sondern sind vielmehr Ausdruck von gewinnorientiertem Risikoverhalten (Tetzlaff 1996: 124). Von dieser Seite aus betrachtet rücken mehr die Interessen der Regierungen der Empfängerstaaten, sowie jene privater Akteure, dazu gehören in erster Linie die privaten Gläubiger, in den Vordergrund. Die Regierungen der Empfängerstaaten, so die Befürchtungen, können IWF und Weltbank-Programme dahingehend nutzen, ihre eigene Politik in den Vordergrund zu spielen und glaubwürdiger zu machen. So können beispielsweise noch kurzfristig vor Wahlen gewährte und aufgenommene Kredite dazu missbraucht werden, einen zeitlich beschränkten, künstlichen Wirtschaftsboom auszulösen, der sich in weiterer Folge wunderbar als Erfolg der eigenen Politik verkaufen lässt. Dies könne dazu führen, so die Befürchtungen weiter, dass kritischen Stimmen seitens der politischen Opposition im Land, der Wind aus den Segeln genommen wird. Nach den Wahlen wiederum können die mit den Darlehen verbundenen Auflagen als Grund für unpopuläre Maßnahmen und eine restriktive Wirtschaftspolitik von der Regierung vorgeschoben werden.

Letztlich spielen bei der Ausgestaltung und Vergabe von Krediten, sowie den damit verbundenen Auflagen, die operativ tätigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der beiden Organisationen eine tragende Rolle. Sie sind letzten Endes die zuständigen und verantwortlichen Akteure für die Gestaltung der Auflagen. Ihr Einkommen, ihr Prestige und ihre Macht sind, wie in anderen Kreditinstituten auch, von der Höhe der zu bearbeiteten Kreditsumme und den damit verbundenen Auflagen abhängig. Je höher demnach der zu verhandelnde Kredit und je mehr Auflagen ein Mitarbeiter, eine Mitarbeiterin durchsetzen kann, desto höher ist auch sein/ihr Nutzen für die Bank und das eigene Prestige innerhalb der Bank. Daher wird fast zwangsläufig die Zahl der Konditionen mit der Höhe der Kreditsumme und der Dringlichkeit der Auszahlung steigen (Dreher 2003: 3 u. 27).

Juristisch betrachtet befindet sich die Weltbank in einem Art Niemandsland. Sämtliche Sitzungsprotokolle, Abstimmungsergebnisse und andere interne Dokumente unterliegen der Geheimhaltungspflicht. Da es sich bei WB-Abkommen um internationale Verträge handelt, entzieht sich die Bank zudem der Kontrolle ihrer eigentlichen Eigentümer, den Bürgern und Bürgerinnen der Mitgliedsstaaten. Eine Einflussnahme seitens der Zivilgesellschaft wird so nahezu unmöglich gemacht, obwohl das Budget der WB aus den öffentlichen Haushalten der Mitgliedsstaaten gespeist wird (Wiederstein 1994: 4).

Was die Einflussnahme auf die Politiken von WB und IWF betrifft, wird in der Literatur auch immer wieder der Vorwurf geäußert, dass diese durch ihre gewichtigsten Mitgliedsländer, im Besonderen durch die USA, diktiert werden:

„Die Stimmrechte [...] und damit der Einfluss auf die Entscheidungen des Exekutivdirektoriums über Kredite und Konditionalität sind an die sogenannte Länderquote gekoppelt. Letztere werden zurzeit anhand von fünf Gleichungen ermittelt, in die Indikatoren eingehen, die das wirtschaftliche Gewicht der Mitgliedsländer, ihre Fähigkeit zur Bereitstellung von Ressourcen und ihre potentielle Nutzung widerspiegeln. Daraus ergibt sich eine Quotenverteilung, wonach allein die EU-Länder und die Vereinigten Staaten fast die Hälfte aller Stimmen auf sich vereinen. [...] Unter den Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern, die zusammengenommen deutlich unterrepräsentiert sind, fällt hauptsächlich das Stimmengewicht der asiatischen Mitglieder hinter ihren Anteil am Welteinkommen zurück. Dagegen scheint Afrika angesichts des dort typischerweise niedrigen Einkommens nicht benachteiligt zu sein.“ (Nunnenkamp 2002: 22f)

Die Weltbank nimmt bezüglich der Eingriffe in die Souveränität, sowie Partizipation von Schuldnerländern, folgende Position ein:

„ [...] [I]ts shareholders and clients are sovereign governments, each of which has a voice in setting IBRD's policies. As a global development cooperative, IBRD's purpose is to work with its members to achieve equitable and sustainable growth in their economies and find solutions to regional and global problems in economic development and environmental sustainability, all with a view to reducing poverty and improving standards of living.“ (World Bank Annual Report 2009: 58f; siehe dazu auch: Information Statement - International Bank for Reconstruction and Development 2009: 2)

Betrachtet man die Beziehung von WB und IWF zu externen Akteuren wird die Zwitterstellung der Exekutivdirektoren deutlich:

„The Executive Directors have a dual responsibility, as representatives of the Bank's member country or countries that appointed or elected them, and as Bank officials who represent the interests and concerns of those countries. The Executive Directors are responsible for the conduct of the general operations of the Bank and exercise all the powers delegated to them by the Boards of Governors under the Articles of Agreement. The Executive Directors select a President who serves as Chairman of the Boards. The Executive Directors approve the President's contract and have the authority to remove the President from office. The Executive Directors are also responsible for presenting to the Boards of Governors, at the Annual Meetings, an audit of accounts, an administrative budget, and an annual report on the Bank's operations and policies as well as other matters. In shaping Bank policy, the Boards of Executive Directors take into account the evolving perspectives of member countries on the role of the Bank Group as well as the Bank's operational experience.” (worldbank.org; letzter Zugriff 7.4.2012)

Demzufolge stellt das Exekutivdirektorium auf der einen Seite als Aufsichtsrat die Interessenvertretung der Eigentümer dar, auf der anderen Seite haben die Direktoren als Gehaltsempfänger der Institutionen auch die Interessen selbiger zu vertreten: „Als Gehaltsempfänger der Weltbank sind die Interessen der Exekutivdirektoren eng mit den Interessen der Weltbank verbunden. Gleichzeitig sind sie in ihrer Position von den Mitgliedsregierungen abhängig. Das Interesse am Erhalt ihrer Position seitens der Exekutivdirektoren zieht daher eine Ausrichtung ihres Verhaltens an den Interessen der Mitgliedsregierungen nach sich.“ (Kuhlmann 1998: 257)

Entscheidungen der Exekutivorgane richten sich nach der Höhe der Beitragsleistungen. Diese Regelung sichert somit den beitragsstärksten Ländern die meisten Stimmrechte. Von Seiten der Entwicklungsländer wird daher immer wieder Kritik laut, dass die reichen Industrienationen ihre dominante Stellung in ihrem Interesse ausnutzen – zu Lasten der Entwicklungsländer. Grundsätzlich gibt es für Mitgliedsregierungen auch andere Möglichkeiten der Interessendurchsetzung wie zum Beispiel über die Besetzung von Schlüsselpositionen. Bezogen auf die Stimmrechte, sowie die Schlüsselpositionen, ist eine starke Dominanz der USA zu erkennen. Abgesehen davon, dass der Hauptsitz der Institutionen in Washington liegt, amerikanische Mitarbeiter die Organisationen in quantitativer Hinsicht dominieren, war und ist der Weltbank-Präsident stets US-Amerikaner. Die Leitung des IWF wird, im Zuge einer „Gleichbehandlung“, stets von einem Europäer

übernommen. Die generelle Möglichkeit der Einflussnahme nationaler Parlamente auf die Politik von Weltbank und IWF ist durch die ihnen zugänglichen Informationen abhängig. In der Regel wird hier Geheimhaltung (vgl. Wiederstein 1994: 4) praktiziert. Dadurch können Parlamente und eine kritische Öffentlichkeit auf Abstand gehalten werden. Die vorliegende Literatur hinterlässt die Erkenntnis, dass daher nur ein geringer Einfluss seitens der Mitgliedsländer ausgeübt wird beziehungsweise überhaupt ausgeübt werden kann. Lediglich die US-Regierung, ausgestattet mit Sonderrechten - im Bereich des Ressourcenflusses, der Kontrolle und Berichterstattung - bilden hier eine Ausnahme (Kuhlmann 1998: 257ff).

„Als eine wichtige Beobachtung hinsichtlich des Abstimmungsverhaltens seitens der Exekutivdirektoren sind die in der Regel [...] über informelle Absprachen getroffenen Entscheidungen im Konsens. [...] Eine mögliche Erklärung hierfür [für die Entscheidungen im Konsens Anm.] kann in dem Streben nach Konfliktvermeidung gesehen werden [...]. Dieses Verhalten richtet sich sowohl nach außen gegenüber den Mitgliedsregierungen als auch nach innen, d.h. innerhalb des Exekutivdirektoriums und gegenüber dem Management.“ (Kuhlmann 1998: 264f)

5.4. Prinzipien der Darlehensvergabe

Artikel 1 der Weltbank definiert die Ziele der Gruppe: „To assist in the reconstruction and development of territories of members by facilitating the investment of capital for productive purposes, including the restoration of economies destroyed or disrupted by war, the reconversion of productive facilities to peacetime needs and the encouragement of the development of productive facilities and resources in less development countries.“ (Artikel I(i) IBRD Articles of Agreement)

Artikel I(v) der *Articles of Agreement* des IWF definiert das Überziel der Interventionen des Fonds:

„To give confidence to members by making the general resources of the Fund temporarily available to them under adequate safeguards, thus providing them with opportunity to correct maladjustments in their balance of payments without resorting to measures destructive of national or international prosperity.“ (Articles of Agreement of the International Monetary Fund 2011: 13; de Vries zitiert in Dreher 2003: 2; siehe dazu auch Mussa und Savastano 1999: 5)

Den Satzungen streng folgend gewähren beide Institutionen Darlehen und Kredite demnach nur für produktive Vorhaben, die für die wirtschaftliche Entwicklung des jeweiligen Schuldnerlandes von hoher Priorität sind.“ (Art I, IBRD- und IDA-Satzung zitiert in Kuhlmann 1998: 114)

Die Modalitäten lassen sich laut Satzung durch folgende Prinzipien kennzeichnen (siehe dazu im Folgenden Kuhlmann 1998: 115; siehe auch Chahoud 1982: 41ff):

✓ *Erfordernis der produktiven Verwendung der Kredite:*

Kredite werden an Mitgliedsstaaten nur dann vergeben, wenn diese für „produktive“ Zwecke genutzt werden. Was jedoch unter „produktiv“ zu verstehen ist, wurde nicht klar definiert. Es handelt sich hier also offensichtlich um eine Ermessensfrage, die den Institutionen einen gewissen Handlungsspielraum einräumt. Die WB bezieht diesbezüglich auch nur sehr vage Stellung:

“[...] [O]ur advice is shaped by the needs and circumstances of each country. In some cases, state-owned industries are propped up with public funds that could be better used to improve health care, hire new teachers or build roads. Each country is different, and therefore we assess a country according to its own circumstances and tailor our advice to best implement the policies the country has laid out for economic and social development.” (Quelle: Weltbank FAQs)⁴

✓ *Erfordernis der Kreditwürdigkeit:*

Die Darlehensvergabe ist von der Kreditwürdigkeit des Empfängerstaates abhängig. Laut Statuten müssen die Mitglieder in der Lage sein, den eingegangenen Verpflichtungen auch nachkommen zu können.

Die heute mit der Kreditvergabe verbundenen Auflagen waren ursprünglich in den Statuten nicht vorgesehen. Hauptziel der Auflagen ist aus offizieller Sicht, eine tragfähige Zahlungsbilanzposition herbeizuführen. Da die zur Verfügung gestellten Devisen den unmittelbaren Handlungsbedarf der Kreditnehmer mindern, sollen die Auflagen der Gefahr entgegen, dass die Empfängerstaaten notwendige Reformmaßnahmen weiter aufschieben.

Gleichzeitig sollen die Auflagen einen Wachstumsprozess unterstützen, der längerfristig aufrechterhalten werden kann. Um diesen Kontrollmechanismus durchsetzen zu können, werden die Kredite seit den 1950er Jahren in einzelnen

⁴ <http://go.worldbank.org/5FP6CH1BL0> - letzter Zugriff 15.11.2011

Tranchen ausbezahlt. Einzelne Raten sollen nur dann freigegeben werden, wenn sich das kreditnehmende Land an die Auflagen gehalten hat (Dreher 2003: 10f).

Die offiziell auf wenige Jahre beschränkte Laufzeit von IWF-Programmen wird in der Praxis dadurch verlängert, dass nach Ablauf der Frist problemlos ein neues Abkommen geschlossen werden kann, was von den Empfängerstaaten vielfach auch gerne wahrgenommen wird und so zu einer Dauerabhängigkeit vieler Staaten führt (Dreher 2003: 1f). Auf die Frage was passiert, wenn ein Schuldnerland seine Kreditraten nicht bedienen kann, antwortet die WB: "If a country fails to meet a scheduled repayment, after 30 days we will suspend any new loans being prepared for that country. After 60 days, we will cease to provide any money under existing loans." (Quelle: Weltbank FAQs)⁵

In der Literatur wird wiederum berichtet, dass die Bank ihre Kredite so gut wie immer vollständig auszahlt. Werden wichtige Auflagen nicht eingehalten, hält die Bank zwar einzelne Raten eine Weile lang zurück, gibt sie am Ende aber fast ausnahmslos frei. Eine erste Erklärung für diese Vorgehensweise liefern die unterschiedlichen Finanzierungsquellen der Institutionen. Die Weltbank bezieht, wie andere Banken auch, ihr Kapital auf dem privaten Kapitalmarkt und muss ihre Mittel ebenso verzinsen, selbst wenn es im zu keiner Kreditvergabe kommen sollte. Daher stehen die Mitarbeiter der Bank unter besonderem Druck, die eingeplanten Kredite auch fristgerecht vergeben zu können. Den Mitarbeiter/-innen ist daher stark daran gelegen die Kredite auszubezahlen, selbst wenn die Auflagen nicht oder nur teilweise umgesetzt wurden.

Zum Zweiten könnte bei der wichtigsten Referenzgruppe der Weltbank, den privaten Banken, der Eindruck entstehen, die WB könne ihre Kreditvereinbarung im Vorfeld nicht richtig einschätzen, was der Reputation der Bank und ihrer Mitarbeiter/-innen schaden würde. Beim IWF gestaltet sich die Lage etwas anders. Wichtigste Referenzgruppe des IWF sind die Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen. Für die Reputation ist die Durchsetzung der Auflagen daher von noch höherer Wichtigkeit.

Drittens kann die Weltbank, im Gegensatz zum IWF, aufgrund der meist längeren Laufzeiten erst lange Zeit nach Auszahlung der Kredite zuverlässig feststellen, ob der Kreditnehmer die vereinbarten Auflagen erfüllt hat. Die ehemals für die

⁵ <http://go.worldbank.org/5FP6CH1BL0> - letzter Zugriff: 15.11.2011

Verhandlungen und Kreditvereinbarungen zuständigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind dann meist schon lange nicht mehr in ihren alten Positionen und somit kaum mehr zur Verantwortung heranzuziehen. Ein Fehlverhalten eines Kreditnehmers erschwert daher zumeist eher ihren Nachfolgern und nicht ihnen selbst die Arbeit. Das Ansehen der „alten“ Mitarbeiter-/innen kann innerhalb der Bank sogar noch steigen, wenn die Nachfolger im Umgang mit den säumigen Kreditnehmern offensichtlich größere Schwierigkeiten haben als sie selbst (Dreher 2003: 36).

✓ *Verbot der Konkurrenz mit anderen Kreditgebern:*

Kredite dürfen nur dann bereitgestellt werden, sofern der Kreditnehmer nicht in der Lage ist, Darlehen zu angemessenen Bedingungen am privaten Kapitalmarkt zu akquirieren. Es soll demnach kein privates Kapital, beziehungsweise der Zugang zu selbigem, durch Kredite von IWF und Weltbank, beschnitten werden. Das heißt, die Bank darf nur als *lender of last resort* tätig werden (Kuhlmann 1998: 115).

Der Weltbank wird dennoch immer wieder vorgeworfen, dass sie den größten Teil ihrer Kredite an Länder vergibt, die Zugang zu privatem Kapital haben, was den Statuten der Weltbank widerspricht (IFIAC in Dreher 2003: 2).

„Obwohl die Weltbank offiziell keine Darlehen für Zwecke bereitstellt, deren Finanzierung auch aus anderen Quellen zu angemessenen Konditionen möglich wäre, vergibt sie ihre Kredite hauptsächlich an Länder mit mittlerem Einkommen.“ (IFIAC zitiert in Dreher 2003: 39)

Es stellt sich in Folge die Frage, warum die WB ihre Programmkredite nicht an jene Länder vergibt, die sie, aus ökonomischen Gesichtspunkten, am nötigsten hätten!?

Die Antwort darauf liegt in den Bezugsquellen der Weltbank. Wie bereits erwähnt bezieht die Weltbank ihre Mittel aus privater Hand und ist, wie jedes andere Kreditinstitut, darauf angewiesen, dass die Kredite zurückgezahlt werden. Dies führt letztlich dazu, dass die Vergabe ihrer Mittel bevorzugt an Partner mit ausreichend Deviseneinnahmen erfolgt. Darüber hinaus besitzen wirtschaftlich stärkere Länder ein international höheres politisches Gewicht. Sie verfügen über einen größeren Stimmrechtsanteil innerhalb der Bank, pflegen enge Kontakt zu führenden Industrienationen, sind für die Weltwirtschaft demnach von größerer Bedeutung und haben somit letztendlich auch einen leichteren Zugang zu den Mitteln der Bank (Dreher 2003: 39).

„Einige Hypothesen [...] lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Zahl der Programmauflagen ist höher, wenn

- das gleichzeitige Engagement der Schwesterorganisation in diesem Land groß ist,
- das Interesse anderer Länder, den Kreditnehmer zu unterstützen, gering ist,
- der Kreditnehmer nur geringen Einfluss auf die internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) hat,
- sich die Weltwirtschaft in einer Rezession befindet,
- die Wirtschaftspolitik des Kreditnehmers schlecht ist,
- das Regierungssystem des Kreditnehmerlandes demokratisch ist,
- die Kredite relativ zu seiner Quote groß sind und
- die Kredite nicht überwiegend aus humanitären Gründen vergeben werden.“
(Dreher 2003: 39f)

✓ *Das Verbot der politischen Beurteilung von Projekten:*

Die Statuten enthalten, quasi als Leitsatz, ein Verbot jeglicher politischer Betätigung durch ihre Mitarbeiter. Entscheidungen sollen lediglich auf wirtschaftlichen Überlegungen ruhen und unparteiisch erfolgen. Auf die Frage ob politische Erwägungen eine Rolle bei der Kreditvergabe spielen, antwortet die WB folgendermaßen:

„No, our Board of Directors represents all 186 member countries. When the board makes a decision on lending, the decision is based on management's estimation of how the project will benefit the developing country that asks for our support. It is true that during the Cold War years aid was politically motivated. Now however, aid is being delivered to countries most in need and to those who show they are determined to use it well.“ (Quelle: Weltbank FAQs)⁶

In der Praxis jedoch haben Weltbank und IWF seit ihrem Bestehen, entgegen ihrer Grundsätze, in der einen oder anderen Form, immer wieder politische Bedingungen an die Vergabe ihrer Kredite geknüpft. Da sie offiziell, aufgrund der Satzung, zur politischen Neutralität verpflichtet sind, werden die Modalitäten einer solchen gebundenen Hilfe („*tied aid*“) heimlich und diskret ausgehandelt (Tetzlaff 1996: 141). Die politischen Aspekte rückten mit der Zeit, auch auf Grund der geringen Erfolge von Entwicklungshilfe, stärker in den Vordergrund. Mit der Erkenntnis, dass schlechte

⁶ <http://go.worldbank.org/5FP6CH1BL0> - letzter Zugriff: 15.11.2011

Politiken die Ursache für zahlreiche Fehlschläge darstellten, entstand auf Seiten der Geberorganisationen die Forderung nach allgemeinen Kriterien für eine Politik des „*good governance*“. Um der Notwendigkeit nach politischen Reformen in Schuldnerstaaten Nachdruck verleihen zu können, wurde das Instrument der politischen Konditionalität erweitert und verfeinert. Im Kern geht es dabei um Reformen in punkto Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, freier Wahlen und Menschenrechte (Tetzlaff 1996: 143). Dass diese teils eklatanten Eingriffe in die Souveränität vieler Mitgliedsländer nicht ohne Widerstände ablaufen würden, war WB und IWF von Anfang an klar: „Als die Weltbank 1980 das Instrument der Strukturanpassungskredite [...] schuf, folgte sie der Einsicht, dass die strukturellen Veränderungen im Gefolge von Stabilisierungsprogrammen im Allgemeinen nicht reibungslos ablaufen und dass Projektkredite nur dann erfolgreich sein können, wenn auch das wirtschaftliche Umfeld prosperiert.“ (Killick zitiert in Thiele 2000: 7)

Da im allgemeinen Sprachgebrauch und in den Berichten von WB und IWF die unterschiedlichsten Begrifflichkeiten zur Strukturanpassung kursieren und oft synonym verwendet werden, sind die wichtigsten Begriffe und deren Unterscheidungen hier noch einmal zusammengefasst:

Stabilization: Verhaltensweisen die eine nachhaltige Reduzierung der Zahlungsbilanz- und Fiskaldefizite anstreben.

Structural adjustment (SA): Reformen von Politiken und Institutionen im mikroökonomischen- (z.B. Steuern) wie makroökonomischen- (z.B. Bilanzdefizite) Bereich.

Structural adjustment lending (SAL): Bankkredite, die eine strukturelle Anpassung, ein *structural adjustment program (SAP)*, finanziell unterstützen (Fischer; Holsen; Thomas 1988: 11).

6. Kritik am Instrument der Strukturanpassung

Bereits bei der Vorstellung der Programme kam es zu massiver Kritik an den „zu eng gefassten“ Zielen der Anpassung. Kritisiert wurde vor allem die auf eine reine Wachstumsorientierung hin fokussierte Strategie. Im Fokus stand vor allem der Instrumenteneinsatz. Die so genannte Instrumentenkritik bezieht sich darauf, dass

Anpassungshemmnisse, die auf ein Versagen der Märkte an sich zurückzuführen sind, nicht, oder nur unzureichend berücksichtigt wurden.

Die Kritiker werfen WB und IWF vor, hingegen zu sehr auf die Korrektur von Politikversagen und zu wenig auf die Risiken der Märkte ausgerichtet gewesen zu sein. Dem entgegenzutreten, so die Kritiker weiter, hätten verstärkt Maßnahmen zur Verbesserung der Marktsituation und der Rolle des Staates ergriffen werden müssen. Hinzu kam die, im nach hinein betrachtet wohl falsche Einschätzung von WB und IWF, dass die notwendige Strukturanpassung und deren Finanzierung nur von sehr begrenzter Dauer sein würden. Tatsache war jedoch, dass die Umsetzung der angestrebten Ziele mehr Zeit und finanzielle Mittel in Anspruch nahm als geplant (Thiele 2000: 8).

„Anpassungskredite zur Beseitigung von Zahlungsbilanzungleichgewichten und zur Wiederbelebung des wirtschaftlichen Wachstums, wie sie vom Internationalen Währungsfond und der Weltbank seit Anfang der achtziger Jahre in Entwicklungsländern durchgeführt werden, sind von Anfang an massiver Kritik ausgesetzt gewesen. Insbesondere wird kritisiert, dass diese Programme nicht „entwicklungsverträglich“ seien. Einerseits hätten die mit der Finanzierung verbundenen Auflagen des IWF die Einschränkung der Gesamtnachfrage zu sehr betont und damit die längerfristige Leistungsfähigkeit und das Wachstum der betroffenen Volkswirtschaften beeinträchtigt. Andererseits seien keine Auflagen formuliert worden, die arme Bevölkerungsgruppen während der schwierigen Übergangsphase geschützt und deren langfristige Möglichkeiten zur Einkommenserzielung verbessert hätten.“ (Thiele 2000: 3)

Einer der Hauptkritikpunkte seitens von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) richtet sich gegen die immer wieder geforderte stärkere Außenorientierung der Volkswirtschaften. Es wird argumentiert, dass eine all zu rasche Öffnung der Märkte die Konkurrenzfähigkeit der inländischen Produzenten bedrohen würde. Das daraus abgeleitete Argument für einen temporären Importschutz stößt wiederum bei WB und IWF auf wenig Gegenliebe. Von der anderen Seite betrachtet wird argumentiert, dass Zollbarrieren dazu verleiten könnten sich hinter diesen zu verschanzen und damit die Konkurrenzfähigkeit, auf Grund des fehlenden Wettbewerbsdrucks, nicht weiter entwickelt würde. Es sei deshalb vorzuziehen „[...] [D]en internationalen Wettbewerb zuzulassen und inländische Betriebe durch geeignete [staatliche] Maßnahmen [...] zu unterstützen.“ (Thiele 2000: 9)

Seitens der Exportöffnung rücken in erster Linie die Programme im landwirtschaftlichen Sektor in den Fokus der Kritiker. Die vermehrte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen zur Exportgütererzeugung kann negative Auswirkungen auf die Versorgungssituation der Bevölkerung haben und darüber hinaus die Verwundbarkeit durch externe Schocks - zum Beispiel fallende Rohstoffpreise – erhöhen. WB und IWF entgegnen ihren Kritikern, dass Anpassungsländer nicht auf zusätzliche Exporteinnahmen verzichten könnten. Die Produktion von Nahrungsmitteln müsse in erster Linie mit Hilfe von Forschung, Beratung und technischer Unterstützung (z.B. ertragreicheres Saatgut, spezielle Düngemittel) gefördert und somit die Basisversorgung sichergestellt werden. Die Verwundbarkeit durch externe Schocks könne durch eine stärkere Diversifizierung der Exportgüter abgemildert werden (Thiele 2000: 9).

Auch in anderen Bereichen wurden die von WB und IWF geforderten Liberalisierungsmaßnahmen kritisch beurteilt. Finanzmarktliberalisierungen im Zuge von Anpassungsprogrammen würden, so die Argumentation, den Kreditzugang für ärmere Bevölkerungsschichten auf Grund steigender Kreditzinsen weiter erschweren. Die Literatur gibt nur wenig Aufschluss über die Tragfähigkeit dieses Arguments.

WB und IWF entgegnen, dass auch im Falle einer innenpolitisch gesteuerten Kreditzuteilung finanziell schwächere Bevölkerungsteile benachteiligt sein können. Außerdem gebe es „[...] selbst bei negativer Wirkung auf die Armen gewichtige Gründe, die Realzinsen nicht künstlich niedrig zu halten. Niedrige Realzinsen behindern zum einen die inländische Ersparnisbildung, die für das langfristige Wachstum von zentraler Bedeutung ist, und implizieren zu anderen eine Kapitalintensivierung der Produktion, die zu Lasten der Beschäftigung geht.“ (Thiele 2000: 9)

Die WB selber rekapituliert neun zentrale Kritikpunkte, die im direkten Zusammenhang mit ihren Anpassungskrediten stehen:

1. Die Bank drängt zu Reformen, die die Regierungen freiwillig nicht unternehmen würden;
2. Strukturanpassungsprogramme haben einen negativen Effekt auf die armen Teile der Bevölkerung, was die Programme politisch wenig attraktiv macht;

3. Strukturanpassungsprogramme begünstigen die Möglichkeit einer Rezession;
4. Die im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen geforderte Exportöffnung verschlechtert die *terms of trade*;
5. Die Anpassungsprogramme arbeiten gegen die eigentlichen Interessen der Regierungen;
6. Strukturanpassungsprogramme sind zu ambitioniert und komplex;
7. Die Bank war bisher in ihren Vorhersagen und Zielen zu optimistisch;
8. Anpassungskredite werden mehrheitlich dazu verwendet private Gläubiger auszubezahlen (*bail-out*);
9. Reformen, die einem Land direkt zugute kommen, sollten nicht durch finanzielle Zuwendungen seitens der Bank unterstützt werden (Fischer, Holsen, Corbo: 1990: 9f).

Neben den erwähnten Kritikpunkten gibt es noch zwei Problembereiche, die erörtert werden müssen. Der erste Punkt ist das Problem der moralischen Versuchung (*Moral Hazard*). „Moral Hazard...refers to the adverse effects, from the insurance company's point of view that insurance may have on the insuree's behaviour.” (Guesnerie zitiert in Dreher 2003: 56)

Durch den Abschluss einer Versicherung werden Anreize geschaffen, die den Versicherungsnehmer in “moralische“ Versuchung führen können den Schadensfall aktiv herbeizuführen, um so in den Genuss der Prämie zu kommen. In der Literatur werden zwei sich daraus ergebende Problembereiche erörtert.

Zum Ersten kann der Versicherungsschutz den Kreditnehmer dazu verleiten auf adäquate Vorsichtsmaßnahmen zur Verhinderung einer Krise zu verzichten, oder gar absichtlich herbeizuführen. Gegenpositionen erwidern, dass keine Regierung eine wirtschaftliche Krise auslösen würde, nur um die finanzielle Hilfe des IWF in Anspruch nehmen zu können. Moralische Versuchung liegt aber bereits vor, wenn der Kreditnehmer die notwendigen Vorsichtsmaßnahmen unterlässt oder Reformen aufschiebt. Die Regierungen würden demnach vorsichtiger agieren, wenn sie nicht auf Finanzhilfen hoffen könnten (siehe dazu Dreher 2003: 56ff).

Zum Zweiten werden die ausbezahlten Mittel in manchen Fällen dazu missbraucht private Gläubiger zu bedienen. Diese Vorgehensweise, als „*bail-out*“ bezeichnet, kann die Erwartungen dahingehend schüren, dass im Krisenfall eigenes Fehlverhalten ungestraft bleibt und Konsequenzen ausbleiben. Private Geber könnten so zu einer unvorsichtigen Kreditvergabe verleitet werden (Nunnenkamp 2002: 18).

„Although several of the Banks recognize the problem and call attention to the need for change, there is, at most, weak counterbalance to the incentive to lend. Host government guarantees, required on all loans, separate project failure from risk of loss to the Bank. Rewards for lending, and no penalties for project failure, dilute concern about project performance.“ (IFIAC 2000: 76)

Die wesentlichen Kritikpunkte an den Strukturanpassungsprogrammen von Internationalem Währungsfond und Weltbank kurz zusammengefasst (siehe im Folgenden Tetzlaff 1996: 133):

- Zu kurzfristiger Zeitrahmen für Anpassungsmaßnahmen (3-5 Jahre)
- Zu großer Optimismus bei der Berechnung von Exportpotentialen
- Mangelnde Koordination
- Fixierung auf das monetäre Wirtschaftsmodell und die neoliberale Wirtschaftsdoktrin
- Vernachlässigung der sozialen Folgen
- Ökologische Zerstörung durch Wachstum um jeden Preis
- Ignoranz gegenüber Alternativen Vorschlägen
- Unterschlagung externer Faktoren für die Erklärung von Krisen
- Vernachlässigung der Frage der gerechten Verteilung
- Schablonenhafte Uniformität der SAPs

Trotz der teils massiven Kritik an den Programmen betonen WB und IWF auch knapp zehn Jahre nach dem Auslaufen der SAPs in ihrem Annual Report 2009 die Notwendigkeit von Interventionen, vor allem in Hinsicht auf Demokratisierung, Menschenrechte, Armutsbekämpfung, soziale Sicherheit, Umweltmaßnahmen und der nachhaltigen Nutzung von Ressourcen (siehe dazu World Bank Annual Report 2009: 12).

Warum die Institutionen an ihrer Linie festhalten, erklärt sich folgendermaßen: „Our primary mission is to help the poorest people of the world [...]. In some cases, our involvement can encourage a government to consult more widely and recognize the problems of its citizens in ways it perhaps would not otherwise have done.” (Quelle: Weltbank FAQs)⁷

Die Frage nach dem Sinn der Verknüpfung von Finanzhilfen mit wirtschaftspolitischen Auflagen stellt sich in verschärfter Form. Bereits vor den Finanz- und Wirtschaftskrisen Mitte der 1990 Jahre war die Wirksamkeit der Konditionalitäten umstritten. Den Institutionen wurde vorgeworfen das zuerkannte Mandat überschritten, im Bereich ihrer Kernkompetenzen versagt und die Lasten ungerecht verteilt zu haben (Nunnenkamp 2002: 16).

Warum unterliegen nicht alle Programme von vorn herein der gleichen Konditionalität? Dies würde einerseits den Arbeitsaufwand eindämmen und der Forderung der Empfängerstaaten nach mehr Gleichbehandlung nachkommen.

Die Statuten des IWF geben einen Anhaltspunkt zur Klärung dieser Frage. Sinngemäß ist dort festgehalten, dass die geforderten Bedingungen in den Programmen variieren dürfen, da sich sowohl die Gründe für einen Programmabschluss als auch die Gegebenheiten im Empfängerland selbst von Fall zu Fall unterscheiden. In der Literatur wird der Verdacht geäußert, dass die Auflagen um so tief greifender sind, je mehr die Politik und der Status Quo der Entwicklungsländer von den Interessen und Zielen der Finanzinstitutionen abweichen. Unabhängig von der Wirtschaftspolitik fordern IWF und Weltbank umso größere Reformanstrengungen, wenn ein Land relativ zu seiner Quote, also seinem Anteil an den Institutionen, hohe Kredite aufnimmt. Je schwächer also die Position einer Kredit nehmenden Regierung gegenüber den Institutionen ist und je dringender diese Kredite benötigt werden, desto umfangreicher werden die Konditionalitäten ausfallen (siehe dazu Dreher 2003: 28ff).

⁷ <http://go.worldbank.org/5FP6CH1BL0> - letzter Zugriff: 15.11.2011

7. Determinanten und Indikatoren der Anpassung

Der Ansicht von IWF und Weltbank folgend ist eine notwendige Bedingung dafür, dass ein Strukturanpassungsprogramm als zufrieden stellend bezeichnet werden kann, das Erreichen der bereits genannten Überziele: Stabilität und ökonomisches Wachstum. Diese Sichtweise ergibt sich aus „makroökonomischen Notwendigkeiten“. Kann beispielsweise ein Leistungsbilanzdefizit nicht mehr durch interne, heimische Kapitalzuflüsse gedeckt werden, muss dies durch Zuflüsse von außen geschehen. Übermäßige Haushaltsdefizite führen in der Regel zu steigenden Zinsen, was wiederum notwendigen Investitionen entgegenwirkt. Eine solche Konstellation, mit einem hohen Haushaltsdefizit und hohen Realzinsen zieht eine steigende Inflationsrate nach sich, was sich wiederum negativ auf einen optimalen Ressourceneinsatz auswirkt (Thiele 2000: 4ff).

„Moderate Inflationsraten und tragbare Budget- und Leistungsbilanzdefizite sind deshalb zu den Indikatoren einer entwicklungsverträglichen Anpassung zu zählen [...]. Für eine langfristig tragbare außenwirtschaftliche Position ist es darüber hinaus oft notwendig, zusätzliche Währungsreserven aufzubauen und, in Ländern mit hoher Schuldenbelastung, die Schuldendienstverpflichtungen im Zeitablauf zu verringern.“ (Thiele 2000: 4)

Die umseitige Tabelle fasst die Ziele, Determinanten und Indikatoren der Entwicklungsverträglichkeit zusammen.

Determinanten der Entwicklung

Ziele	Determinanten		Indikatoren
	kurzfristig	langfristig	
Makroökonomisches Gleichgewicht	Geldmenge Staatseinnahmen und -ausgaben Wechselkurs		Inflationsrate Budgetsaldo Leistungsbilanzsaldo, Währungsreserven und Schuldendienstquote
Wirtschaftswachstum	Höhe des Anpassungsbedarfs	Investitionen in Sachkapital, Humankapital und Infrastruktur	BIP pro Kopf
Einkommensverteilung und Armutsreduzierung	Änderungen der Güter- (insb. Löhne und	und Faktorpreise Nahrungsmittelpreise)	Gini-Koeffizient*
	Arbeitslosigkeit	Möglichkeiten der Humankapitalbildung für arme Bevölkerungsgruppen	Armutsrate*
	Struktur der Ausgabenkürzungen Kompensierende Sozialprogramme (z.B. gezielte Nahrungsmittelsubventionen)	-Primärerziehung -Basisgesundheitsdienste -Ernährung	Armutslucke*
		Zugang zu Krediten für Problemgruppen (Kleinbauern und städtischer informeller Sektor) Landreform Rurale Infrastruktur Forschungs-/ Beratungsdienstleistungen	Kindersterblichkeit Lebenserwartung Unterernährung Analphabetenrate

*Der *Gini-Koeffizient* ist ein Verteilungsmaß, das einen Wert zwischen 0 (absoluter Gleichverteilung der Einkommen) und 1 (absolute Ungleichverteilung) annehmen kann. Die *Armutsrate* misst den Anteil der Bevölkerung, der unterhalb der Armutslinie liegt, d.h., dessen Einkommen nicht ausreicht, einen bestimmten Mindestwarenkorb zu konsumieren. Die *Armutslucke* berücksichtigt zusätzlich, wie groß der Abstand zur Armutslinie ist.

(Thiele 2000: 5)

Reformen die Hand in Hand mit einer Stabilisierungspolitik gehen, wirken oft erst mit einiger Verzögerung. Zu Beginn wird die gesamtwirtschaftliche Nachfrage kurzfristig meist sogar sinken. Diese Einbußen werden als primäre Anpassungskosten bezeichnet. Hinzu kommen sekundäre Einbußen, die aus strukturellen Unzulänglichkeiten, etwa dem Fehlen einer leistungsfähigen Infrastruktur, resultieren. Im Hinblick auf die Zielerreichung der angestrebten Entwicklung ist es daher von immanenter Bedeutung diese Anpassungskosten möglichst klein zu halten und rasch zu überwinden. Um das Wachstum mittel- bis langfristig stabilisieren zu können müssen die vorhandenen Ressourcen effizienter eingesetzt werden. Um dies zu erreichen setzen die SAPs vornehmlich auf eine Veränderung der relativen Preise. Hintergrund dafür ist, dass die Ökonomien vieler Entwicklungsländer eine Benachteiligung in den relativen Preisen des Agrarsektors gegenüber dem Industriesektor aufweisen. Eine langfristige und stabile Entwicklung des Wachstums lässt sich darüber hinaus nur dann dauerhaft etablieren, wenn die vorhandenen Ressourcen bestmöglich ausgenutzt und neue Ressourcenquellen erschlossen werden. Auch in diesem Zusammenhang sind der Ausbau einer tragfähigen Infrastruktur und Investitionen in Sach- und Humankapital von vorrangiger Bedeutung (Thiele 2000: 4).

„Kann die Strukturanpassung einen Wachstumsprozess in Gang setzen, so ist sie nicht nur in dem Sinne entwicklungsverträglich, dass der durchschnittliche Lebensstandard steigt. Darüber hinaus haben zahlreiche Studien gezeigt, dass anhaltendes Wachstum in der Regel einen Rückgang der absoluten Armut in Entwicklungsländern bewirkt, der sich jedoch nicht notwendigerweise auf alle Armutsgruppen erstreckt.“ (Thiele 2000: 4f)

Der Staat sollte sich daher im Rahmen der Durchführung eines Strukturanpassungsprogrammes darauf konzentrieren die kurzfristigen Verlierer der Anpassung zu eruieren und diese durch gezielte Kompensationsmaßnahmen zu stützen. Ist die Gruppe der Verlierer weit verbreitet, so wird es seitens des Staates darüber hinaus notwendig sein die am stärksten betroffenen Gruppen mit eigenen Programmen innerhalb der SAPs zu unterstützen (Thiele 2000: 6).

„In einem Satz zusammengefasst lässt sich sagen, dass Anpassungsprogramme dann als entwicklungsverträglich einzustufen sind, wenn sie ihre originären Ziele (Stabilität und Wachstum) erreichen, in der kurzen Frist die Anpassungskosten für die am meisten gefährdeten Gruppen abfedern und in der langen Frist dazu beitragen, die Möglichkeiten zur Einkommenserzielung für die Armen zu verbessern, damit diese am Wachstum partizipieren können.“ (Thiele 2000: 6)

Angaben des Schuldner-Berichtssystems *Debitor Reporting System* (siehe dazu World Debt Tables 1988/89: x) der Weltbank zufolge, stieg die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer (EL) seit dem Jahr 1980 rapide an. Nach Schätzungen von Weltbank und IWF, belief sich die Gesamtauslandsverschuldung der EL gegen Ende der 1980er Jahre auf 1.300 Milliarden US-\$ und hatte sich gegenüber dem Stand von 1981/82 (750 Milliarden US-\$) nahezu verdoppelt. Der IWF kommt für denselben Zeitraum sogar auf eine noch höhere Verschuldungsrate. Dieser Unterschied bezüglich der Zahlen von IWF und Weltbank erklärt sich in erster Linie durch eine unterschiedliche Herangehensweise in der Berechnung beziehungsweise in der Erfassung der Daten. Die IWF-Daten umfassten 138 Länder, einschließlich der Sowjetunion und der erdölexportierenden Länder mit hohem Einkommen. Demgegenüber basierten die Daten der Weltbank auf Berichten von „nur“ 114 Ländern und auf Schätzungen der Bank für die restlichen Länder. Die Sowjetunion und die erdölexportierenden Länder mit hohem Einkommen wurden hier nicht in die Auswertung aufgenommen. Auch wenn die verwendeten Datensätze nicht derselben Ausgangslage entsprechen, so zeichnen sie doch ein ähnliches Bild. Zu Beginn der Krise, Anfang der 1980er Jahre, stieg das Schuldenniveau bis etwa 1987 kontinuierlich an. Gegen Ende der 1980er Jahre verlangsamte sich der Prozess der steigenden Auslandsverschuldung, wobei im Jahr 1988 sogar ein leichter, jedoch auch einmaliger, Rückgang der Verschuldung im Vergleich zum Vorjahr, auszumachen war. Die - Anfang der 80er Jahre durchaus als prekär zu bezeichnende - Situation hat sich gegen Ende des Jahrzehnts ein wenig entschärft (Twele 1995: 109f).

„So ist zum einen die Schuldenquote, das Verhältnis von ausstehenden Schulden zu jährlichen Exporterlösen, von ihrem Höchststand im Jahr 1986 von 236% auf 177% im Jahr 1990 zurückgegangen. Zum anderen ist der Schuldendienstquotient, das Verhältnis von Schuldendienst zu Exporterlösen, von seinem Höchstwert von 30% (1986) auf 19,8% und der Zinsenquotient, das Verhältnis von Zinsendienst zu Exporterlösen, von über 15% auf 8,8% im Jahr 1990 gefallen.“ (Twele 1995: 110)

Auf den ersten Blick verleiten diese Kennzahlen zu der Annahme, dass eine signifikante Verbesserung der Schuldenlage zu attestieren wäre. Dass dem nicht ganz so ist, zeigt die Aussagekraft der Daten. So ist bezüglich der Schuldenquote erstens festzuhalten, dass sich ihr Rückgang nicht aus dem Abbau der absoluten Schulden erklären lässt, sondern lediglich aus einer Steigerung der Exporterlöse.

Man kann daher auch nur die Feststellung tätigen, dass es den Entwicklungsländern in ihrer Gesamtheit gelungen ist, mit Hilfe massiver Exportanstrengungen das relative Schuldenniveau zu senken.

Zum Zweiten muss man festhalten, dass die Daten lediglich die tatsächlich geleisteten Zahlungen, nicht jedoch die noch geschuldeten Raten und Zinsen berücksichtigen. Dies hat paradoxer Weise zur Folge, dass nicht geleistete Raten und Zinsen zu einem Sinken des Quotienten führen und so eine Verbesserung der Gesamtsituation suggerieren. Es gilt daher bei der Betrachtung der Daten genau darauf zu achten, ob sich die fallenden Schuldendienstraten aus steigenden Exporten, einer sinkenden Absolutverschuldung und/oder steigenden Zahlungsrückständen ergeben. Mit Sicherheit lässt sich aus den vorliegenden Daten daher nur festhalten, dass der Rückgang der Schuldenquoten in erster Linie auf die gestiegenen Exporterlöse und nicht auf einen Rückgang der absoluten Verschuldung zurückzuführen ist (Twele 1995: 110ff).

8. Messen der Wirksamkeit von Strukturanpassung

In der wissenschaftlichen Debatte über die Wirksamkeit der Konditionalitäten herrscht Uneinigkeit. Die Gründe, dass die Vielzahl an Untersuchungen zu unterschiedlichen Ergebnissen kommt, hängen in erster Linie von zwei Faktoren ab:

1. Zum einen werden unterschiedliche Kriterien für die Messung von Erfolg oder Misserfolg angesetzt.
2. Zum anderen wird auf unterschiedliche Weise versucht eine Vergleichssituation zu definieren, die ohne Eingriffe seitens WB oder IWF *wahrscheinlich eingetreten wäre*. Im Vergleich soll sich somit herauslesen lassen, welche Effekte den SAPs zuzuschreiben sind und welche nicht (Nunnenkamp 2002: 16).

Einen direkten Zusammenhang zwischen den in Folge von SAPs eintretenden Veränderungen und den Programmen von WB und IWF herzustellen, ist problematisch. So unterliegt die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes nur bedingt steuerbaren Faktoren. Viele Veränderungen und Entwicklungen sind durch externe Faktoren wie Veränderungen der Marktpreise oder dem Wetter in landwirtschaftlich dominierten Ökonomien geprägt. Die Wirtschaftstreibenden am privaten Finanz- und

Investitionssektor (z.B. private Banken, Versicherungen) und deren Entscheidungen sind ebenfalls nicht zu unterschätzende Faktoren, die sich dem Einfluss und der Kontrolle entziehen. „Eine Verschlechterung oder Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Lage ist daher kein ausreichendes Indiz für die Qualität eines Anpassungsprogramms. Neben diesen grundsätzlichen Vorbehalten gibt es zahlreiche Evaluierungsprobleme, die in den methodischen Ansätzen begründet sind.“ (Thiele 2000: 10)

Die dargelegten Probleme verdeutlichen die Schwierigkeiten bei der Messung und Bewertung der Strukturanpassungsprogramme. Nunnenkamp (ebd. 2002: 16f) fasst die Probleme folgendermaßen zusammen:

- Ein Vergleich der Situation vor und nach einem Programm basiert auf der unrealistischen Annahme, dass ansonsten keine Veränderungen der Wirtschaftspolitik aufgetreten wären (sieh dazu auch Thiele 2000: 10);
- Eine Gegenüberstellung von Ländern mit und ohne SAP vernachlässigt die Tatsache, dass sich die jeweilige Referenzgruppe in vielerlei Hinsicht von der Gruppe der Kreditnehmer unterscheiden kann. Alleine die Bereitschaft einen Kredit unter WB/IWF Supervision aufzunehmen, kann ein Indiz für eine stärkere Reformbereitschaft sein. Eben dieser Wille und die (Eigen-)Motivation zur Reformbereitschaft können im Verlauf der Programme den Unterschied zwischen Erfolg oder Misserfolg ausmachen (sieh dazu auch Thiele 2000: 11);
- Fallstudien, die mit Simulationen anhand alternativer Maßnahmen arbeiten, sind wiederum von der vorher gewählten Modellstruktur abhängig. Das Modell arbeitet somit auch nur mit oder innerhalb der vorher festgelegten Parameter (siehe dazu auch Thiele 2000: 11f).

Eindeutige oder allgemeingültige Aussagen lassen sich aufgrund der beschriebenen Problematiken somit kaum treffen. Erschwert wird eine detaillierte Analyse noch zusätzlich durch den Zeitpunkt/Zeitraumen, in dem die Entwicklung von Erfolgskriterien beobachtet wird. Kurzfristig auftretende negative Effekte können nur schwer direkt aus Fehlern der Organisation abgeleitet werden, weil ein Land nur dann einen Kredit in Anspruch nehmen wird, wenn es bereits in Schwierigkeiten steckt. Im Umkehrschluss kann man davon ausgehen, dass zu erwartende positive Effekte nicht von heute auf morgen zu greifen beginnen. Unmittelbare negative

Effekte könnten auch durch verzögerte, später eintretende positive Effekte ausgeglichen werden. In diesem Fall wird der Zeitpunkt oder Zeitrahmen der Beobachtung von vordergründiger Bedeutung für das Ergebnis der Analyse sein.

Im Bereich der makroökonomischen Kernkompetenzen des IWF - Inflationbekämpfung und Handelsliberalisierungen - wird von Seiten der Kritiker kein eindeutiger positiver Zusammenhang zwischen IWF-Programmen und den Inflationsraten festgestellt:

„Zwar konnten 7 von 8 Ländern, die zu Beginn der Programme hohe Inflationsraten (über 40 Prozent) hatten, ihre Inflation signifikant senken. Das vom IWF definierte Ziel, nach drei Programmjahren die Inflation auf unter 10 Prozent zu senken, wurde jedoch nur selten erreicht. Dies galt auch dann, wenn in der Ausgangslage moderate Inflation (10-40 Prozent) vorlag.“ (Thiele 2000: 13)

Auch was die Aufbesserung der jeweiligen Leistungsbilanz angeht, wird den IWF-Programmen kein wesentlicher positiver Einfluss attestiert.

Der Grund hierfür kann paradoxerweise im Anpassungsprogramm selber liegen. Obwohl ein solches Abkommen immer mit Konditionen einhergeht, kann der Wille zu Reformen auf Grund des nunmehr größeren finanziellen Spielraumes dennoch abflauen. Von diesem Standpunkt aus betrachtet, kann weder eine Verbesserung, noch eine Verschlechterung der Situation unzweifelhaft dem Programm selber zugeschrieben werden. Einzig die Bereitschaft der Regierungen zu Reformmaßnahmen läge dann den Grundstein für das Gelingen oder eben Nichtgelingen eines Programmes.

Die Forschungsergebnisse über den Erfolg der Programme sind dementsprechend ernüchternd: „Research has confirmed that at best only about a half of policy targets are achieved. [...] The most recent evidence suggests that more than two-thirds of programs are poorly implemented and break down.“ (Bird zitiert in Nunnenkamp 2002: 17)

Im Hinblick auf die Vielschichtigkeit der Messprobleme, ist es immens schwierig zu beurteilen, wann ein IWF-Programm als erfolgreich oder gescheitert bezeichnet werden kann beziehungsweise muss. Nunnenkamp setzt deshalb ein Indiz an: Das Maß der im Laufe eines Programmes ausbezahlten Mittel im Verhältnis zum am Beginn zugesagten Volumen. Kurz gesagt: Je mehr der zugesagten Mittel tatsächlich ausgehändigt wurden, desto größer der Erfolg nach immanenten Kriterien des IWF.

Dahinter steht die Überlegung, dass nur dann Mittel ausbezahlt werden, wenn die geforderten Konditionen auch eingehalten wurden (Killick/Bird in Nunnenkamp 2002: 17). Aufgrund der bereits beschriebenen Tatsache, dass einzelne Tranchen auch dann ausbezahlt werden, wenn die Konditionen nicht oder nur mangelhaft umgesetzt wurden, ist dieser Ansatz meiner Ansicht nach allerdings mit Vorsicht zu betrachten. Auch Nunnenkamp relativiert sein Argument:

„Es ist offensichtlich, dass die Erfüllung des Auszahlungsplanes ein unvollkommenes Indiz für den wirtschaftspolitischen Erfolg eines IWF-Programmes ist. Es ist zum Beispiel denkbar, dass sich äußere Umstände günstiger entwickeln oder die Wirksamkeit der Anpassungsmaßnahmen höher als erwartet ausfällt und das Land deshalb nur auf einen Teil der zugesagten Finanzmittel zurückgreift. Gleichwohl wird selbst in Analysen des IWF eingeräumt, dass erhebliche Abweichungen zwischen Auszahlungsplan und tatsächlichen Auszahlungen überwiegend dann eintreten, wenn „the program went off track because policies deviated significantly from those agreed with the Fund and subsequent negotiations failed to reach agreement on a modified program.“ (Mussa und Savastano zitiert in Nunnenkamp 2002: 17)

Weniger kritische Stimmen räumen zwar ein, dass der IWF mit seinen Konditionalitäten seine Kompetenzen überschritten habe und fordern allesamt eine Rückbesinnung auf seine angesprochenen Kernkompetenzen und ein Ende der ausufernden Kreditauflagen. Sie verweisen in ihrer Argumentation aber auch darauf, dass es kaum eine sinnvolle Alternative zu den IWF-Programmen gäbe (Nunnenkamp 2002: 18).

Der Anspruch der Weltbank durch ihre Intervention die Wachstumseffekte in Ländern mit einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen zu beschleunigen, habe sich, der Meinung kritischer Stimmen folgend, ebenfalls nicht bewahrheitet. Unabhängig von den politischen Zuständen und amtierenden Regierungen in den jeweiligen Ländern hätten die Programme letztendlich nicht die gewünschten Ergebnisse erzielt.

Die WB selbst hat in ihrem 1998 erschienen Bericht *„Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why.“* „[...] [Z]weifel am Nutzen traditioneller Formen von Entwicklungshilfe genährt. Das zentrale Ergebnis der Studie war, dass Entwicklungshilfe in der Vergangenheit weniger effektiv als möglich war [...].“ (WB zitiert in Nunnenkamp 2002: 8)

Easterly (ebd. zitiert in Nunnenkamp 2002: 8) „[...] [ortet] schwerwiegende Anreizprobleme, solange Entwicklungshilfe auf der Grundlage geschätzter Finanzierungslücken vergeben wird; um mehr Entwicklungshilfe zu erhalten, seien die Empfänger versucht, die Finanzierungslücke künstlich auszuweiten, indem sie eigene Sparmaßnahmen unterlassen“. Das System arbeitet gleichsam gegen sich selber und honoriert kontraproduktives Verhalten.

Sowohl auf Seiten der Kritiker als auch auf Seiten von WB und IWF herrscht zumindest Einigkeit darüber, dass in der Vergangenheit Fehler gemacht wurden, die einer nachhaltigen Entwicklung nicht förderlich waren. Weniger Einigkeit herrscht indes darüber, wie bereits erfolgte Projekte und Programme zu bewerten sind. In der Fachliteratur werden, bei Heranziehung derselben Messergebnisse, diese dennoch ganz unterschiedlich bewertet. Erwartungsgemäß sind die internen Evaluierungsergebnisse von WB und IWF in der Argumentation positiver dargestellt. Die Tatsache, dass eine Bewertung von Projekten und Programmen, zumindest in Teilbereichen, immer auch auf Basis subjektiver Urteile der Betrachter erfolgt, ist demnach ein weiterer Grund für die Heterogenität der Analyseergebnisse.

Das interne Evaluierungsbüro der WB-Gruppe, *Operations Evaluation Department* (OED), stuft etwa ein Drittel der Strukturanpassungsprogramme im Rahmen einer Kreditvergabe als Fehlschläge ein. Unabhängige Beobachter zeichnen da ein etwas weniger freundliches Bild der Situation. Dem Bericht der Meltzer-Kommission⁸ zufolge müssen schon die Hälfte aller Programme als Fehlschlag bezeichnet werden, obwohl auch sie sich auf interne Weltbankquellen stützt. Dabei dürfte, so vermuten Kritiker, der Anteil an fehlgeschlagenen Projekten noch um einiges über der 50% Marke liegen. Das hieße, dass mehr als die Hälfte aller Projekte nicht den gewünschten, oder angepeilten Erfolg erzielen konnten (Nunnenkamp 2002: 8f).

⁸ Zum Bericht der Kommission siehe dazu Kapitel 13.

Ein ähnlich düsteres Bild zeichnet Alexis Wiederstein vom österreichischen Ökologie-Institut für angewandte Umweltforschung. In seinem Dossier verweist er auf die Ergebnisse einer Task Force unter der Leitung des ehemaligen WB-Vizepräsidenten Willi Wapenhans:

„Immer gemessen an Weltbank-Kriterien, waren 1991 37,5% aller Projekte „Problemprojekte“. Im Vergleich dazu waren es 1981 15%. In Afrika und in zwei Ländern Lateinamerikas waren 1991 über 50% aller Projekte Problemprojekte, wie auch der allgemeine Trend steil in Richtung Misserfolg geht. Das krasseste Beispiel ist Uganda, wo überhaupt nur 17% als erfolgreich betrachtet werden können.“ (Wiederstein 1994: 5)

Die aufgezeigten Messprobleme machen deutlich, dass eine allgemeingültige Aussage über die Effizienz von IWF und WB Programmen im Rahmen einer Strukturanpassung kaum möglich ist. Selbst der Erfolg in einem Teilbereich, etwa die wirtschaftliche Performance eines Landes, die sich leicht anhand ökonomischer Kennzahlen (Inflation, BIP, Schuldenquote, Arbeitslosenzahlen, u.a.m.) darstellen lässt, entzieht sich einer direkten Programmzuordnung. Der Anstieg des BIP von einem Fiskaljahr zum anderen kann ein Indiz für ein gelungenes Programm sein, absolute Gewissheit wird man jedoch nie erlangen. Es stellt sich für mich daher in verschärfter Form die Frage, wie sich ökonomischer Erfolg im Zusammenhang mit einer Strukturanpassung bewertbar machen lässt. Ein ganz wesentliches Element zur Überprüfung der Effektivität von Programmen ist die Evaluation.

9. Die Forschungsarbeit der Weltbankgruppe

Evaluation ist ein Schlüsselinstrument um den Lernprozess und die Entscheidungsfindung in den Institutionen zu unterstützen. Im Kontext der Entwicklungspolitik würde es der Komplexität der Materie nicht gerecht werden, die Leistung von Programmen und Projekten lediglich anhand des BIP zu messen. Daraus leitet sich der Bedarf einer tiefer gehenden Evaluierungsarbeit ab. Das Faktum, dass die Ergebnisse jeder Evaluation das Verhalten aller Beteiligten beeinflussen, unterstreicht die Dringlichkeit, diese seriös und zeitgerecht abzuarbeiten. Als Überziel soll die Evaluation zu einer effektiveren Entwicklungspolitik führen (Stiglitz 1998: 287ff).

9.1. Das Operations Evaluation Department

Für die Evaluierungsarbeit innerhalb der Weltbankgruppe zeichnet das Operations Evaluation Department (OED) verantwortlich:

„The Operations Evaluation Department (OED is an independent unit within the World Bank; it reports directly to the Bank's Board of Executive Directors. OED assess what works, and what does not; how a borrower plans to run and maintain a project; and the lasting contribution of the Bank to a country's overall development.” (OED 2002: 4)

Die „Mission“ des OED stellt sich folgendermaßen dar: „Enhancing development effectiveness through excellence and independence in evaluation” (OED 2002:4). Das OED untersteht dem Director General Office (DGO), welches seinerseits direkt an das Board of Executive Directors der WB Bericht erstattet (siehe dazu OED 1987: ii; siehe dazu auch Caufield: 1996: 254ff).

„The Office of the Director General, Operations Evaluation was created in 1975 to institutionalize independent reporting to Executive Directors and Management about the development effectiveness and the lessons of experience of Bank operations (References to Bank operations include IDA operations as well). The vision driving the early evolution of that Office embodied: i) self-evaluation of all Bank projects (References to projects include operations of all types) by operational staff, ii) independent audits of the integrity of the evidence and analysis of project evaluations by operational [sic] staff, iii) annual overviews by the evaluation staff of project evaluation findings and significant lessons of project experience, and iv) a continuing program of independent studies of particular aspects of Bank operational experience and processes.” (Wapenhans 1992: Annex D, p.1)

Ursprünglich, am Beginn der Arbeit der WB-Gruppe, hatte sich die Evaluierungsarbeit lediglich auf einzelne Investitionsprojekte konzentriert. Im Laufe der 1970er Jahre wurde die Arbeit auf die operationalen Politiken und Prozesse ausgeweitet und es wurden erstmals sogenannte „*cross-country evaluation studies*“ eingeführt. In den 1980er Jahren erkannte man dann den Wert von Informationsschleifen und konzentrierte sich zusehends auch auf einzelne, relevante Themenbereiche, um die Entscheidungsfindung für zukünftige Strategien zielgerichteter gestalten zu können. Erst im Laufe der 1990er Jahre, als Reaktion auf einen georteten Rückgang der Programm- und Projekterfolge, wurde die Evaluierung so etwas wie ein unumgänglicher, integraler Bestandteil der Arbeit der WB-Gruppe (OED 1998: 8).

9.2. Ziele und Prinzipien der Evaluierung

Das primäre Ziel einer Evaluierung ist das Messen von Erreichtem im Verhältnis zu den institutionellen und politischen Zielvorgaben. Sie soll dermaßen gestaltet sein, dass:

1. eine objektive Bewertung der Leistungen von Politiken, Programmen, Projekten und Prozessen möglich ist; und
2. Probleme und Unwegsamkeiten identifiziert und für die Zukunft beseitigt werden können (OED 1998: 6).

„The goals of evaluation are to learn from experience, to provide an objective basis for assessing the results of the Bank's work, and to provide accountability in the achievement of its objectives. It also improves Bank work by identifying and disseminating the lessons learned from experience and by framing recommendations drawn from evaluation findings.” (OED 2002: 4)

Das Basismandat einer organisatorischen Evaluierung ist nach Angaben des OED durch zwei Kernbereiche definiert:

1. zu messen wie effektiv und produktiv die Programme arbeiten und
2. Informationen zu sammeln und diese, über eine Feedbackschleife, wiederum in die Programme einfließen zu lassen.

Die Evaluierung stellt somit ein Schlüsselement für die weiterführende strategische und operationale Planung sowie Entwicklung von Programmen oder Projekten dar. Um ein effektives Management etablieren zu können, bedarf es einer umfassenden Informationspolitik über die Auswirkungen der fortlaufenden, wie auch der abgeschlossenen Projekte und Programme. Genau dieses Fundament soll mit Hilfe der Arbeit des OED sichergestellt werden. Dabei soll die Effektivität der Zusammenarbeit der Projektpartner anhand zweier Stränge gewährleistet werden:

1. Durch die Bereitstellung der in der Evaluierung gesammelten Informationen und Daten und
2. durch Monitoring, also die fortlaufende Beobachtung und Überwachung von im Gang befindlichen Projekten.

Die daraus gewonnenen Erkenntnisse fließen wieder in den Prozess ein und sollen das Projektmanagement bei zukünftigen Entscheidungsfindungen unterstützen (siehe dazu OED 1998: 5f).

Die Evaluierungsarbeit der WB-Gruppe ruht, nach eigener Darstellung, auf den Prinzipien der (siehe dazu OED 1998: 7):

1. Nützlichkeit: Damit die Entscheidungsfindung durch die Evaluation bestmöglich unterstützt wird, muss sichergestellt sein, dass den Entscheidungsträgern die notwendigen und nützlichen Informationen zeitgerecht zugestellt werden und auf aktuelle Unternehmungen bezogen sind. Die Evaluation sollte das operationale Management, Schuldner, Finanziers und Begünstigte der Assistenz gleichermaßen einbeziehen.
2. Glaubwürdigkeit: Die Glaubwürdigkeit der Evaluation hängt von der Qualität und Professionalität der Mitarbeiter ab und muss objektiv, streng und unparteiisch sein.
3. Transparenz: Alle Evaluationsberichte sind unverzüglich dem Bankmanagement, den Regierungen der jeweiligen Mitgliedsstaaten und den Bankangestellten zur Verfügung zu stellen.

Darüber hinaus gilt für alle Evaluierungsarbeiten im Rahmen des OED das Prinzip der

4. Unabhängigkeit: Um die Unparteilichkeit gewährleisten zu können, müssen sämtliche Analysen, Ergebnisse und Schlussfolgerungen frei von Vorurteilen und Befangenheit sein: „This means that evaluation by OED must be independent from line management at all stages of the process, including planning of work programs, formulation of terms of reference, staffing of evaluation teams, and clearance of reports.“ (OED 1998: 7)

Der letztgenannte Punkt, die Unabhängigkeit des Departments, ist auch im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit der Forschungsarbeit von entscheidender Bedeutung:

„The credibility of the operations evaluation function depends on its independence. OED's role should remain one of independent accountability and objective evaluation of policy and practices.“ (Wapenhans 1992: 29)

Eine Arbeitspapier des OED formuliert vier Kriterien, auf der die Unabhängigkeit der Abteilung basiert (Grasso 2003: 1ff):

1. Organisatorische Unabhängigkeit:

„Direct line of reporting relationships between the unit and the Management and / or Board of the institution;

The unit is located organizationally outside the staff or line management function of the program, activity or entity being evaluated;

The unit reports regularly to the larger organization's audit committee or other oversight body;

The unit is sufficient removed from political pressure to be able to report findings without fear of repercussions;

Unit staffers are protected by a personnel system in which compensation, training, tenure and advancement are based on merit.” (Grasso 2003: 2)

2. Handlungsfreiheit:

„Ability and willingness to issue strong, uncompromising reports; transparency in the reporting of evaluation findings.” (Grasso 2003: 2)

3. Vermeidung von Interessenskonflikten:

„Extent to which there are policies and procedures in place to identify and ameliorate any impairment from evaluator relationship;

Extent to which stakeholders are consulted as part of the evaluation process to ensure against evaluator bias;

Extent to which rules or staffing procedures that prevent staff from evaluating programs, activities or entities for which they have or had decision-making or financial management roles, or with which they are seeking employment, are present and enforced;

Extent to which rules or staffing procedures that prevent staff from evaluating programs, activities or entities in which they have a financial interest are present and enforced;

Extent to which rules or staffing procedures that prevent staff from evaluating programs, activities or entities in which family members have influence are present and enforced.” (Grasso: 2003: 3)

4. Schutz vor äußerer Einflussnahme:

„Extent to which the evaluation unit is able to determine the design, scope, timing, and conduct of evaluations without Management interference;

Extent to which the evaluation unit has control over staff hiring, promotion, and firing, without a merit system;

Extent to which the evaluator's continued employment is not jeopardized for reasons other than competency or the need for evaluator services;

Extent to which the evaluation unit is unimpeded by restriction on funds or other resources that would adversely affect its ability to carry out its responsibilities;

Extent to which the evaluator's judgment as to the appropriate content of a report is not subject to overruling or influence by an external authority.” (Grasso: 2003: 3f)

9.3. Strukturen der Evaluierung

Die Arbeit des OED wird seit 1994 durch das *Committee on Development Effectiveness* (CODE) überwacht, welches als Beirat der Geschäftsführung der WB, des *Board of Directors*, bezeichnet werden kann. Es soll dem Direktorium beratend und unterstützend zur Seite stehen und sicherstellen, dass die Ziele und Prinzipien der Evaluierung eingehalten werden. Es gilt die Bedürfnisse der Klienten besser zu verstehen und die Zusammenarbeit wirksamer zu gestalten. Die Evaluierung wird demnach als integraler Bestandteil der Entwicklungsphilosophie verstanden: „Evaluation is thus a key tool to support results-based management (RBM), whose purpose is to provide a framework for strategic planning and management based on the principles of learning and shared responsibility.” (OED 1998: 5)

Die Evaluierungsarbeit ruht auf zwei Säulen (siehe dazu OED 1998: 6f):

1. einer Selbstevaluierung innerhalb der Abteilungen (Self-Evaluation)
2. einer “externen und unabhängigen“ Evaluierung über das OED (Independent-Evaluation).

Die Selbstevaluation gilt als das Schlüsselinstrument für die strategische Planung und Ausrichtung innerhalb der WB-Gruppe. Dabei werden zwei Pfade verfolgt. Zum einen sind das die „country assistance strategy“ (CAS) Papiere und zum anderen die „sector strategy papers“ (SSPs). Die CAS beleuchten die Programme und Projekte speziell im Licht der Zusammenarbeit mit dem Zielland selber. Die Evaluation setzt, zeitlich betrachtet, an drei verschiedene Stadien der Zusammenarbeit an und

untersucht die jeweiligen Umstände: Beginnend bei einer *ex-ante evaluation* in der Vorbereitungsphase, weiter über ein *monitoring* in der Implementierungsphase, hin zu einer *ex-post evaluation* nach Beendigung des Programmes/Projektes. Die SSPs hingegen beziehen sich auf bestimmte Sektoren (Gesundheit, Ernährung, Bildung und anderes mehr). Dabei werden Matrizen mit qualitativen und quantitativen Indikatoren als Mess- und Bezugsgrößen herangezogen. Etwaige Verbesserungen oder Verschlechterungen der Indikatoren sollen dabei helfen all jene Bereiche zu definieren, wo Nachjustierungen notwendig sind (OED 1998: 10ff).

Die zweite Säule, die Evaluierungsarbeit über das Operations Evaluation Department (OED), wird als "Independent-Evaluation" bezeichnet:

„The basic purpose of the Operations Evaluation Department (OED) is to determine whether the World Bank's programs and activities are producing the expected results, and to help develop improved directions, policies, and procedures through the dissemination of lessons drawn from experience. OED's mandate covers the Bank's lending policies and programs and its advisory and analytical activities. The department's budget accounts for about one percent of the Bank's total administrative budget.” (OED 1998: 18)

9.4. Kriterien der Evaluation

Das OED definiert drei Hauptkriterien, anhand derer die Projektergebnisse gemessen werden (P. 1-3 OED 2001: 5):

1. *“Outcome*, the primary measure of project performance, summarizes the likelihood that the project will achieve its major relevant objectives (do the right things) efficiently (do things right). [...] *Outcome* captures both accomplishments and the except level of future net benefits.
2. *Institutional Development (ID) impact* assesses achievements in addressing institutional constraints to development. Overcoming such constraints – through capacity building, for example – creates direct benefits and better operating environments for other development activities.
3. *Sustainability* assesses the durability of net project benefits; i.e., the likelihood that they will be maintained or exceeded over the long haul. While the outcome rating is the best estimate of whether an operation justifies the use of scare resources, the sustainability criterion reflects the evaluator's judgment of its ability to continue producing net benefits in the face of risk and uncertainty.”

Um die Effektivität abgeschlossener Projekte zu messen, fließen in die Analyse:

- technische- (inkludiert z.B. Veränderungen im technologischen Bereich),
- finanzielle- und institutionelle- (inkludiert die Entwicklung der Märkte und der Finanzsysteme),
- ökonomische- (inkludiert Veränderungen der Konsum-, der Sparquote, und der Vermögenswerte),
- soziale- (inkludiert Veränderungen der Einkommensverteilung, der Haushaltsstrukturen, der demographischen Gegebenheiten),
- und Umweltaspekte- (inkludiert die Nutzung von natürlichen Ressourcen, die Veränderung der Wasser- und Luftqualität, die Biodiversität) mit ein.

Anhand der daraus resultierenden Ergebnisse werden Ranglisten erstellt, die die Tragfähigkeit und die institutionellen Effekte der Entwicklung sichtbar machen (siehe dazu OED 1998: 19 und 24).

9.5. Messen des *Outcome*

Um das *Outcome* zu messen werden bereits abgeschlossenen Projekte anhand dreier Perspektiven analysiert:

1. *Relevance*: Geprüft wird, ob die operationalen Ziele mit den sektoralen und länderspezifischen Zielen korrespondieren. Dabei soll des Weiteren sichergestellt sein, dass auch die WB-Überziele, Armutsreduktion, Schutz der Umwelt, Entwicklung des Humankapitals und Wachstum des privaten Sektors im Projektdesign mit enthalten sind.
2. *Efficacy*: Es werden die tatsächlichen Effekte mit den angepeilten Zielen verglichen. Das umfasst finanzielle, institutionelle und politische Ziele gleichermaßen.
3. *Efficiency*: Es wird der Output im Verhältnis zum Input bezogen auf Kosten, Implementierungszeit sowie ökonomische und finanzielle Resultate überprüft (vgl. OED 1998: 20f).

Ein Programm oder Projekt wird nach Maßgabe von WB und IWF entweder als zufrieden stellend oder nicht zufrieden stellend eingestuft: „A satisfactory outcome means that an operation has achieved relevant goals efficiently. A Project with an unsatisfactory rating may still have significant benefits even though it failed to meet one or more major objectives.” (OED 1998: 20)

In die Bilanzierung der Leistung fließen darüber hinaus noch andere Kriterien mit ein, die einerseits auf die Geber sowie Schuldner selber bezogen sind, aber auch exogene Faktoren wie Preis- und Marktkonditionen, Naturkatastrophen, zivile Auseinandersetzungen bis hin zu bewaffneten Konflikten mit ein.

Auch die Entscheidungen und Aktivitäten unabhängiger Institutionen wie etwa die von NGOs finden Berücksichtigung in der Bilanz. Die dafür eingesetzten Instrumente reichen von kompletten Berichten über sogenannte Performance Audits Reports bis hin zu den verschiedensten Impact Evaluations Reports. Letztgenannte beziehen sich speziell auf Sektoren und Länder (OED 1998: 22ff).

9.6. Faktoren, die das *Outcome* beeinflussen

Das *Outcome* eines Projektes wird durch verschiedene zusammenhängende Faktoren determiniert. Ein erster wichtiger Faktor für das Gelingen eines Projektes ist das Projektdesign. Darunter fallen die Klarheit und allgemeine Akzeptanz der zu erreichenden Ziele, die technische, administrative und finanzielle Machbarkeit und die Gründlichkeit mit der ein Projekt vorbereitet und eingeschätzt wird. Den Beginn der Periode der Strukturanpassungen betrachtend, kommt ein Bericht des OED für evaluierte Projekte des Jahres 1985 zu folgender Sichtweise: „Over one third of the 1985 projects were judged to have been adversely affected by deficiencies in preparation or appraisal. Many of these projects were based on over optimistic production targets, or they under-estimated the implementation problems faced by the borrower, by its institutions and by project beneficiaries.” (OED 1987: 20)

Ein weiterer wesentlicher Faktor, der das Gelingen oder die Effektivität eines Programmes beeinflusst, wird in der institutionellen Kapazität auf Seiten der Geber geortet. Eine hohe Kapazität ist insofern von besonderer Bedeutung, als dass sie die Nachhaltigkeit eines Projektes gewährleisten soll. Die politische Landschaft in den Mitgliedsstaaten wurde ebenfalls als ein weiterer wichtiger Faktor identifiziert, der ein Projekt positiv wie negativ beeinträchtigen kann.

Das OED betrachtet die Strukturanpassung als ein Instrument, den Einfluss auf die Politiken auszuweiten: „In the 1980s the Bank introduced structural adjustment and sector adjustment lending so as to have more impact on policies. [...] The introduction of SALs has provided the Bank and its borrowers with a powerful additional instrument, which in coordination with project and sector lending in pursuit

of agreed objectives, can help to address economy-wide and comprehensive goals of policy and institutional reform." (OED 1987: 21)

10. Qualität der Kreditvergabe

10.1. Problemstellung

Eine zeitlich befristete Arbeitsgruppe (*Task Force*) unter Leitung des ehemaligen Weltbank-Vizepräsidenten Willi Wapenhans (der Bericht wird im allgemeinen Sprachgebrauch auch Wapenhans-Report genannt, Anm.) hatte die Aufgabe, die Performance des gesamten Bank Portfolios genauer unter die Lupe zu nehmen und jene Faktoren herauszuarbeiten, die ganz allgemein die Qualität der Kreditvergabe beeinflussen. Das Portfolio umfasste über 1700 abgeschlossene Projekte im Beobachtungszeitraum der Jahre 1981-91. Der im September 1992 erschienene Bericht kommt zu dem Schluss, dass etwa zwei Drittel der Projekte - bezogen auf die Implementierungsphase - ein zufrieden stellendes Ergebnis aufweisen konnten. Gleichzeitig wird jedoch bemerkt, dass über die Jahre ein langsamer, aber ständiger Rückgang in der Performance des Portfolios zu beobachten war. Die Anzahl der Projekte, denen gravierende Probleme, „*major problems*“, attestiert wurden, sind von 11% im Jahr 1981, auf 13% im Jahr 1989 und schließlich auf 20% im Jahr 1991 angestiegen. Ein weiteres Ergebnis der Task Force war, dass bei längeren Laufzeiten eines Programmes (4-5 Jahre und darüber) etwa 30% der Projekte mit größeren Problemen zu kämpfen hatten.

Auf Sektoren bezogen war die Rate an fehlgeschlagenen Projekten sogar noch höher. So wurden etwa 43% der Projekte im Bereich der Wasserversorgung und Hygiene und 42% im Bereich der Landwirtschaft mit gravierenden Problemen in Verbindung gebracht. Die Zahl der Projekte, die bei ihrem Abschluss als nicht zufrieden stellend beurteilt wurden, stieg von 15% im Jahr 1981, auf 30,5% im Jahr 1989 und schließlich auf 37,5% im Jahr 1991 (Wapenhans 1992: ii; Die im Bericht angegebenen Prozentsätze basieren auf Daten des OED, aus dem MIS-Portfolio Modul, dem Annual Review of Implementation and Supervision (ARIS), der ECON Task Force, und verschiedenen Weltbank-Berichten; siehe dazu Wapenhans 1992: 2f).

10.2. Beeinflussende Faktoren

Es stellt sich nunmehr die Frage, welche Faktoren diese Verschlechterung bewirkt haben. Drei Faktoren können die Performance eines Projektes oder Programmes positiv wie negativ beeinflussen. Globale- und Länderspezifische Faktoren werden in der Literatur auch als externe, Programmfaktoren als interne Faktoren bezeichnet (siehe zu P.1-3 Wapenhans 1992: 5ff; siehe dazu auch Fischer, Holson, Corbo 1990: 13ff):

1. Globale Faktoren: Rückgang der „terms of trade“, Rückgang des Investitionsvolumens, international steigende Zinsniveaus und Inflationsraten, die Unbeständigkeit des Ölpreises am Weltmarkt;
„At a global level, the volatility of the international economic environment during the last two decades has strongly affected – mostly indirectly – the outcome of Bank supported projects*; (*confirmed by findings of the Task Force on “The Relationship of Loan Processing to Project Quality”; March 27, 1992).“ (Wapenhans 1992: 5)
2. Länderspezifische Faktoren: negative Handelsbilanzen, schwankende Wechselkurse und Zinsraten, Staatsverschuldung;
„At a country level, macroeconomic conditions and policies*, changes in developmental priorities, deficient regulatory environments, and the lack of or decline in capacities of local institutions, have had a significant direct and indirect impact on project performance; (*political instability can, of course, threaten an entire country portfolio).“ (Wapenhans 1992: 5f)
3. Projekt-/Programmfaktoren: institutionelle Zwänge, Mangel an Gegenfinanzierungen, schlechtes Projektmanagement, defizitäre Beschaffung;
„At the project level, institutional capacity, “ownership“ and technical design are critical determinants of project outcome. The broadening scope of lending for programs of special emphasis and increasing recourse to co-financing have added to project complexity, even as institutional weakness have prevented Borrowers from effectively implementing complex projects. Local commitment and “ownership“ have received little attention, while the focus has been on technical soundness.“ (Wapenhans 1992: 5ff)

Die am meisten verbreiteten Typen von Problemen waren, in absteigender Reihenfolge, in folgenden Bereichen zu finden:

1. institutionelle "Trägheit" auf Seiten der Kreditnehmer;
2. fehlende Gegenfinanzierungen, ausgelöst durch Rückgänge im makroökonomischen Umfeld;
3. schlechtes Projektmanagement;

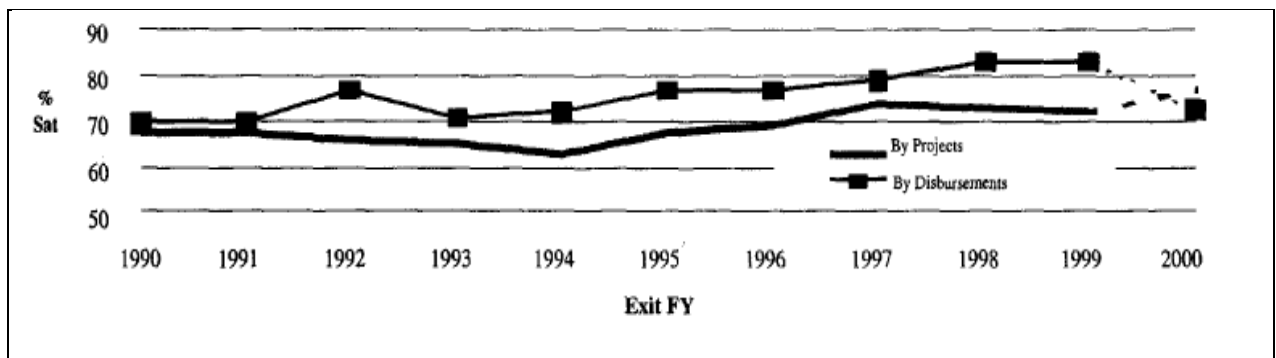
Hingegen sollen technische Probleme, laut Bericht, keine all zu nennenswerten Auswirkungen auf den Erfolg eines Projektes oder Programmes gehabt haben (Wapenhans 1992: iii). Die Task Force gelangt in ihrer Analyse zu folgender Einschätzung:

„Further refinement of the analysis would not alter the conclusion that the portfolio is under pressure. This pressure is not temporary; it is attributable to deep-rooted problems which must be diagnosed and resolved. The Bank's limited use of remedies is sending the wrong signals to both Borrowers and staff. The cost of tolerating continued poor performance is highest not for the Bank, but for its Borrowers. Improvements must be consistent with the cause of declining performance.” (Wapenhans 1992: 5)

10.3. Trends in der Performance in den 1990er Jahren

Während der Wapenhans Bericht die Entwicklungen und Trends im Projekt-Outcome der 1980er Jahre darlegt, bringt das OED in einem 2001 veröffentlichten Bericht die Erfahrungen der 1990er Jahre zum Ausdruck. Dafür wurden 269 abgeschlossene Projekte untersucht. Die nachfolgende Graphik zeigt den Trend sehr gut auf: Am Beginn des Jahres 1990 lag der Grad der Zufriedenheit im Projekt-*Outcome* bei etwa 70%, was den Ergebnissen des Wapenhans-Berichts entspricht und stieg, fast kontinuierlich, auf knapp über 80% in den Jahren 1998/99 an. Der Bruch am Ende der Periode (siehe Graphik) wird mit gescheiterten Gas- und Pipelineprojekten in Russland erklärt.

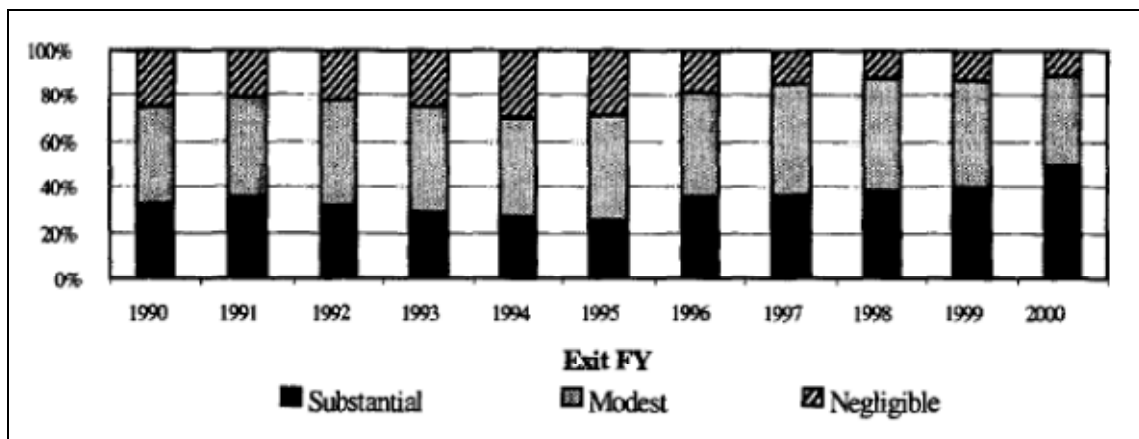
Graphik: Trends im Projekt-Outcome 1990-2000



(OED 2001: 6)

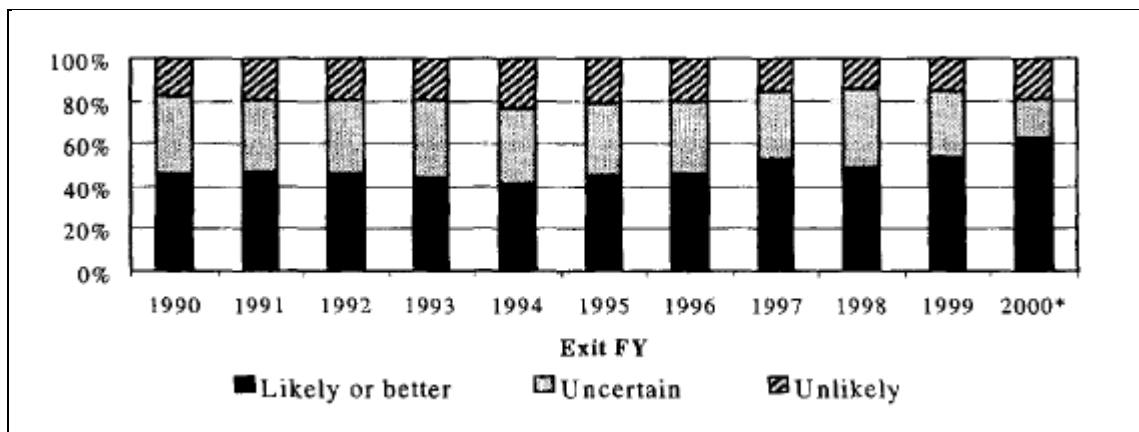
Auch in Bezug auf die institutionelle Entwicklung in den Zielländern (*Institutional Development Impact*; ID-Impact) und die Nachhaltigkeit (*Sustainability*) der Projektprogramme erkennt das OED einen leicht positiven Trend in den 1990er Jahren. Beide Zufriedenheitswerte stiegen während des Beobachtungszeitraumes um etwa 10% an. Die anschließenden Graphiken verdeutlichen diesen Trend. Erklärt werden die Anstiege vordergründig mit einer Verbesserung im Bereich des Projektmanagements (OED 2001: 6ff).

Graphik: Trend ID-Impact 1990-2000



(OED 2001: 7)

Graphik: Trend in der Nachhaltigkeit 1990-2000



(OED 2001: 8)

10.4. Beeinflussbare Faktoren

Im Unterschied zum Wapenhans-Bericht, der das gesamte Bankportfolio (Anpassungs- wie Nichtanpassungsprogramme) analysiert hat, konzentriert sich ein WB-Bericht aus dem Jahr 1998, erstellt unter der Leitung von David Dollar und Jakob Svensson, speziell auf die Analyse von Anpassungsprogrammen.

Ihr Ziel war es, die unmittelbaren Gründe für einen Erfolg oder Misserfolg eines SA-Programmes herauszuarbeiten: „Our objective [...] is to look [...] at the causes of success or failure of adjustment programs, using a database with 220 reform programs supported financially by the World Bank.” (Dollar und Svensson 1998: 2) Für ihre Analyse haben sie zwei Hypothesen aufgestellt. Die erste Hypothese unterstellt, dass der Erfolg oder Misserfolg von Anpassungsprogrammen, zu einem überwiegenden Teil von polit-ökonomischen Faktoren im kreditnehmenden Land abhängig ist. Länderspezifische Gegebenheiten, wie die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung (homogen/heterogen), die Regierungsform (demokratisch gewählt), die Zeit in der die Regierung bereits im Amt ist, und andere Faktoren beeinflussen ihrer Meinung nach den Weg einer Anpassung. Dollar und Svensson stellen auch gleich zu Beginn klar, dass eine umfassende und absolut gültige Aussage über die Effektivität der SAPs kaum möglich ist (Dollar und Svensson 1998: 2f).

Was jedoch möglich ist, sei eine Einschätzung darüber, ob die Anstrengungen der WB die *Wahrscheinlichkeit* für einen Erfolg oder Misserfolg eines Reformprogrammes erhöhen:

„The data we have cannot be used to discern whether policy-based loans are an effective commitment technology. To determine this would require a study of reform programs supported by adjustment loans compared to reform programs not supported by adjustment loans.

What we can do with our data is look at the important question of whether the World Bank's effort increases the probability of success or failure of a reform program.” (Dollar und Svensson 1998: 3)

Die zweite Hypothese zieht in Betracht, dass sich all jene Faktoren, die die Weltbank kontrollieren kann, direkt positiv auf den Erfolg einer Reform auswirken. Die hier angesprochenen Faktoren sind

1. die verschiedenen technischen und finanziellen Ressourcen;
2. die analytische Vorarbeit und
3. die Konditionen.

Der Argumentation von Dollar und Svensson folgend, konnten sie lediglich für ihre erste Hypothese evidente Indizien finden. „We find considerable support for the first hypothesis, that domestic political-economy factors influence strongly the success or failure of reform programs supported by adjustment loans. We find no evidence that any of the variables under the World Bank's control affect the probability of success of an adjustment loan.” (Dollar und Svensson 1998: 3f)

Das Schlüsselement für eine erfolgreiche Anpassung ist ihrer Folgerung nach “gute Kandidaten“ für eine Unterstützungsfinanzierung zu finden: „The key to successful adjustment lending is to find good candidates to support“ (Dollar und Svensson 1998: 4). Zusätzliche Kreditkonditionen oder ein zusätzlicher Einsatz von Ressourcen wären nicht zielführend, erhöhten demnach auch nicht die Wahrscheinlichkeit eines Erfolges (ebd. 1998: 4). „ [...] [A]id promotes growth only in a good policy environment [...]. Finally, our results support the view that the best justification for policy-based lending is as a commitment technology for sincere reformers.” (ebd. 1998: 5)

Aus den Arbeiten von Wapenhans sowie von Dollar und Svensson lassen sich zwei interessante Aussagen herauslesen, die die Argumentation der WB sehr gut zum Ausdruck bringen:

1. Die Projekte erzielen überall dort zufrieden stellende Ergebnisse, wo die Bedingungen in den Programmländern gute Voraussetzungen bieten;
2. Eine gute Planung der Projekte ist, auf Grund unkontrollierbarer äußerer Einflüsse, kein Garant für das Gelingen.

Diese Sichtweise wird in anderen Arbeitspapieren der WB ebenfalls zum Ausdruck gebracht: „Moreover, because aid is often provided to help countries cope with external shocks, even if aid is reasonably well designed and allocated – and thus effective in helping the poor – the positive impact of such aid may be obscured by the magnitude of the shocks.” (Goldin, Rogers, Stern 2002: 29)

So bleibt als Grundtenor stehen, dass primär jene Faktoren, die von der WB nicht beeinflussbar sind, für das Gelingen oder Scheitern eines Programmes verantwortlich sind. Diese Ansicht wird durch weitere WB-Arbeitspapiere untermauert:

„Research shows that ODA reduces poverty and spurs growth substantially when it goes to developing countries that have reasonably good policies and institutions.

Experience and analysis have shown that it is generally not enough for donors simply to design projects well. In poor overall policy and institutional environments, the payoffs to flows of large-scale financial aid are on average very small. But where the environment is at least moderately good, then aid typically has large payoffs [...]. [...] [A] major reason for the dramatic decline in measured World Bank projects outcomes in the 1970s and 1980s was the deterioration in policy quality and governance in many borrowing countries. No matter how well designed, a project can easily be undermined by high levels of macroeconomics volatility or of government corruption.” (Goldin, Rogers, Stern 2002: 31)

Eine Lösung für das Problem, nämlich „gute Kandidaten“ zu finden, ist, für mein Dafürhalten, eine sehr vage formulierte Zielsetzung. Das „gute Kandidaten“, also all jene Staaten/Regierungen, die mit erfolgsversprechenden Voraussetzungen ausgestattet sind, bessere Chancen auf einen nachhaltigen Erfolg besitzen, ist selbsterklärend und wenig stichhaltig.

Von dieser Betrachtung ausgehend, ergibt sich in weiterer Folge ein Problem, das auch bei Dollar und Svensson Berücksichtigung findet, jedoch nur unscharf beantwortet wird: Es geht um die Frage der Selektion – also wie definiert und findet man in der Praxis jene „guten Kandidaten“?

Einige Punkte werden angeführt: Politische Stabilität, ein funktionierender Markt und der Wille zu Reformen werden als Identifizierungsmuster angegeben. Doch was passiert, wenn zwar der Wille zur Reform, ex ante erkennbar ist, im Verlauf der Programme dann aber keine Umsetzung stattfindet? Dollar und Svensson geben hier keine befriedigende Antwort (Dollar und Svensson 1998: 6ff).

Sieht man sich die Ergebnisse des Berichts in Bezug auf die Gruppe jener Faktoren an, die unter Kontrolle der Organisationen liegen, kann kein relevanter Zusammenhang zwischen Gelingen oder Nicht-Gelingen attestiert werden (Dollar und Svensson 1998: 11f).

10.5. Polit-ökonomische Parameter als Indikatoren

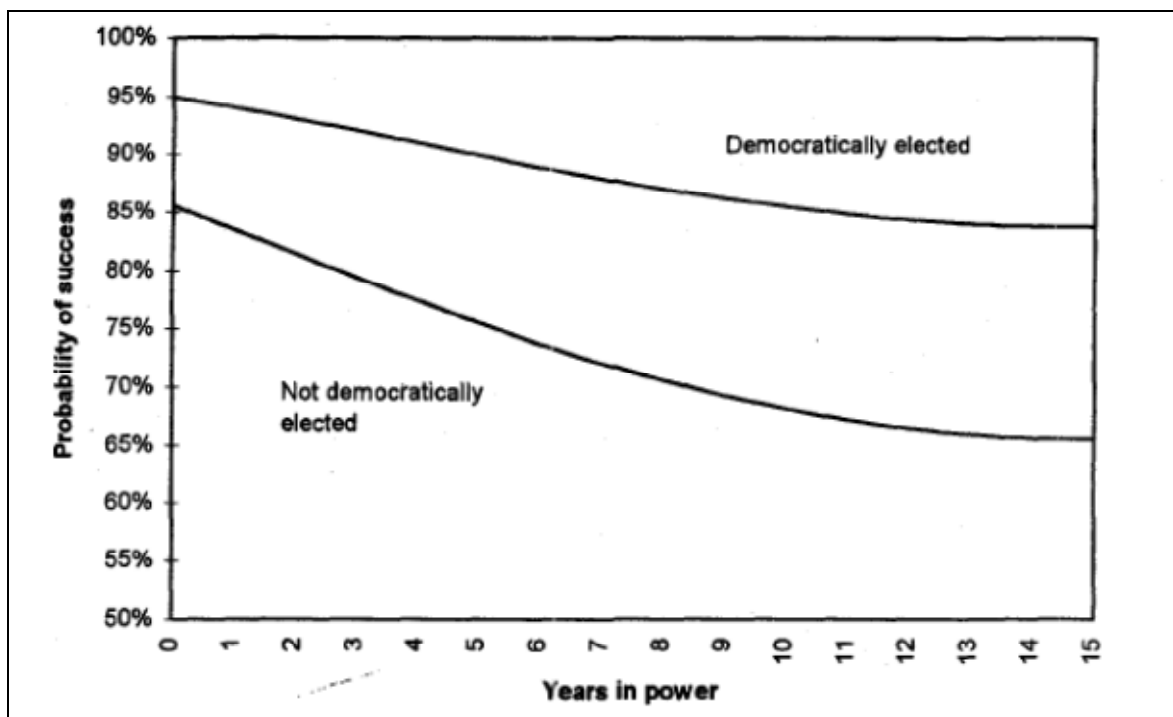
Der erste Versuch, mittels der zwei dargelegten Hypothesen eine abschließende Aussage über den Erfolg eines Programmes zu treffen, läuft laut Studienautoren somit ins Leere. Dollar und Svensson formulieren daraufhin ihre Fragestellung neu und untersuchen, ob polit-ökonomische Variablen als Erklärungsparameter für einen messbaren Erfolg herangezogen werden können. Dazu stellen sie zwei konkrete Fragen: „Can the success or failure of adjustment programs be explained by political economy variables? Do variables under control of the World Bank have any effect on the success rate of its adjustment loan?“ (Dollar und Svensson 1998: 13)

Anhand der Daten von 179 Anpassungskrediten (später im Bericht ist von 182 Datensätzen die Rede, Anm.) wurden verschiedene Variablen, wie das BIP oder die Bevölkerungsstruktur und deren Einfluss, untersucht. In die Analyse fließt mit ein, ob beispielsweise Handelsliberalisierungen oder Privatisierungsmaßnahmen tatsächlich stattgefunden haben. Werden diese Faktoren mit in Betracht gezogen, Dollar und Svensson beziehen sich dabei auf die Evaluierungsergebnisse des OED, kommen sie auf eine 36%ige Quote an fehlgeschlagenen Projekten (65 Fehlschläge = 36%, 117 Erfolge = 64%). Errechnet wurde dieses Ergebnis mittels zweier Matrizen-Vektor Gleichungen (siehe dazu Dollar und Svensson 1998: 13ff u. 26f).

Die Ergebnisse zeigen außerdem, dass es einen direkten positiven Zusammenhang vom Erfolg eines Programmes und einer demokratisch gewählten Regierung gibt. Umgekehrt zeigt die Studie, dass ein direkter negativer Zusammenhang zwischen politischer Instabilität und dem Erfolg eines Programmes zu beobachten ist. Weitere Variablen, die zur Messung von Erfolg/Misserfolg herangezogen werden, sind die

Zeit, die eine Regierung im Amt ist und die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung. Die beiden Graphiken unten verbildlichen die Verbindungen noch einmal. Die erste Kurve zeigt die Zusammenhänge von der Form der Regierungsfindung, der Amtsperiode und der Wahrscheinlichkeit für das Gelingen einer Reform. Im Ergebnis wird klar, dass eine demokratisch gewählte Regierung eher den Nährboden für eine erfolgreiche Strategie bildet. Sowohl bei demokratisch gewählten als auch bei nicht-demokratisch legitimierten Regierungen nimmt mit zunehmender Amtszeit die Wahrscheinlichkeit auf Erfolg ab.

Graphik 1: Wahl, Amtszeit und die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Reform



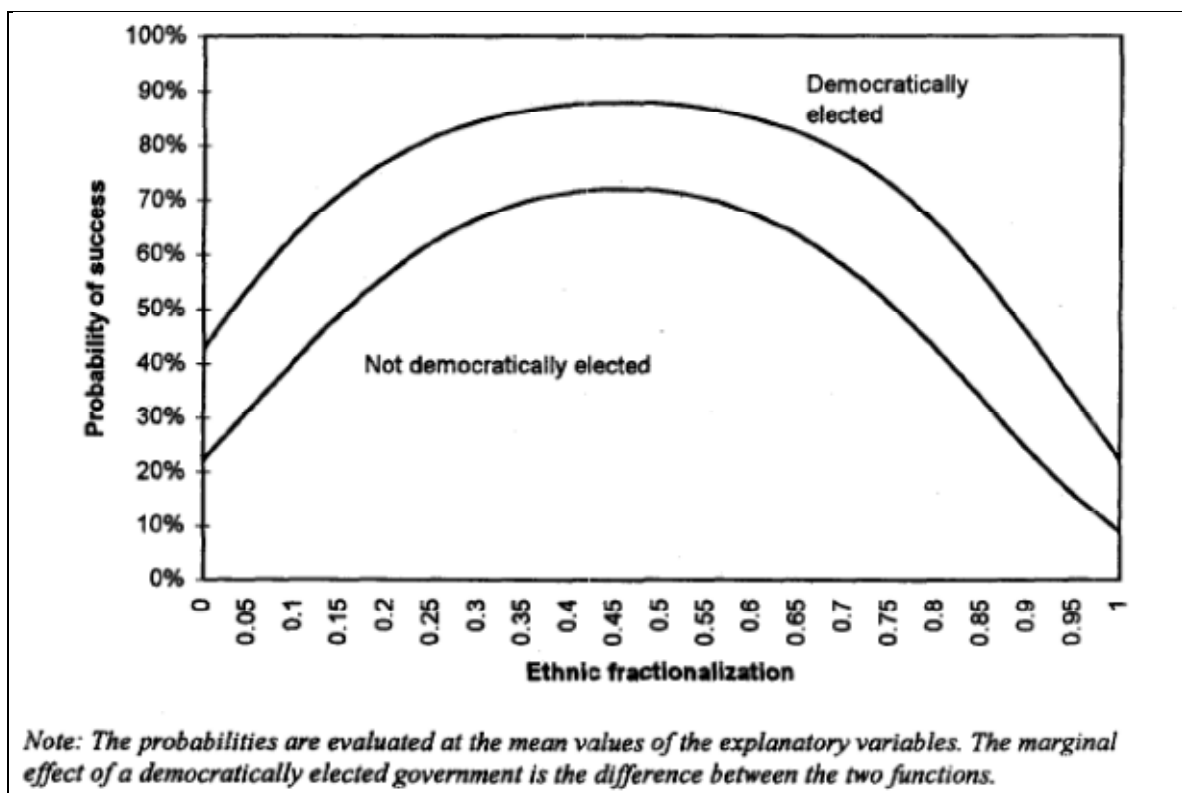
(Dollar und Svensson 1998: 28)

Die zweite Graphik zeigt die Zusammenhänge zwischen der Regierungsform, der ethnischen Zusammensetzung im Land und der Wahrscheinlichkeit für das Gelingen einer Reform. Der Graph beschreibt annähernd die typische Form einer Gauß'schen Glockenkurve⁹.

⁹<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/normalverteilung.html?referenceKeywordName=Gau%C3%9Fsche+Normalverteilung> ; http://www.net-k.de/info/Bronstein/daten/kap_2/node70.htm

Dieses Beispiel einer Normalverteilung verdeutlicht, dass bei einer mittleren ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung ein Erfolg am wahrscheinlichsten ist. Je weiter die ethnische Zusammensetzung nach 0 (=homogene ethnische Bevölkerungsstruktur), beziehungsweise je weiter diese nach 1 (=heterogene ethnische Bevölkerungsstruktur) tendiert, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit auf Erfolg einer Reform.

Graphik 2: Wahl, ethnische Zusammensetzung und Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Reform



(Dollar und Svensson 1998: 28)

Die nachfolgende Tabelle fasst die Ergebnisse der Studie noch einmal zusammen. Hier wird deutlich, dass vor allem der Faktor *Government* für ein erfolgreiches oder fehlgeschlagenes Projekt verantwortlich zeichnet. Ist eine Regierung demokratisch legitimiert und gibt es eine stabile Regierungszeit, so ist ein positiver Zusammenhang von Anpassung und Projekterfolg wahrscheinlicher.

Merkmale eines erfolgreichen oder fehlgeschlagenen Anpassungsprogramms

	<i>Successful</i>	<i>Failed</i>
Country Characteristics		
Democratically Elected	50.4%	32.3%
Government Crisis During Reform Period	8.0%	22.8%
Ethnolinguistic Fractionalization	0.48	0.51
Length of Time the Incumbent has been in Power Prior to the Reform	7.5	7.8
World Bank Related Variables		
Preparation Staff Weeks	141	128
Supervision Staff Weeks	69	101
Number of Conditions	45	44
Loan Size (million \$)	160	153
Sample Information		
Number of Loans	117	65

(Dollar und Svensson 1998: 30)

11. Phasen eines IWF-Programms

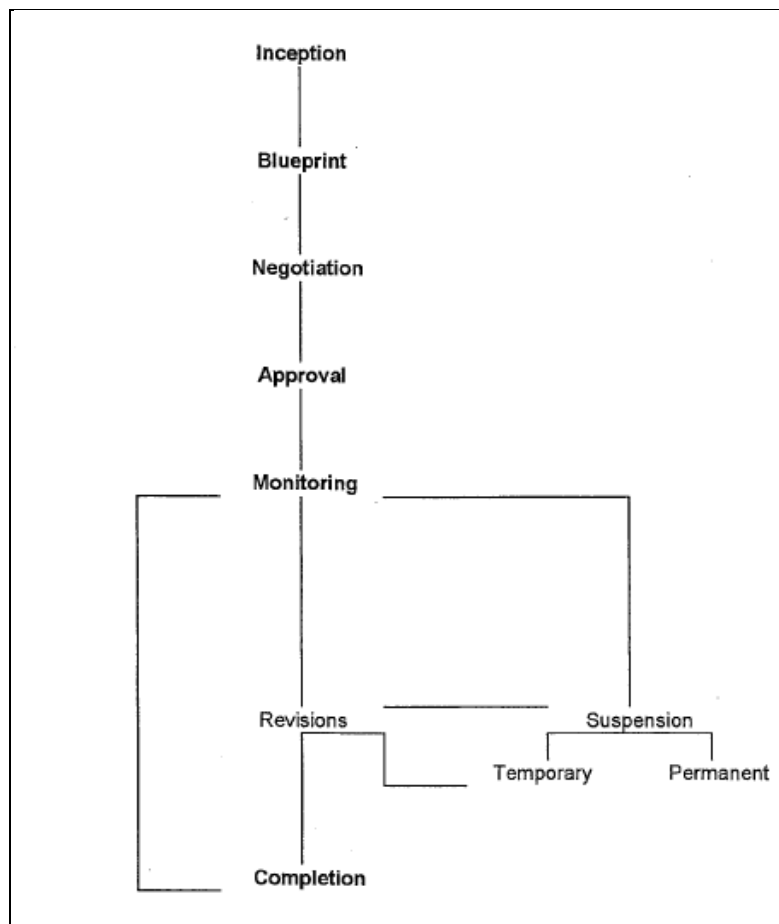
Bevor ich auf die Evaluierung und Messbarkeit von IWF-Programmen eingehe, seien, zum besseren Verständnis der Sichtweise und des Eigenverständnisses des IWF, die Modalitäten eines IWF-Programms vorweg kurz geschildert:

„When the International Monetary Fund makes resources available to a member country to assist with adjustment of its balance of payments, it does so under an agreed arrangement (or program) specifying the conditions governing that support. These conditions, known as IMF conditionality, include both policies a member may need to carry out prior to approval of the arrangement (by the IMF's Executive Board) and disbursement of the initial tranche of support, as well as policy undertakings that must be met for disbursement of subsequent tranches over life of the arrangement (usually one to three years).“ (Mussa und Savastano 1999: 3)

Die obige Kurzbeschreibung eines IWF-Programmes zeichnet das Bild eines vereinbarten Abkommens, mit dem sich die beiden Vertragspartner gegenseitig verpflichten. Hier wird das Selbstverständnis des IWF in Bezug auf seine Programme, sehr gut zum Ausdruck gebracht: „An IMF-supported program is **not** the initial agreement with a member. A Fund supported program is a process.” (Mussa und Savastano 1999: 8)

Der IWF betrachtet seine Programme demnach als eine Art offenen, fortlaufenden Prozess zwischen zwei Vertragspartnern. Ein Programm beginnt immer mit einer expliziten Anfrage eines Mitgliedsstaates. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des IWF bereiten, auf Basis dieses Ansuchens, eine Art Masterplan, der im weiteren Verlauf als Verhandlungsgrundlage für das Abkommen dient. Sobald eine Übereinkunft erzielt wird, liegt es am Management und dem Executive Board das Abkommen abzusegnen. Die nachstehende Graphik zeigt die Phasen eines IWF-Programmes. Es wird deutlich, dass die vom IWF unterstützten Programme einem Pfad folgen der sechs vordefinierte Phasen durchläuft (Mussa und Savastano 1999: 8f).

Die Phasen eines IWF-Programms



(Mussa und Savastano 1999: 9)

Die Programme sollen die Aktivitäten und Bemühungen der Mitgliedsländer in drei Punkten unterstützen:

„At their core, IMF-supported programs emphasize a member country’s action in three areas: (i) securing sustainable external financing; (ii) adopting demand restraining measures consistent with available financing; and (iii) proceeding with structural reforms to promote growth and adjustment in the medium and longer term. The member’s more basic objectives of high output growth, alleviating poverty, and so forth are not explicitly among those core areas.” (Mussa und Savastano 1999: 4)

Dem Selbstverständnis des IWF folgend, geht es bei den Programmen des Fonds also in erster Linie um die Beseitigung von grundlegenden strukturellen Dissonanzen im fiskalischen und makroökonomischen Bereich. IWF-Programme sollen somit den Nährboden für ein nachhaltiges Wachstum bereiten.

Die Performance der Programme, so heißt es in der Analyse weiter, kann vier Pfade einschlagen. Im Idealfall (1) erfüllen beide Vertragspartner, gemäß den Vereinbarungen, wie vorgesehen ihren Teil der Abmachungen. In der Praxis heißt das, der Schuldner kommt seinen Reform- und Zahlungsverpflichtungen nach, der IWF seinerseits stellt die zugesagten Finanzmittel zur Verfügung. Dieser Fall ist jedoch nicht die Norm:

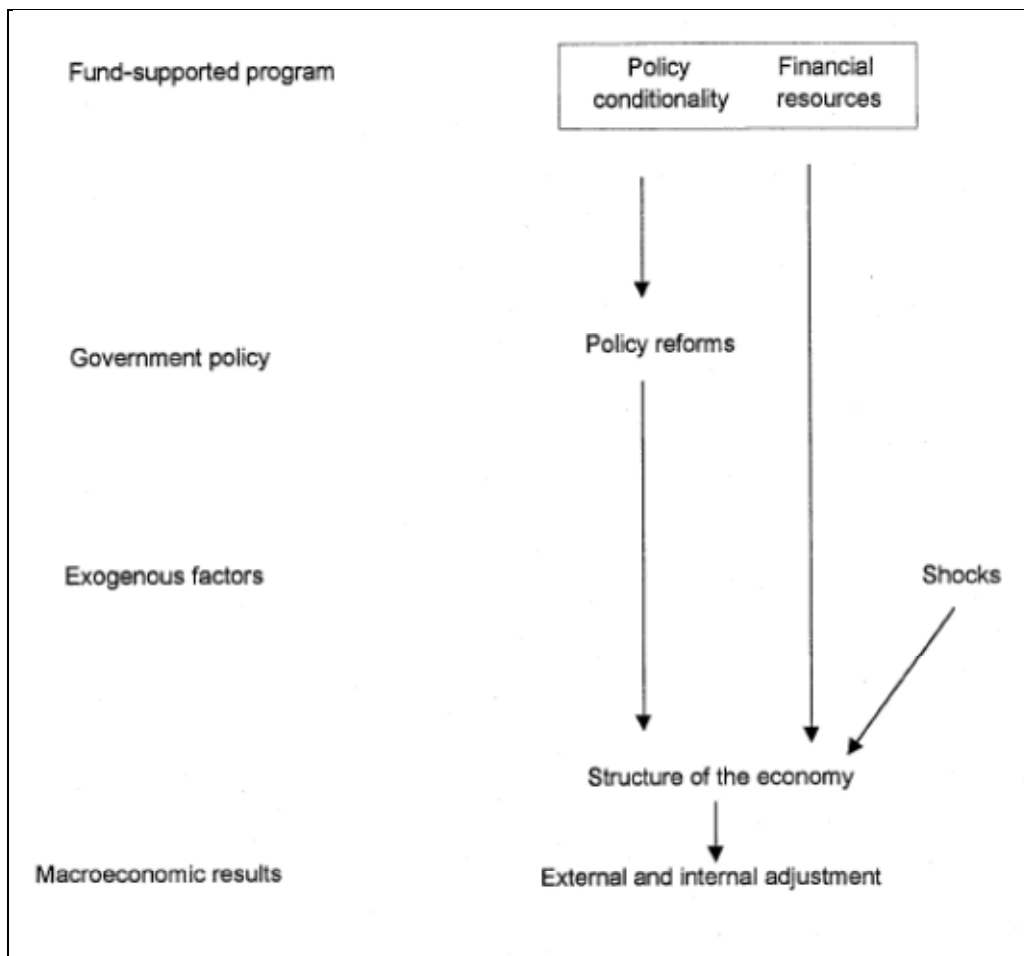
„Programs that comply fully with all the initial performance clauses are not the norm. The majority of IMF arrangements follow one of the three other tracks. This is not surprising, when one considers the assumption about the behavior of external and domestic variables and about the timeliness of policy implementation that need to be made when setting numerical values for the intermediate variables chosen as performance criteria and agreeing on the pace of structural reforms.” (Polak / IMF zitiert in Mussa und Savastano 1999: 15)

Die Bandbreite der anderen drei Pfade reicht von leichten Verfehlungen (2), über substantielle Abweichungen (3) bis hin zur tatsächlichen Nichterfüllung einzelner oder mehrere Programmklauseln (4). Diese Unterteilung wird im Arbeitspapier nicht weiter erklärt oder genauer definiert (Mussa und Savastano 1999: 13ff).

11.1. Interne Effektivitätskriterien eines IWF-Programms

Der Erfolg oder die Effektivität eines IWF-Programms wird vor allem über makroökonomische Daten, wie die Zahlungs- oder Handelsbilanzen, das heimische Investitionsvolumen oder die Staatsverschuldung, definiert. Dabei betrachtet der IWF seine Programme im Sinne eines makroökonomischen „Schocks“, die, ähnlich wie externe Faktoren, auf die jeweilige Volkswirtschaft Einfluss nehmen. Die nachfolgende Graphik verdeutlicht, dass sowohl die im Programm implementierten Reformen als auch die von außen einwirkende Schocks, Einfluss auf die Struktur einer Ökonomie nehmen. Auf Grund dieser „Nähe“ ist es bei der Betrachtung von IWF Programmen daher von besonderer Bedeutung, die exogenen Schocks von jenen des IWF-Programmes zu isolieren. Demnach kann nur eine isolierte Betrachtung der Lage Rückschlüsse auf die tatsächliche Effektivität eines Programmes/Projektes zulassen (siehe dazu Haque und Khan 1998: 5ff).

Verbindungen zwischen einem IWF-Programm und makroökonomischer Anpassung



(Haque und Khan 1998: 6)

11.2. Modelle zur Messung

Der IWF bringt vier unterschiedliche Modelle zur Messung der Effekte seiner Programmen zur Anwendung (siehe dazu im Folgenden Haque und Khan 1998: 8ff):

- i. Der **Vorher-Nachher** Vergleich: Dieses Modell vergleicht die makroökonomische Performance eines Programmes zum Zeitraum davor.
- ii. Der **Mit-Ohne** Ansatz: Dieses Modell vergleicht die Performance eines Landes mit einem IWF-Programm mit der Performance einer Kontrollgruppe ohne IWF-Programm im selben Zeitraum.
- iii. Die **generalisierte Evaluation**: Dieser Ansatz sucht, rein auf exogene Faktoren bezogen, nach Unterschieden in der Performance zwischen Ländern mit und ohne IWF-Programm.

- iv. **Vergleichende Simulationen:** Hierbei wird, mittels simulierter Modelle, die Performance unter IWF-Programmen mit der Performance eines Landes unter einem Set anderer politökonomischer Konditionen, verglichen.

Alle hier dargestellten Versuche, die Effektivität eines Programmes messbar zu machen, sehen sich jedoch mit einigen Problemen konfrontiert. Der Vorher-Nachher-Vergleich (*before-after approach*) hat in der Ausführung damit zu kämpfen, dass der im Zeitraum betrachtete Wirtschaftsraum gedanklich unbeeinflusst und somit gleich bleibt. Dabei wird außer Acht gelassen, dass bereits die bloße Aufnahme eines IWF-Programmes die Determinanten unabhängiger (nicht beeinflussbarer) Effekte verändert. Das beinhaltet externe Faktoren wie industrielle Wachstumsraten, Veränderungen in den terms of trade oder den globalen Zinsniveaus sowie heimische Faktoren, etwa Einbußen in der Produktivität am Binnenmarkt oder die herrschenden Wetterbedingungen. Dem *before after approach* streng folgend, wird unterstellt, dass alle beobachteten Effekte Programm-Effekte sind. Um diesen Teufelskreis zu durchbrechen, müsste man daher eigentlich die unlösbare Frage stellen, was in Abwesenheit eines Programmes im gleichen Zeitraum passiert wäre (Haque und Khan 1998: 8f u.12ff).

Der Mit-Ohne Ansatz (*with-without approach*) übergeht die Tatsache, dass bereits vor dem Start eines IWF-Programmes bei den Vergleichsgruppen unterschiedliche systemische Voraussetzungen herrschen. Zum einen werden Programmländer nicht zufällig ausgewählt. Nur jene Länder, denen eine relativ arme und schwache ökonomische Leistungsbilanz bescheinigt wird, werden zu Programmländern. Anders ausgedrückt, stellen Zahlungsbilanzschwierigkeiten so etwas wie eine Art essentielle Voraussetzung für ein IWF-Abkommen dar. Die Kontrollgruppe kann also per se eine bessere Ausgangsposition als die Untersuchungsgruppe aufweisen. Klare vergleichende Schlussfolgerungen können somit auch nur bedingt gezogen werden (Haque und Khan 1998: 9f u.15).

Unter dem Gesichtspunkt einer generalisierten Evaluation (*generalized evaluation estimator*) wird das Ergebnis immer von den untersuchten Zielvariablen abhängen. Die Schwierigkeit bei diesem Ansatz ist also das präzise Definieren der Determinanten. Dennoch wird diesem Ansatz in der Literatur ein großes Potenzial

eingräumt, da im Prinzip unendlich viele Variable (BIP, Inflation, Schuldenrate, Zinsniveau, Armutsrate, Gini-Koeffizient u.a.m.) in die Betrachtung eingebunden werden können (Haque und Khan 1998: 10f u.16f).

Ein Vergleich von Simulationsmodellen (*comparison of simulations*) entgeht auf der einen Seite dem Dilemma der Vermischung von Effekten, ist jedoch mehr als alle anderen Modelle von den Simulationsparametern abhängig. Es werden also nur jene Effekte gemessen, die vorher festgesetzt wurden. Aussagen über andere, nicht in der Simulation enthaltene Variable sind somit auch nicht möglich (Haque und Khan 1998: 11f u.17f).

12. Ergebnisse der Strukturanpassung

12.1. Evaluierte WB-Programme

Eine OED Studie aus dem Jahr 1995, erstellt unter der Leitung von William Branson und Carl Jayarajah, untersuchte für den Zeitraum 1980-92 die Auswirkungen von 99 Strukturanpassungsprogrammen in 42 Ländern. Im Unterschied zu den bereits erläuterten Berichten von Wapenhans und dem OED, die für den ausgewiesenen Zeitraum das gesamte Bankportfolio unter die Lupe genommen haben, konzentriert sich der vorliegende Bericht konkret auf die Auswertung bereits evaluierter WB-Strukturanpassungsprogramme. Die umseitige Tabelle zeigt die untersuchten Länder und die jeweilige Periode.

Tabelle: Anpassungsperioden der 42 Länder

<i>Country</i>	<i>Preadjustment</i>	<i>Adjustment</i>	<i>Postadjustment</i>
Bangladesh	1970–82	1983–88	1989–90
Bolivia	1970–79	1980–81	1982–90
Brazil	1970–82	1983–85	1986–90
Central African Republic	1970–85	1986–90	na
Chile	1970–84	1985–89	1990
Colombia	1970–84	1985–89	1990
Congo	1970–86	1987–89	1990
Costa Rica	1970–81	1982–89	1990
Cote d'Ivoire	1970–79	1980–87	1988–90
Ecuador	1970–83	1984–89	1990
Gambia, The	1970–85	1986–87	1988–90
Ghana	1970–82	1983–88	1989–90
Guinea	1970–83	1984–	na
Guyana	1970–79	1980–84	1985–90
Indonesia	1970–83	1984–88	1989–90
Jamaica	1970–81	1982–85	1986–90
Kenya	1970–79	1980–84	1985–90
Korea, Republic of	1970–79	1980–84	1985–90
Malawi	1970–83	1984–89	1990
Mauritania	1970–86	1987–88	1989–90
Mauritius	1970–80	1981–85	1986–90
Mexico	1970–82	1983–	na
Morocco	1970–82	1983–86	1987–90
Nepal	1970–86	1987–88	1989–90
Nicaragua	1970–79	1980–85	1986–90
Nigeria	1970–82	1983–86	1987–90
Pakistan	1970–81	1982–83	1984–90
Philippines	1970–79	1980–84	1985–90
Senegal	1970–80	1981–89	1990
Somalia	1970–85	1986–89	1990
Sudan	1970–79	1980–86	1987–90
Tanzania	1970–80	1981–83	1984–90
Thailand	1970–79	1980–84	1985–90
Togo	1970–82	1983–	na
Tunisia	1970–85	1986–89	1990
Turkey	1970–79	1980–85	1986–90
Uganda	1970–81	1982–86	1987–90
Uruguay	1970–83	1984–	na
Yugoslavia	1970–82	1983–85	1986–90
Zaire	1970–82	1983–88	1989–90
Zambia	1970–84	1985–88	1989–90
Zimbabwe	1970–82	1983–86	1987–90

Note: na indicates either that the adjustment is still ongoing or that the adjustment period ends in the last year for which data are available.
Source: Derived from references contained in various CEMs, PARs, and PCRs.

(Quelle: Branson und Jayarajah 1995: 117)

Im ersten Analyseschritt wurde für jedes Land eine Beobachtungsperiode (*adjustment period*) festgesetzt, die mit der Programmeinführung begann und ein Jahr nach der jeweils letzten Auszahlung endete. Im nächsten Schritt wurde der

makroökonomische Rahmen für die Instrumente (*the "right" policy*) festgelegt und die erwarteten Ergebnisse (*the "right" results*) qualitativ definiert. Die Länder wurden anschließend in vier Gruppen aufgeteilt (siehe Tabelle unten). Die erste Kategorie, als die „normale“ Gruppe bezeichnet, beinhaltet all jene Länder, die die „richtigen“ Politiken gesetzt und auch die „richtigen“ Ergebnisse erhalten haben. Die anderen drei Kategorien, als „anormale“ Gruppen bezeichnet, umfassen:

- jene Länder, die die „falschen“ Akzente gesetzt und auch die „falschen“ Ergebnisse bekommen haben (Kategorie 2);
- jene Länder, die den „richtigen“ Politiken gefolgt sind, aber dennoch die „falschen“ Ergebnisse erzielt haben (Kategorie 3);
- und schlussendlich jene Länder, die zwar die „falschen“ Politiken gesetzt, aber trotzdem die „richtigen“ Ergebnisse erzielen konnten (Kategorie 4) (Branson und Jayarajah 1995: 115f).

Tabelle: Verfahrensweisen und Resultate in den 42 Anpassungsländern

	<i>Internal balance</i>	<i>Resource balance</i>	<i>External balance</i>
<i>Policy indicator</i>	Reduce fiscal deficit	Real devaluation	Reduce negative interest differential
<i>Desired outcome</i>	Reduce inflation	Increase resource balance	Increase net foreign exchange reserves
Right policy,			
Right outcome	24	32	31
Wrong policy,			
Wrong outcome	10	2	5
Right policy,			
Wrong outcome	4	3	6
Wrong policy,			
Right outcome	4	5	—
<i>Source: OED estimates.</i>			

(Quelle: Branson und Jayarajah 1995: 118)

Die Autoren des Berichtes konzentrierten sich bei ihrer weiterführenden Analyse vorrangig auf die drei zuletzt genannten (anormalen) Kategorien. Länder, die nach Maßgabe des OED die richtigen Schritte gesetzt, aber dennoch die falschen Ergebnisse erzielt haben, werden im Bericht auch als *“unlucky” countries* bezeichnet. In dieser Gruppe konnte kein wesentlicher Zusammenhang zwischen den negativen Ergebnissen und äußeren Faktoren festgestellt werden - keines der untersuchten Länder hatte, so die Aussage, „Pech“ - im Sinne unvorhersehbarer Ereignisse - gehabt. Ähnlich verhielt es sich bei der Gruppe jener Länder, die zwar die falschen Politiken gesetzt, aber dennoch gute Ergebnisse erzielen konnten; im Bericht auch

als *“lucky“ countries* bezeichnet. Auch hier konnte kein wesentlicher Zusammenhang zwischen positivem *Outcome* und äußeren Faktoren festgestellt werden.

Zu einem etwas anderen Ergebnis kommt der OED Bericht bei jenen Ländern, wo falsche politische Entscheidungen zu schlechten Ergebnissen geführt haben. Hier wird argumentiert, dass die politischen Entscheidungen zu verschiedenen Formen sozialer Spannungen, Unruhen und mitunter sogar zu kriegeischen Auseinandersetzungen geführt haben, die die Programme nachhaltig beeinträchtigt hätten (Branson und Jayarajah 1995: 116).

Betrachtet man die Indikatoren, Inflation und Haushaltsdefizit, der 42 untersuchten Länder (siehe nachfolgende Tabelle), so ergibt sich folgendes Bild:

- ✓ 24 Länder konnten innerhalb der Anpassungsperiode ihr Finanzdefizit und die Inflation reduzieren.
- ✓ 14 Ländern war es nicht gelungen ihre Finanzen zu konsolidieren, wobei in zehn dieser Länder zusätzlich ein Anstieg der Inflation zu beobachten war. Fünf Länder dieser Gruppe (Bolivien, Kolumbien, Nigeria, Sudan und die Türkei) wurden vom OED genauer untersucht. In jedem Staat wurde ein rapider Anstieg des Finanzdefizits diagnostiziert und alle hatten Probleme ihr Budgetdefizit in den Griff zu bekommen. Die sich daraus ergebenden logischen Konsequenzen, so die Schlussfolgerung, war ein Anstieg der Inflation und mangelnde interne Stabilität.
- ✓ Vier Länder, die ihre finanzielle Lage nicht nachhaltig verbessern konnten, sahen sich dennoch nicht mit einem Anstieg der Inflation konfrontiert. Jedoch hatte auch keines dieser Länder am Beginn der Beobachtungsperiode mit hohen Inflationsraten zu kämpfen.
- ✓ Vier Länder hatten trotz Reduzierung des Finanzdefizits mit einem Anstieg der Inflation zu kämpfen. Erklärt wird dieser Umstand mit internen wie externen *supply shocks*, also verschiedensten Versorgungsengpässen, die unweigerlich zu einem Anstieg der Inflation führten.
- ✓ 35 der 42 Staaten erfuhren während der Periode eine Realabwertung ihrer Währung (Branson und Jayarajah 1995: 120f).

Das erklärte langfristige Ziel eines Strukturanpassungsprogrammes ist es die Wirtschaft effizienter zu machen und das Wachstum anzukurbeln. Erwartet wurde für die Phase nach der Anpassung demzufolge ein Anstieg des Investitionsvolumens und wirtschaftliches Wachstum:

- ✓ In 27 der 42 untersuchten Staaten fiel die Investitions- zu BIP-Rate während der Beobachtungsperiode. Die Ursache dafür wurde primär in den ökonomischen Strukturen der Staaten selbst diagnostiziert.
- ✓ In 9 dieser 27 stieg die Investitions-BIP Rate nach dem Programm wieder an (Branson und Jayarajah 1995: 126f).

Der Bericht stellt fest, dass die meisten Programmländer:

- ✓ Ihre Fiskalpolitiken straffen und eine Eindämmung der Inflation erreichen konnten;
- ✓ Ihre Währung abwerteten und in Folge, aufgrund gestiegener Exporte, ein positives Wirtschaftswachstum verzeichnen konnten;
- ✓ Ihre Devisenreserven aufstocken konnten.

21 Staaten konnten eine positive Schulden-zu-BIP Entwicklung aufweisen. Lediglich sechs Staaten wurden auch nach der Programmperiode noch ernste Schwierigkeiten attestiert. Länder mit mittlerem Einkommen hatten größere Chancen auf den Programmerfolg. Zehn der 42 Staaten konnten ihre Finanzdefizite nicht signifikant senken und hatte mit einer hohen oder steigenden Inflation zu kämpfen. Die meisten Regierungen unternahmen, in der einen oder anderen Form, Reformen im Finanzsektor. Die Tatsache, dass die Realzinssätze nach der Periode noch nicht an internationales Niveau heranreichten, wird als Indiz für eine noch nicht abgeschlossene Struktur-/Sektorreform gesehen. Ebenso war in fast allen Ländern ein Rückgang des Investitionsvolumens während der Programmperiode zu beobachten, was, als Ergebnis der Einsparungen im öffentlichen Bereich, jedoch zu erwarten war. In etwa der Hälfte der untersuchten Fälle erholte sich das Investitionsvolumen nach einiger Zeit wieder.

Zwei Lektionen sollte die Weltbank aus der Analyse ziehen. Zum ersten sollte die WB für einen stabilen makroökonomischen Rahmen sorgen, was in der Vergangenheit vernachlässigt wurde. Nach Meinung der OED Recherche, sei ein solches Gerüst für eine konsequente Umsetzung politischer Ziele unerlässlich. Außerdem erhöhen stabile Rahmenbedingungen die Glaubwürdigkeit der Programme. Zum zweiten habe

die WB dafür zu sorgen, dass ein nachhaltiger Pfad – vor allem für jene Länder mit einem sehr niedrigen Pro-Kopf-Einkommen – aus dem Schuldendilemma gefunden wird (Branson und Jayarajah 1995: 128ff).

12.2. Evaluierte IWF-Programme

Ein IWF-Arbeitspapier aus dem Jahr 2003, erstellt unter der Leitung von Ales Bulir und Soojin Moon, beschreibt die Entwicklung in 112 IWF-Programmländern während der 1990er Jahre. Sie vergleichen dabei Länder mit und ohne Programm. Dabei gehen sie folgenden Fragen nach (siehe dazu Bulir und Moon 2003: 3):

1. Wie unterscheiden sich die Länder in ihrer Anpassung, mit und ohne IWF-Programme?
2. Kann ein IWF-Programm die Kosten für die Anpassung senken?
3. Wie effektiv sind die Programme und Konditionalitäten?

Für die weitere Vorgehensweise meiner Arbeit sind vor allem die Punkte 1 und 3 von besonderem Interesse.

In der vorliegenden Literatur werden drei grundlegende Sphären genannt, innerhalb derer ein IWF-Programm Einfluss auf das jeweilige Programmland ausübt. Zum Ersten stellt ein Programm einem Schuldnerland externe Finanzmittel zur Verfügung, die, im Idealfall, einen Katalysatoreffekt besitzen. Die bereitgestellten Gelder helfen demnach Verbindlichkeiten zu reduzieren und sollen somit dazu beitragen, dass die Kosten für die notwendigen Anpassungen gesenkt werden können. Zum Zweiten treiben die Programme die Strukturanpassung schneller voran, und drittens verbieten sie mitunter regelrecht einen Aufschub von Reformen.

Für ihre weiterführende Analyse bedienen sich Bulir und Moon der Methode der generalisierten Evaluation (GEE). Das Arbeitspapier basiert auf einer dreistufigen Beobachtungsgruppe. Es vergleicht Länder ohne IWF-Programm mit Programmländern, wobei letztere Gruppe wiederum in zwei Beobachtungsblöcke aufgeteilt wurde: Programmländer mit strukturellen Konditionen und Länder ohne.¹⁰

¹⁰ Obgleich bis Ende der 1990er Jahre die durchschnittliche Zahl der IWF-Programmkonditionen auf etwa 16 gestiegen ist, gab es auch Programme ohne solche Konditionen. Hierbei handelte es sich zumeist um zeitlich befristete *Stand-By-Arrangements* (SBA), deren Laufzeit sehr kurz ist; siehe dazu Bulir und Moon 2003: 5 u. 9.

Die gesammelten ökonomischen Daten wurden diesen drei Ländergruppen zugrunde gelegt und die Ergebnisse anschließend gegenübergestellt (Bulir und Moon 2003: 3f u. 20f).

Bezogen auf die Gesamtheit der 112 untersuchten Länder kommen Bulir und Moon, für die Jahre 1993-99, auf ein durchschnittliches Wachstum von zwei Prozent des BIP. Nicht-Programmländern liegen mit durchschnittlich drei bis dreieinhalb Prozent BIP-Wachstum deutlich höher als jene Länder mit einem IWF-Programm. Betrachtet man jedoch die Gruppe der Programmländer separat, ergibt sich ein interessantes Bild: Die Gruppe ohne Strukturanpassungsmaßnahmen hatte ein negatives Wachstum des BIP von etwa zwei Prozent zu verkraften. Die Vergleichsgruppe mit strukturellen Konditionalitäten verzeichnete im selben Zeitraum hingegen ein BIP-Wachstum von über drei Prozent.

Zieht man den Finanzhaushalt der Länder als Vergleichsbasis heran, so konnten keine signifikanten Unterschiede in der Entwicklung von SAP-Ländern zu Nicht SAP-Ländern festgestellt werden. Das liegt zum einen darin begründet, dass die Einnahmen seitige Anpassung meist viel schwächer ausgeprägt war, als die Ausgaben seitige. In SAP-Ländern lässt sich, wenig überraschend, eine stärkere Ausprägung dieser Tendenz beobachten. Die Einkünfte der öffentlichen Hand (Steuern, Abgaben und externe Finanzmittel) gingen, im Vergleich zum BIP, sogar um ein $\frac{1}{4}$ Prozent zurück. Dabei hatten IWF-Programmländer keine oder kaum Einbußen zu verzeichnen, Nicht-Programm-Länder hatten einen Rückgang von 1% zu verbuchen. Dabei ist der Rückgang bei jenen Ländern mit Konditionalitäten deutlich prägnanter (2% des BIP), als bei Programmländern ohne (0,3-0,4% des BIP). Da externe Finanzmittel als Teil des BIP betrachtet werden, erklärt sich diese Differenz teilweise dadurch, dass in Ländern mit Konditionalitäten, für den beobachteten Zeitraum, ein Rückgang der Zuschüsse von 3-5% des BIP zu messen war. Bei den Ausgaben und den Nettoausständen steht ein positiver Rückgang von etwa 2% des BIP zu Buche. Auch hier zeigen die IWF-Programmländer stärkere positive Tendenzen gegenüber den Nicht-Programmländern. Innerhalb der Programmländer gab es bei den Ländern mit strukturellen Konditionen einen positiven Rückgang von etwa 5%, wo hingegen die Länder ohne Konditionen lediglich einem positiven Rückgang von 1,5% des BIP aufwiesen. Dieses Ergebnis

bestätigte die Auffassung, dass der Rückgang eine Art Marktbereinigung darstellt und die ursprünglichen Ausgaben zu hoch waren (Bulir und Moon 2003: 8ff).

Bei all den hier kurz skizzierten Ergebnissen bleiben jedoch immer die Variablen der exogenen Faktoren als Unbekannte stehen. Die Autoren nennen einige dieser relevanten Faktoren:

- Es bleibt zu bedenken, dass das Ausgangsdefizit in Nicht-Programmländern entsprechend geringer ausgeprägt war und daher auch keine große Gefahr für die makroökonomische Stabilität dargestellt hat.
- Die Asienkrise der Jahre 1997-98 hatte einige Länder empfindlich getroffen und die finanzielle Situation verschlechtert.
- Die Länder wiesen unterschiedliche BIP- und Inflationsraten auf, bevor ein Programm initialisiert wurde.
- Programme mit Konditionalitäten waren häufiger von Problemen, v.a. Unterbrechungen betroffen.
- Programme ohne Konditionalitäten waren meist *short-term* Vereinbarungen mit wirtschaftlich potenteren Partnerländern.
- IWF-Programme mit tiefgreifenden Anpassungen zielten zumeist auf Länder mit einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen (siehe dazu Bulir und Moon 2003: 9ff).

Die Analyseergebnisse lassen den Schluss zu, dass die Programme ihre Kernfunktion erfüllen, halten jedoch auch fest, dass es ökonomische Effekte gibt, die sich einer Zuordnung zu den Programmen entziehen. Demnach lässt sich nicht mit Sicherheit festhalten, welche Effekte direkt auf ein Programm zurückgeführt werden können und welche nicht:

„[...] [E]mpirical studies that have evaluated the macroeconomic effects of IMF-supported programs have generally found that they do best what they are primarily designed to do, namely, improve the current account balance and the overall balance of payments of countries experiencing external payments difficulties. [...] Other macroeconomic effects associated with IMF-supported programs – on output growth, on inflation, and so forth – are more difficult to pin down, especially when proper account is taken of all the other factors that influence the outcome of a program.” (Mussa und Savastano 1999: 5f)

12.3. Externe Evaluation der IWF Forschungsarbeit

Das *External Evaluation Committee* (EEC), bestehend aus einer Gruppe externer Konsulenten, wurde vom Executive Board des IWF mit der Aufgabe betraut die Forschungsaktivitäten des Fonds näher zu untersuchen. Der Bericht des EEC ist demnach eine Art externe Evaluierung der internen Evaluierungsarbeit des IWF mit folgendem Zweck:

„The purpose of the evaluation, [...], is to assess whether economic research in the IMF contributes successfully to the achievement of the Fund's objectives. For this purpose, the evaluation will assess the appropriateness of the present scale and organization of research activities, the way in which the level of resources are chosen, and how they relate to the overall work of the Fund. The evaluation will also seek to assess the quality and the added value of different aspects of the Fund's economic research and to appraise its utility in the Fund among its member countries, and within the wider economics community.” (EEC 1999: 13)

Die Mitglieder der Kommission waren (siehe dazu EEC 1999: 9):

- Frederic S. Mishkin (Chairman); A Barton Hepburn Professor of Economics, Graduate School of Business, Columbia University, US
- Francesco Giavazzi; Professor of Economics, Department of Economics Bocconi University, Italy
- T.N. Srinivasan; Samuel C. Park, Jr. Professor of Economics and Chairman, Department of Economics, Yale University, US

Die Arbeitsgruppe des EEC hatte eine Lebensdauer von sechs Monaten. Im Rahmen der Evaluierungsarbeit befragte das Komitee sowohl Personen aus dem unmittelbaren Umfeld des IWF als auch außerhalb der Organisation. Aus dem Kreis des IWF wurden 100 Personen befragt (siehe dazu EEC 1999: 13f):

- 2 Mitglieder des IWF-Managements;
- 15 Exekutivdirektoren;
- 36 A-Beamte und 40 B-Beamte;
- Die restlichen Interviewpartner setzten sich aus Mitarbeitern verschiedenster Abteilungen zusammen.

Außerhalb des IWF wurden insgesamt 86 Personen befragt:

- 15 ehemalige IWF Mitarbeiter (nunmehr akademisches Personal, Selbstständige oder in Pension);

- 30 Politiker/-innen aus 12 Ländern;
- 5 Mitarbeiter/-innen der Weltbank;
- 17 Akademiker/-innen;
- 10 Mitarbeiter/-innen politischer Institutionen;
- 3 Personen aus dem Privatsektor;
- 6 Personen aus anderen internationalen Finanzinstitutionen.

12.4. Die Ergebnisse der Berichts

Der IWF besitzt nach Maßgabe des EEC zwei Hauptaufgabenbereiche:

1. Die Überwachung der ökonomischen Entwicklung seiner Mitglieder und die Bereitstellungen von politischer, technischer und finanzieller Unterstützung.
2. Die Überwachung und Analyse des internationalen Geld- und Zahlungssystems zur Aufrechterhaltung von Stabilität und Effizienz.

Die Forschungs- und Evaluationsarbeit wiederum ist ein zentrales Element diese Aufgaben und ihre Funktion sicherzustellen und aufrechterhalten zu können (EEC 1999: 16). Im Detail hat die Kommission aus 182 im Jahr 1998 herausgegebenen *Working Papers*, 30 per Zufallsprinzip gezogen und analysiert. Die Fokussierung auf das Jahr 1998 wird mit der Aktualität begründet. Des Weiteren untersuchte die Kommission Abstracts von 364 *Working Papers* aus den Jahren 1997 und 1998. Um die Stichprobe noch weiter zu verfeinern, hat die Kommission zusätzlich zu den per Zufall ausgewählten Arbeiten die verschiedenen IWF Departments um die Zusendung von speziell ausgewählten Dokumenten gebeten. Dem Komitee wurden derart 22 weitere Berichte zur Verfügung gestellt (EEC 1999: 18f).

Die Kommission kommt in ihrer Bewertung zu vier zentralen Schlussfolgerungen.

Schlussfolgerung 1: Obwohl der IWF einige exzellente Forschungsarbeiten herausgebracht hat, besteht Raum für Verbesserungen:

„In some cases, the research was on interesting topics that were relevant to the Fund’s work, but the research was either not particularly innovative or it lacked depth. In some cases, the research could have been improved if more care had been put into the way the research was specified and designed. We also thought that several of the papers appeared to have been too hastily produced without devoting the time to refine them. In other cases the research was excellent, but either the subject matter was not closely enough related to the Fund’s core functions or it did not draw out the relevant policy conclusions from the research.” (EEC 1999: 18)

Schlussfolgerung 2: Die Forschungs- und Evaluierungsarbeit des IWF sollte mehr auf jene Bereiche fokussiert werden, die den meisten Nutzen generieren: „Our reading of various pieces of Fund research and outsiders’ reactions to the research they have been exposed to also suggest that the focus of the Fund’s research output could be usefully reoriented.” (EEC 1999: 19)

Festgehalten wird hier vor allem, dass viele der untersuchten Berichte und Arbeitspapiere Informationen aufweisen, die bereits bekannt waren, respektive bereits evaluiert wurden und somit nur von geringem Nutzen waren (EEC 1999: 19ff).

Schlussfolgerung 3: Die Forschungsarbeit und deren Ergebnisse sollten mehr in die operationale Planung des IWF miteinbezogen werden:

„For research to be both valuable and valued in a public policymaking organization it must be relevant to, and integrated into, operational work.” (EEC 1999: 22)

Einige Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des IWF haben diesbezüglich gegenüber der Kommission zum Ausdruck gebracht, dass die Ergebnisse der Forschungsarbeiten und daraus resultierende Ideen kaum Berücksichtigung bei der operativen Umsetzung finden. (vgl. EEC 1999: 22)

Schlussfolgerung 4: Die Forschungsarbeit des IWF besitzt in der Öffentlichkeit nicht das erwünschte Ansehen. Die wissenschaftliche Arbeit des IWF fungiert jedoch nicht nur als Analyse-, sondern auch als Marketinginstrument und ist somit für das Profil und die Außenwahrnehmung von entscheidender Bedeutung. Umso stärker fällt es daher auch ins Gewicht, wenn die wissenschaftliche Arbeit des IWF nicht mehr die nötige Aufmerksamkeit erhält (EEC 1999: 22).

Die Schlussfolgerungen der externen Evaluierung zeichnen, meines Erachtens nach, ein klares Bild. Die geleistete Forschungsarbeit und die veröffentlichten Arbeitspapiere bedürfen einiger Korrekturen und Umstrukturierungen. Der Bericht beschreibt die Forschungs- und Evaluierungsarbeit als Faktor, der die Qualität der Aufgabenerfüllung des IWF sicherstellen soll. Liest man sich die Kritiken und Verbesserungsvorschläge der Kommission durch, so entsteht der Eindruck, dass die angestrebte Qualität jedoch nicht, oder in einem nicht ausreichenden Maß erzielt wird:

- Seitens einiger IWF Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen wird bemängelt, dass die Forschungsergebnisse nicht die gewünschte Priorität beziehungsweise Umsetzung im Tagesgeschäft erfahren (EEC 1999: 24f).
- Es wird eine offenere Kommunikation zwischen den einzelnen IWF Departments gefordert. So könnte eine bessere Fokussierung auf besonders wichtige und aktuelle Agenden gelegt werden, was die Relevanz der gewonnenen Ergebnisse erhöhen würde (EEC 1999: 25).
- Darüber hinaus wird eine offenere Kommunikation mit anderen IFIs - allen voran der Weltbank - gefordert. Dies könnte dabei helfen Doppelgleisigkeiten zu vermeiden und künftige Forschungsarbeiten könnten besser abgesprochen und somit effizienter gestaltet werden (EEC 1999: 25).
- Durch eine bessere Kommunikation nach außen, könnte die Qualität der Forschung ebenfalls profitieren. Public Relations, die Kommunikation mit Politikern sowie Akademikern außerhalb des IWF bildet ein wichtiges Fundament für den Austausch von Ideen. Außenstehende beobachten bei angetragenen Ideen und geäußelter Kritik bei IWF-Mitarbeitern jedoch wenig Verständnis und eine gewisse Form der Defensivhaltung (EEC 1999: 26).
- Das interne Beurteilungssystem der IWF-Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (*the annual performance review*) weist ein kaum differenziertes und wenig objektives Ergebnis auf. Von den 770 im Jahr 1998 beurteilten Mitarbeiter/-innen bekam niemand die Note 4 (*unsatisfactory*). Lediglich eine Person bekam die Note 3 (*performance below standards*). Alle anderen 769 erhielten die Note 1 (*extraordinary performance*), oder 2 (*performance that is above or meets standards*) (EEC 1999: 27).

Department	Ratings			
	1	2	3	4
African	17	96	0	0
Asia and Pacific	11	59	0	0
European I	13	69	0	0
European II	10	56	0	0
Fiscal Affairs	11	61	0	0
IMF Institute	6	28	0	0
Monetary and Exchange Affairs	9	49	0	0
Middle Eastern Policy Development And Review	7	39	0	0
	13	69	0	0

Research	9	52	0	0
Western Hemisphere	13	72	1	0
TOTAL	119	650	1	0

(EEC 1999: 28)

13. Der Bericht der International Financial Institution Advisory Commission

13.1. Entstehungsgeschichte

Nachdem im November 1998 dem IWF seitens der US-Regierung zusätzliche 18 Milliarden Dollar zugesprochen wurden, etablierte der US-Kongress ein unabhängiges Expertengremium, die *International Financial Institution Advisory Commission* (IFIAC¹¹), um die Arbeit von sieben internationalen Institutionen, darunter die WB und der IWF, zu evaluieren. Die Analyseergebnisse sollten dazu beitragen die zukünftigen strategischen Ausrichtungen der Institutionen gegebenenfalls neu zu formulieren und die Positionierung der US-Politiken zu überdenken. Die Lebensdauer der Kommission war von Anfang an auf sechs Monate befristet. Während dieses Zeitraums wurden von der Kommission zwölf interne Treffen und drei öffentliche Anhörungen abgehalten. Gearbeitet wurde nach Richtlinien des US-Finanzministeriums unter der Leitung des damaligen Ministers Timothy Geithner. Die im Bericht verwendeten Daten stammen vorrangig aus Arbeitspapieren der zu untersuchenden Institutionen selber. Der so genannte Meltzer-Report ist daher auch weniger als Evaluationsbericht, denn als eine Art Reformpapier oder Empfehlungsschreiben für zukünftige Strategien zu verstehen (IFIAC 2000: 3ff).

¹¹ (IFIAC-Description: In November 1998 as part of the legislation authorizing \$18 billion of additional U.S. funding for the International Monetary Fund, Congress established the International Financial Institution Advisory Commission to recommend future U.S. policy toward seven international institutions: the International Monetary Fund (IMF), the World Bank Group (Bank), the Inter-American Development Bank (IDB), the Asian Development Bank (ADB), the African Development Bank (AfDB), the Bank for International Settlements (BIS), and the World Trade Organization (WTO). Quelle: <http://www.kasinomics.com/articles/ifiac/> - letzter Zugriff: 14.11.2011)

13.2. Die Mitglieder der Kommission

- Allan H. Meltzer¹²: Chairman
- C. Fred Bergsten: Director of the Institute for International Economics
- Charles W. Calomiris: Professor of finance at the Columbia University Graduate School of Business, and a Professor in the Department of International and Public Affairs at Columbia University
- Tom Campbell: Is a member of Congress and Professor of Law at Stanford University
- Edwin J. Feulner: Is president of the Heritage Foundation and trustee of Regis University, George Mason University, the Acton Institute and International Republic Institute
- W. Lee Hoskins: Was Chairman and CEO of Huntington National Bank, 1991-97
- Richard L. Huber: Is former Chairman, President and Chief Executive Officer of Aetna, Inc., a \$30 billion global health benefits and financial services company.
- Manuel H. Johnson: Professor of economics, Co-chairman and senior partner in the consulting firm of Smick Medley International.
- Jerome I. Levinson: Professor of Law, Lawyer in Residence at the Washington College of Law

¹² Dr. Allan Meltzer ist Universitätsprofessor für politische Ökonomie an der *Tepper School of Business* in Pittsburgh (US). Neben seiner Lehrtätigkeit publizierte Dr. Meltzer bis dato eine ganze Reihe wissenschaftlicher Beiträge, vor allem in den Bereichen Wirtschaftstheorie und -politik und fungiert als Berater in höchsten politischen Gremien. Er wird der Gruppe der Neoliberalen rund um die Schule Milton Friedmans zugeordnet. In den Jahren 1999 und 2000 diente er als Vorsitzender der IFIAC, einer Kommission die vom amerikanischen Kongress ins Leben gerufen wurde, um die bisherige Arbeit und zukünftige Rolle von IWF, WB und fünf weiteren internationalen Finanzinstitutionen, genauer unter die Lupe zu nehmen.

<http://www2.tepper.cmu.edu/afs/andrew/gsia/meltzer/>

<http://public.tepper.cmu.edu/facultydirectory/FacultyDirectoryProfile.aspx?id=98>

<http://www.aei.org/scholar/allan-h-meltzer/>

<http://www.wiwo.de/politik/ausland/us-oekonom-allan-meltzer-die-politik-des-iwf-ist-fatal/4644882.html>

<http://www.econlib.org/library/Enc/Monetarism.html> (letzter Zugriff 30.1.2012)

- Jeffrey D. Sachs: Is the Director of the Center for International Development and the Galen L. Stone Professor of International Trade in the Department of Economics at Harvard
 - Esteban Edward Torres: Up to 1999 member in the U.S. House of Representatives
- (siehe dazu IFIAC 2000: 157ff; die Angaben zu den Personen beziehen sich auf den Zeitpunkt der Entstehung des Berichtes, Anm.)

13.3. Grundprinzipien der Kommission

Folgende sechs Grundprinzipien liegen den Empfehlungen der Kommission zu Grunde:

- (1) “sovereignty” – the desire to ensure that democratic processes and sovereign authority are respected in both borrowing and lending countries;
- (2) “separation” – the desire to define a set of tasks for the IMF that are distinct from the tasks of other multilateral agencies, to avoid counterproductive overlap;
- (3) “focus” – establishing clear priorities and placing credible bounds on authority to ensure that the IMF does not continue to experience mission creep;
- (4) “effectiveness” – designing mechanisms that are likely to achieve desired objectives at reasonable cost while avoiding corruption and other undesirable side effects;
- (5) “burden-sharing” – ensuring that the burden of financing IMF operations is shared equitably among nations;
- (6) “accountability and transparency” – ensuring that the governance and accounting structure of the IMF provide accurate information about IMF actions, that IMF officials are accountable for their actions, and that reports are available and understandable (IFIAC 2000: 41).

13.4. Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Kommission

Zum IWF greift die Kommission in ihrer Stellungnahme zwölf Kritikpunkte auf, die die Arbeit des IWF und Zielerreichung negativ beeinträchtigen und Reformbedarf aufweisen. Es ist anzumerken, dass nicht immer alle Mitglieder der Kommission mit jedem der Kritikpunkte konform gehen (siehe dazu im folgenden IFIAC 2000: 38ff):

- (1) Der IWF erzeugt mit seinen Finanzmitteln, anders als ursprünglich erhofft, oft eine abschreckende Wirkung in Bezug auf eine nachhaltige Lösung des Schuldenproblems. Begründet wird diese Haltung damit, dass die Bereitstellung unerschöpflich scheinender externen Mittel, den Kreditnehmer zu leicht verleiten könne, eigene Reformanstrengung zu unterlassen. Hier unterstützten weite Teile der Kommission die Kritik, dass eine langfristige Finanzhilfe für insolvente Staaten, die Lösung des eigentlichen, strukturellen Problems, nur hinauszögere.
- (2) Der IWF besitzt zu viel Einfluss auf und Macht über die Kreditnehmer. Die Kommission hat hier vor allem die Konditionen im Auge, die ihrer Meinung nach oft die Souveränität der Staaten unterminieren. Ein weiterer Kritikpunkt, der von der Kommission unterstützt wird, kommt von Seiten der Gewerkschaften in den Schuldnerländern. Das politische Werben für Arbeitsmarktiliberalisierungen handle, dem gemeinsamen Ziel nach einer Stärkung der Gewerkschaften in Entwicklungsländern zuwider.
- (3) Trotz des immensen Einflusses verabsäumt es der IWF oft seine Konditionen auf tatsächlich durchzusetzen beziehungsweise vehementer einzufordern.
- (4) Die Kommission ortete schwere Unzulänglichkeiten in der Buchführung und der Bilanzierung. Jacques Polak, ein (ehemaliger) Executive Director des IWF, formuliert den Sachverhalt so:

„[...] To cite one example, the Fund must be the only financial organization in the world for which the balance sheet...contains no information whatever on the magnitudes of its outstanding credits or its liquid liabilities. More seriously, the Fund's outdated financial structure has been a handicap in its financial operations.” (Polak zitiert in IFIAC 2000: 39)

Diesen Umstand betrachtet die Kommission als Ausdruck mangelnder Transparenz, ebenfalls ein oft erwähnter Kritikpunkt.

- (5) Die G-7 Staaten, allen voran die USA, benützen den IWF als Instrument ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Dieses Verhalten, so die Kommission weiter, behindere demokratische Prozesse in den Entwicklungsländern.

- (6) IWF Interventionen – sowohl die langfristig angelegte strukturelle Unterstützung, wie auch das kurzfristige Krisenmanagement – wurden bis dato nicht mit klaren ökonomischen Zielen formuliert. Verschiedene Studien¹³ konnten keinen Zusammenhang zwischen IWF-Interventionen und einem Anstieg des Einkommens oder des Wohlstands feststellen. Die Kommission erwähnt im Zusammenhang mit IWF-Interventionen explizit die *bail-out* Praktiken und verurteilt diese in durchaus scharfer Form.
- (7) Die Strukturen des IWF, so ein weiterer Punkt der Analyse, behindern Objektivität und Unabhängigkeit der Entscheidungsträger und tragen zur Isolierung gegenüber Verantwortung bei.
- (8) Der IWF hat Staaten dazu ermutigt feste Wechselkurssysteme einzuführen, was sich als nicht nachhaltig erwiesen hat. Es erhöhe, so die Argumentation, die Anfälligkeit für Krisen sogar noch.
- (9) Die Kommission nimmt die Kritik nicht näher genannter Ökonomen auf und ortet ein falsches Modelldenken in der wirtschaftlichen Grunddoktrin des IWF.
- (10) Die Mission des IWF sei überstrapaziert und überschneide sich immer öfter mit anderen internationalen Finanzinstitutionen. Hier wird in erster Konsequenz auf die WB verwiesen; Stichwort – Armutsreduzierung.
- (11) Der IWF arbeitet gut als „*lender of last resort*“, auf längere Frist ausgelegte Anpassungsprogramme behindern hingegen die Effektivität des IWF.
- (12) Die IWF Konditionen sind von außen angetragen und binden die lokalen Entscheidungsträger zu wenig in die Planung und Durchführung von Projekten und Programmen mit ein.

¹³ Der Bericht verweist hier auf verschiedene Studien, inkludierend: S. Edwards, „The International Monetary Fund and the Developing Countries: A Critical Evaluation“, „Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy“, 31, 1989, pp. 7-68. N. Ul Haque and M.S. Khan, „Do IMF Supported Programs Work? A Survey of Cross Country Empirical Evidence“, IMF Working Paper, November 15, 1999. Brealey, R.A. and Kaplanis, E., The Impact of IMF Assistance on Asset Values. Working paper, Bank of England, September (1999)

Die hier zusammengefassten Kritiken sind so zu verstehen, dass der IWF diese wohl wahr- und aufnimmt, jedoch nicht zwangsläufig mit diesen übereinstimmt:

„By reporting these criticisms, the Commission does not intend to voice unqualified support for each of them. Nor do we mean to suggest that the IMF always fails its mission. As noted [...], international financial institutions have played useful roles in the extraordinary postwar expansion. [...] The Commission also recognizes many examples of the IMF's success in encouraging beneficial policies. At the same time the Commission takes these criticisms seriously, and its recommendations to improve the IMF's effectiveness and the stability of the international economy respond to their valid aspects.” (IFIAC 2000: 41)

Im Zuge meiner Arbeit werde ich im Folgenden die dargestellten Kritikpunkte – wie auch die Kommission in ihrer Arbeit – aufnehmen und eruieren, welche Empfehlungen die IFIAC diesbezüglich abgibt. Mein Gedankengang ist hierbei aus den Empfehlungen im Umkehrschluss die Kritik der Kommission herauszuarbeiten.

13.5. Empfehlungen der Kommission

13.5.1. Den IWF betreffend

Grundtenor und Hauptaussage der Kommission ist die dringende Empfehlung, den IWF in eine kleinere Institution mit drei Hauptverantwortungsbereichen umzustrukturieren (zu Punkt 1-3 siehe IFIAC 2000: 42ff).

- (1) Der IWF sollte ausschließlich als *lender of last resort* tätig sein, das Funktionieren der Märkte gewährleisten und in Liquiditätsengpässe geratene Staaten kurzfristig unterstützen. Dabei sollte vor allem Vorsorge geleistet sein, die gängige Praxis der *bail-outs* (eine Forderung, die auch seitens des US-Kongresses unterstützt wird; siehe dazu Frenze 2001) zu unterbinden. Die Kreditlaufzeit sollte auf maximal 120 Tage, bei einer einmal erlaubten Verlängerung, befristet sein.

Die Rückschlüsse dieser Empfehlung sind eindeutig. Die Kommission spielt hier auf die oft zu langfristig angelegten Projektzeiten an. Die Empfehlung ausschließlich als *lender of last resort* aufzutreten, beinhaltet auch die Kritik der Kompetenzüberschneidung mit anderen Institutionen, wie der WB, die ebenfalls als langfristiger Projektpartner in Erscheinung tritt. Langfristige Kredite, so die Empfehlung der Kommission, sollte der IWF in Zukunft keine mehr vergeben. Benötigt ein Land Finanzmittel, die nicht zur Deckung einer Liquiditätskrise

dienen, könne eine andere Institution als der IWF die Bereitstellung ermöglichen. Darüber hinaus plädiert die Kommission für Kreditlimits, die die Zahlungskapazitäten der Länder berücksichtigen sollen. Konkret wird ein Limit vorgeschlagen, dass den Steuereinnahmen eines Fiskaljahres entspricht. Hier lässt sich deutlich herauslesen, dass die Kommission die Kreditvolumina, die der IWF vergibt, für überzogen erachtet.

(2) Der IWF sollte im Vorfeld eines Projektes umfassende Datenmaterialien zu den Zielländern und den ökonomischen Umständen sammeln und diese vollinhaltlich, zeitgerecht und in einer nützlichen und verständlichen Weise zugänglich machen. In die Forderung nach mehr und stichhaltigeren Informationen fließt, ganz offensichtlich, die oft geäußerte Kritik der Intransparenz des IWF Handelns mit hinein. Alle Berichte, so die Empfehlung weiter, sollten unverzüglich veröffentlicht werden. Diese Pflicht der Offenlegung erwartet sich die Kommission jedoch auch von den Kreditnehmern, insofern diese jederzeit ordentlich geführte Bilanzen aufzuweisen hätten.

(3) Der IWF sollte Ratschläge für seine Klienten bereiten, diesen aber keine politökonomischen Konditionen aufbürden; es sei denn, die globale ökonomische Integrität ist auf Grund unüblicher und unvorhersehbarer Umstände in Gefahr. In diesem Fall rät auch die Kommission zur Aufnahme vorab festgesetzter Bedingungen.

„But the conditions that accompany IMF financing must be agreed with the country. It is the country that submits a letter of intent to the IMF, stating the country's proposed program. In practice, the content of the program incorporated in the letter of intent is negotiated with the IMF staff before it is formally submitted to the IMF. It is also true that countries, particularly small countries, desperate for assistance, may too easily agree with IMF staff suggestions. If that program departs too radically from what the political traffic in the country will bear, the program will certainly fail. The fact that a program is agreed with the IMF does not, by itself, undermine democratic government.” (IFIAC 2000: 124)

13.5.2. Die Weltbank betreffend

Betrachtet man die Empfehlungen der Kommission zur Weltbank, so schwebt eine ganz wesentliche Forderung über allem: Um die Effektivität der Programme und Projekte gewährleisten zu können, bedarf es einer Gesamtumstrukturierung der IBRD und anderer Entwicklungsbanken. Die Kommission drückt sich in folgenden Worten aus:

„The Commission recommends a major restructuring of the four multilateral development banks and the design of aid programs. Some will read our comments as criticism of the individuals who work in these institutions or of their commitment to their tasks. That would mistake both our intent and our conclusion. [...]

Our criticisms are directed at the organization and the incentives under which people work. As evidence of the incentive problems, and the dedication of the staffs, we report that many current and former staff agree with the thrust of our recommended changes and volunteer that these steps would improve the effectiveness of their organizations and the lives of the poorest.” (IFIAC 2000: 54)

Begründet wird die Forderung nach einem Umbau oder einer Neuorientierung vor allem damit, dass die Weltbank gemessen an den internationalen Finanzflüssen immer mehr „Marktanteile“ und somit an Bedeutung gegenüber dem privaten Finanzsektor verliert. Der private Sektor stellt nicht nur immer mehr Investitionsvolumina zur Verfügung, er gilt auch als zukünftige polit-ökonomische Alternative zu den klassischen multilateralen Entwicklungsorganisationen:

„ [...] [T]he relative importance of the development banks has declined markedly. On average for the past seven years, lending and investment by the Banks represent 2% of total private-sector flows to developing countries. This compares to the \$1,450 Billion provided by the private sector. The Banks must accept that they are no longer a significant source of funds to the emerging world and that they cannot provide more than a small fraction of what the markets offer.” (IFIAC 2000: 56)

Die Kommission hält in ihrer Analyse fest, dass der private Sektor demnach durchaus in der Lage ist Projekte zu finanzieren, sofern die nationalen Regierungen die Rückzahlungen per Garantie zu stützen (IFIAC 2000: 58).

All jene Staaten, die keinen Zugang zu privatem Kapital besitzen, sollten auch weiterhin durch die *International Development Association* (IDA)¹⁴ der WB Unterstützung finden:

„Many countries have either very limited access to capital markets or none at all. IDA, the aid arm of the World Bank Group, assists mainly countries without capital market access. [...] More than half of the countries receiving IDA's assistance do not have the economic and political infrastructure needed to attract private lenders. Many of these countries remain poor because their political system is unstable, private property rights are very limited, the judicial system is weak or subservient, or the government is corrupt. Tariffs, duties, and taxes may be high. Inadequate institutional frameworks are, of course, not the sole cause of poverty. Endemic health problems, population growth, and geographic location contribute as well.” (IFIAC 2000: 63f)

Die Kommission präzisiert des Weiteren ihre Empfehlung nach einer grundlegenden Umstrukturierung der WB, mit dem Hinweis auf die bereits erörterte Kompetenzüberschneidung in der strategischen Ausrichtung mit dem IWF:

„Crisis lending is the responsibility of the IMF, not the development banks. Some officials of these Banks explained that, with hindsight, their involvement in crisis lending was a mistake, an inappropriate use of limited funds justified only, if at all, as an expedient solution to a pressing problem. The Commission concurs; the mission of development banks should not include crisis lending. Their active participation in crises should be limited to institutional reform loans and poverty alleviation programs to reduce the costs borne by the poor and displaced.” (IFIAC 2000: 60f)

13.6. Performance und Outcome der Strukturanpassung

Später im Bericht wird die Arbeit der Weltbank und auch anderer regionaler Entwicklungsbanken näher erörtert. Interessant finde ich das nachstehende Zitat insofern, da wiederum gleich am Beginn dieser Performanceevaluierung klar festgehalten ist, dass eine erfolgreiche Mission letztendlich nur dann gelingen kann, wenn der Wille zu Veränderungen von den Staaten selber kommt:

¹⁴ The International Development Association (IDA) is the part of the World Bank that helps the world's poorest countries. Established in 1960, IDA aims to reduce poverty by providing interest-free credits and grants for programs that boost economic growth, reduce inequalities and improve people's living conditions.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21206704~menuPK:83991~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html> (letzter Zugriff: 22.5.2012)

„Performance is one of the Commission’s principal concerns. Ending or reducing poverty is not easy. The development banks cannot succeed in their mission unless countries choose to develop and grow their economies. Governments must be willing to make structural changes that attract foreign capital and reward domestic saving.” (IFIAC 2000: 75)

Die Aussage ist klar und sicher auch zutreffend, öffnet aber in der Argumentation Tür und Tor, fehlgeschlagene Programme auf eine Unwilligkeit der Schuldner zu schieben. Auf der anderen Seite erkennt die Kommission auch auf Seiten der Weltbank Defizite und mahnt Veränderungen ein. Sie argumentiert auf Basis des *Wapenhans Reports*, der das Entstehen einer *lending culture* festgestellt und kritisiert hat:

„Rewards were closely related to the volume of lending, not to a project’s value or program accomplishments. [...] Incentives to lend for lending’s sake are built into the structure of the Banks. Internal budget resources are awarded where loan volumes are high, not where the number of worthwhile projects is highest or where technical assistance and knowledge transfer are favored over funding. [...] Rewards for lending, and no penalties for project failure, dilute concern about project performance. The result of an open-handed and often uncritical disbursement is a 55-60% failure rate to achieve sustainable results based on the World Bank’s own evaluation.” (IFIAC 2000: 76)

Auch die von der WB durchgeführte Evaluationsarbeit „Our study focused on the World Bank’s evaluation procedures because the Bank is generally the leader in the development field and its procedures are widely regarded as model for other Banks” (IFIAC 2000: 79), wird seitens der Kommission durchaus kritisch betrachtet:

„The project evaluation process at the World Bank gets low marks for credibility: wrong criteria combine with poor timing. Projects are rated on three measures: outcome, institutional development impact, and sustainability. The latter, central to progress in the emerging world, receives a minimum average 5% weight in the overall evaluation. The Bank measures results at the moment of final disbursement of funds, a time which the Wapenhans Report criticized as “just the beginning of operations.” (Wapenhans zitiert in IFIAC 2000: 76f)

Final disbursement often occurs more than one year before the project begins full operation. The start of operations is too early to judge sustainability of achievements. For structural programs, improvements often develop slowly. Evaluation should be a repetitive process spread over time including many years after final disbursement of funds, when an operational history is available.” (IFIAC 2000: 76f)

Der Bericht baut in der Folge auf den Ergebnissen des Wapenhans Reports auf. Die Kommission erkennt bei den Investitionsprojekten eine Fehlerrate von 59% für die Jahre 1990-99. Der Bericht hält darüber hinaus fest, dass das OED der Weltbankgruppe lediglich 25% der Projekte überprüft. Die meisten Überprüfungen finden sechs Monate bis drei Jahre nach der letzten Auszahlung statt. Nach diesem ersten Zeitraum evaluiert die WB nur noch 5% ihrer Programme (3-10 Jahre nach Ende eines Programmes). Erfahrungen der *Asian Bank* haben jedoch gezeigt, wie wichtig eine neuerliche, spätere Inspektion wäre, da die Fehlerrate erfahrungsgemäß steigt, wenn man die Überprüfung einige Jahre später wiederholt. Des Weiteren stellt die Kommission fest, dass die angestrebten Ziele noch am ehesten in jenen Ländern erreicht werden, die bei Programmstart bereits einigen Wohlstand besessen haben: „As the prosperity of recipients falls, so does achievement. [...] [T]he vast majority of World Bank “successes” are concentrated in upper-income countries that have significant domestic resources and access to private-sector funding. Here, failure is in the 30-40% range. In contrast, the poorest countries have failure rates between 65 and 75%.” (IFIAC 2000: 77)

Die daraus abgeleitete Empfehlung der Kommission lautet:

- ✓ Die Institutionen sollten ihr Monitoring ausweiten und intensivieren.
- ✓ Anreizsysteme sollten näher mit dem Projektfortschritt, -Erfolg gekoppelt sein.

Das interne Evaluierungssystem der WB wurde ebenfalls genauer unter die Lupe genommen. Auch hier ist eine gewisse Form der Ernüchterung herauszulesen: „In addition to evaluating the success of its lending, the World Bank evaluates its own performance using three criteria: project identification, project appraisal, and project supervision. On average for 1990-99, more than 40% of all projects failed to receive a satisfactory rating on all three criteria.” (IFIAC 2000: 79)

Die Kritik ist deutlich hörbar, dennoch relativiert die Kommission, trotz der eher mageren Ergebnisse, ihrer Argumentation sofort wieder:

„The Banks have an important role in reducing poverty and promoting growth. Although their resources are a small part of global capital flows, more effective resource use can raise the Bank’s contribution. [...] Assessing Aid, a 1998 World Bank report, concludes that aid can help a country develop only if the country adopts appropriate public policies that promote growth and encourage foreign investment. Earlier, the Wapenhans Report concluded: “Even very well designed projects cannot succeed in a poor policy...environment.” (Wapenhans zitiert in IFIAC 2000: 79)

Die Rückschlüsse und Empfehlungen der Kommission basieren, zusammengefasst, auf folgenden Beobachtungen (vgl. IFIAC 2000: 82f):

1. Der Hauptteil der Finanzmittel geht an Länder mit Zugang zu privatem Finanzkapital;
2. Der private Sektor spielt eine immer größer werdende Rolle und sollte dementsprechend mehr berücksichtigt und eingebunden werden;
3. Der Wille zu Veränderungen muss von "innen", also den Regierungen selber, kommen.

Um die Effektivität der internationalen Finanzinstitutionen weiter zu erhöhen und nicht in ihrer momentanen Ausrichtung als reine Kapitallieferanten zu verharren, empfiehlt die Kommission einen Wechsel der Strategie, weg von der kapitalintensiven reinen Geberstruktur, hin zu einer breiter aufgestellten und differenzierten Assistenz:

„To function more effectively, the development banks must be transformed from capital-intensive lenders to sources of technical assistance, providers of regional and global public goods, and facilitators of an increased flow of private sector resources to the emerging countries. Their common goal should be to reduce poverty: their individual responsibilities should be distinct. Their common effort should be to encourage countries to attract productive investment; their individual responsibility should be to remain accountable for their performance. Their common aim should be to increase incentives that assure effectiveness.”
(IFIAC 2000: 83)

Sollten diese angedachten Reformen keine Umsetzung finden, werden die Entwicklungsbanken und die anderen Finanzinstitutionen, so die Prognose der Kommission, in Zukunft keine besondere Rolle im globalen Entwicklungsprozess mehr spielen können (IFIAC 2000: 83).

13.7. Anmerkungen zu den Ergebnissen und Empfehlungen der IFIAC

Der Bericht der IFIAC entstand unter einem äußerst knapp bemessenen Zeitrahmen von sechs Monaten, in denen sieben der weltweit größten IFIs evaluiert werden sollten. Der Vorsitzende Allan Meltzer nannte es in seinem Statement zum Bericht „[...] [A] very challenging assignment“ (Meltzer 2000: 1).

In der Schlussbetrachtung seines persönlichen Statements kommt er zu folgendem Ergebnis:

„[...] [T]he IMF, the development banks, and the rules that fostered free trade and more open markets are part of the successful postwar system. Under that system, the rule of law has spread and democratic government has taken root in many countries where it was not known heretofore. More people in more countries, both developing and developed, have experienced

larger increases in living standards than in any prior fifty year period. Our bipartisan proposals seek to continue that remarkable progress by extending the rule of law, maintaining open markets for goods and capital, enhancing economic stability, sustaining growth, economic and social development, and reducing poverty.” (Meltzer 2000: 7f)

Trotz dieser durchaus positiven Sicht der Dinge, gelangte die Kommission in ihrer Gesamtheit zu keinem einstimmigen Ergebnis: „The Commission approved the report by an 8 to 3 vote. In two cases, we voted unanimously.“ (Meltzer 2000: 1)

Man konnte sich, bezogen auf die WB und den IWF, lediglich auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner einigen. Der IWF sollte demnach in Zukunft nur noch ein sehr reduziertes Mandat ausüben und ausschließlich als „*lender of last resort*“, also bei kurzfristigen Liquiditätskrisen, einspringen (Levinson in IFIAC 2000: 120 u.131f). Die WB auf der anderen Seite sollte sich in Zukunft auf die längerfristigen strukturellen und sozialen Aspekte der ökonomischen Entwicklung konzentrieren, sich aber im Gegenzug aus dem kurzfristigen Krisenmanagement heraushalten (Levinson in IFIAC 2000: 132f). Am Ende des Berichtes ist in einem Anhang eine Gegendarstellung formuliert, mit der sich vier Kommissionsmitglieder, zumindest in Teilbereichen, von den Schlussfolgerungen und Empfehlungen distanzieren:

„To conclude where we started: reform is needed at the IFIs and there are a number of constructive proposals in the report. But its recommendations on some of the most critical issues would heighten global instability, intensify rather than alleviate poverty throughout the world, and thereby surely undermine the national interest of the United States. These recommendations must be rejected and their presence requires us to dissent from the report in the strongest possible terms.“ (C. Fred Bergsten, Richard Huber, Jerome Levinson, Esteban Edward Torres in IFIAC 2000: 119)

Besonders bemerkenswert fand ich die letztendliche Begründung für dieses Abstimmungsverhalten: Die zurückzuweisenden Empfehlungen gingen gegen die nationalen Interessen der Vereinigten Staaten!

14. Schlussbetrachtung und persönliche Einschätzung

Zurückkommend auf meine am Beginn der Arbeit formulierte Hypothese, fällt das Ergebnis meiner Analyse zweigeteilt aus. Meine Annahme war, dass die Strukturanpassung von WB und IWF als gescheitert betrachtet werden muss, weil sie die selbst gesteckten Ziele nicht erreichen konnte. Analyseebenen waren die Programme selber und die institutionellen Vorgaben, die *articles of agreement*. Beide Ebenen in Betracht ziehen, komme ich meiner persönlichen Einschätzung zu zwei unterschiedlichen Ergebnissen.

Nimmt man die *articles of agreement*, die institutionellen Rahmenbedingungen und selbstgesteckten „Spielregeln“ als Kriterium und zu erreichende Zielvorgabe, so fällt mein Fazit negativ aus. Ich begründe meine Ansicht damit, dass die festgelegten und an sich bindenden Vorgaben in verschiedener Weise verletzt werden. Zum einen wären da die Kreditkonditionen zu erwähnen, die in den allermeisten Fällen mit einem Anpassungskredit einhergingen. Diese Konditionen handeln meiner Meinung nach der in den Statuten festgeschriebene politischen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit zuwider. Die immer wieder gestellte Forderung nach einer Eindämmung der mit der Zeit - in Zahl und Umfang - ausgeuferten Konditionen kann ich auf Basis meiner Arbeitsergebnisse nur unterstützen. Ob WB und IWF, wie einige Kritiker es formulieren, quasi als Finanzminister der Schuldner fungieren, entzieht sich meines Einschätzungsvermögens und sei dahingestellt. Auf der anderen Seite liegt die Vermutung aber nahe, dass die Programmländer auf Grund dieser tief greifenden Einflussnahme seitens der Institutionen zumindest in ihrer Souveränität beschnitten werden. Was umgekehrt die Möglichkeit der Einflussnahme der Entwicklungsländer auf die Politiken beider Institutionen – nach außen, wie im inneren – betrifft, zeigen meine Analyseergebnisse eine Schieflage zuungunsten der ärmeren Länder. Die Stimmrechtsverteilung auf Basis der geleisteten Einlage zu bestimmen, nimmt finanzschwächeren Regierungen von vorn herein einen gewissen Handlungs- und Gestaltungsspielraum.

Der Eindruck der politischen Schieflage wird durch das exklusive Vetorecht der USA, dem einzigen Mitglied mit einem solchen Einspruchsrecht, weiter verstärkt. Nimmt man dann noch in Betracht, dass die Leitung der WB bis dato immer in US-Hand¹⁵ war und der IWF stets von einem Europäer¹⁶ geführt wurde, kann man den Eindruck einer gewissen Dominanz der westlichen Industrienationen nicht wegleugnen.

Ein weiterer erwähnenswerter Punkt der in der Literatur kritisch betrachtet wird, ist der Umstand, dass Kredite auch an Länder mit Zugang zum privaten Finanzsektor gewährt werden, was wiederum den Statuten der beiden Institutionen widerspricht. Mangels Erkenntnis und Einblick in die Haushaltspolitik der Staaten lässt sich für mich nicht abschließend feststellen inwieweit dieser Kritikpunkt den tatsächlichen Fakten entspricht. Aber selbst der Annahme folgend, dass die Staaten auf dem privaten Finanzmarkt Kredite bekämen, bleibt die Frage offen zu welchen Konditionen, sprich Zinssätzen, diese aufgenommen werden müssten. Da Kreditverhandlungen und daraus resultierende Vereinbarungen, nicht nur bei WB und IWF, sondern in aller Regel der Verschwiegenheitspflicht unterliegen, kann ich hier kein abschließendes Urteil fällen.

Darüber hinaus werden Kreditraten auch dann ausbezahlt, wenn Teile der Auflagen nicht oder nur mangelhaft umgesetzt wurden. Obwohl ein solches Vorgehen den Kreditrichtlinien zuwiderhandelt, erlauben die Ergebnisse meiner Untersuchung die Annahme, dass dies gängige Praxis ist. Was vordergründig für beide Seiten nach einer *win-win* Situation aussieht – die Mitarbeiter/-innen können einen reibungslosen Ablauf der Geschäfte vorweisen, die Regierungen erhalten im Gegenzug die notwendigen Finanzhilfen – kann sich auf lange Sicht zu Stolperstein für die verschuldeten Staaten entwickeln. Zwei Gründe lassen sich, nach der mir vorliegenden Literatur, dazu anführen. Zum einen können all zu leicht gewährte Kredite auf kurze Sicht die nötige Sorgfaltspflicht (*moral hazard*) ausblenden und

¹⁵ Im April 2012 wurde der US-Amerikaner Jim Yong Kim zum neuen Weltbankchef, als Nachfolger von Robert Zoellick ernannt. Quelle: Patrick Welter, FAZ Washington vom 16.4.2012: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/robert-zoellicks-nachfolger-jim-yong-kim-wird-neuer-weltbankchef-11720261.html> (letzter Zugriff 8.5.2012)

¹⁶ Im Juli 2011 übernahm Christine Lagarde, als erste Frau überhaupt an der Spitze einer der beiden Finanzinstitutionen, den IWF-Chefposten von Dominique Strauss-Kahn. Quelle: Anna Engelke NDR Washington vom 28.6.2011: <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/iwf286.html> (letzter Zugriff 8.5.2012)

zum Zweiten besteht auf lange Sicht die Gefahr einer dauerhaften finanziellen Abhängigkeit. Die in Verbindung mit der Kreditvergabe durchaus gängigen *bail-out* Praktiken, also das Ausbezahlen privater Gläubiger mit den zur Verfügung gestellten Mitteln, sind indes auf das schärfste zu kritisieren. Auch wenn sich diese Praktiken dem Einfluss der Geber entziehen, so vermittelt die Literatur doch den Eindruck als gingen WB und IWF nicht mit genügend Nachdruck dagegen vor.

Zusammenfassend kann man auf institutioneller Ebene folgende zentralen Analyseergebnisse herausstreichen:

- Die politische Unabhängigkeit von WB und IWF wird aufgrund der umfassenden Konditionen praktisch ad absurdum geführt.
- Die Möglichkeit der politischen Mitgestaltung von Schwellen- und Entwicklungsländern ist aufgrund von Stimmrechtsverteilungen, dem westlich dominierten Mitarbeiterstab und der ebenfalls US/Europa dominierten Führungsetage kaum gegeben.
- Kredite und anschließende Raten werden relativ problemlos vergeben, was einen sorglosen Umgang der Mittel zumindest begünstigt. Strafen oder Pönalen werden seitens der Institutionen selten bis nie ausgesprochen.

Auf Ebene der Programme fällt das Fazit meiner Analyse positiver aus. Zieht man zum einen in Betracht, dass die Strukturanpassung primär auf den Einsatz in Krisenregionen fokussiert war, und nimmt man zudem in Betracht, dass über die Laufzeit der Programme, trotz verschiedener exogener Schocks, keine Verschlechterung eingetreten ist, so kann man meiner Ansicht nach behaupten, dass die Programme zumindest nicht versagt haben. Man muss als objektiver Beobachter jedoch zugeben, dass auf Grund der beschriebenen Messprobleme und der Vielzahl an Modellen, Variablen und Indikatoren zur Messung der Erfolge eine abschließende Aussage über die Wirksamkeit der Strukturanpassung immens schwer fällt.

Ich habe ganz zu Beginn meiner Forschungsarbeit sowohl an die Mitarbeiter der WB, als auch den IWF eine Anfrage geschickt. Inhalt meines Schreibens war die Bitte, mir bei der Klärung der Frage behilflich zu sein, ob die Institutionen im Rahmen ihrer Anpassungsprogramme intern konkreten Zielvorgaben (nach Inhalt, Ausmaß und Zeitbezug) gefolgt sind. Ich habe erwartet, eine Antwort zu erhalten, die darauf hinweisen wird, dass meine Fragestellung zu ungenau, oder von zu vielen Faktoren beeinflusst wird, als das sie in dieser Kürze beantwortet werden kann.

Fakt ist jedoch: Ich habe bis dato, fast ein Jahr später am Ende meiner Arbeit angekommen, keine Antwort erhalten. WB und IWF haben demnach entweder kein Interesse auf meine Frage einzugehen, oder aber sie kennen die Antwort selber nicht. Die mir vorliegenden Berichte und deren Forschungsergebnisse zeigen aber, dass der Trend in den 20 Jahren der Strukturanpassung leicht positiv war. Dieses Bild untermauern - bezogen auf das gesamte Portfolio im Allgemeinen, wie die Strukturanpassungsprogramme im Speziellen - diverse interne, wie extern von WB und IWF in Auftrag gegebene Berichte.

Man muss bei der Analyse der Ergebnisse jedoch im Auge behalten, dass die erhobenen Daten primär aus WB oder IWF Departments kommen. Umfassende, unabhängige Erhebungen, die sich nicht speziell auf ein Land, eine bestimmte Branche oder ein bestimmtes Programm/Projekt beziehen, sind in der wissenschaftlichen Literatur Mangelware. Die Kritiker von WB und IWF berufen sich deshalb nicht selten auf die Forschungsergebnisse der Institutionen selber. Sie argumentieren nur die Ergebnisse und deren Ursachen anders und interpretieren ein zur Hälfte gefülltes Glas gerne als halb leer, wo hingegen WB und IWF dasselbe Glas - erwartungsgemäß - als halb voll betrachten. Auf Basis der Berichte, die meiner Analyse zugrunde liegen, halte ich es jedoch für überzogen und nicht gerechtfertigt WB oder IWF, bezogen auf ihre Strukturanpassung, systemisches Versagen vorzuwerfen.

Was man WB und IWF jedoch vorhalten kann, ist ein übertriebener Optimismus was die Zielerreichung anbelangt. Sieht man sich die Berichte der beiden Institutionen im Verlauf der Zeit an, so ist mit Fortschreiten der Programme eine gewisse Ernüchterung herauszulesen. Am eindrucksvollsten zeigt sich mir dieser Umstand darin, dass bei Einführung der Programme noch von einer kurzfristig angelegten Intervention gesprochen wurde. Letzten Endes hatten die Programme eine Lebensdauer von knapp 20 Jahren und finden sich in weiten Teilen in den seit Anfang des neuen Jahrtausends existierenden *Poverty Reduction Strategy Papers*¹⁷ (PRSPs) wieder. Man könnte überspitzt formuliert auch sagen die SAPs haben eine neue Verpackung und ein neues Logo bekommen, die Inhalte sind jedoch weitestgehend die alten geblieben.

¹⁷ Zu den PRSPs siehe IMF-Factsheet: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm> (letzter Zugriff 9.5.2012)

15. Anhang

Abkürzungsverzeichnis

<u>Abkürzung</u>	<u>Erläuterung</u>
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BWI	Bretton-Woods-Institutionen
EEC	External Evaluation Committee
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IFIAC	International Financial Institution Advisory Commission
ISI	Importsubstituierende Industrialisierung
IWF/IMF	Internationaler Währungsfond / International Monetary Fund
NGO	Non-Governmental Organization / Nichtregierungsorganisation
NPA	National Planning Association
OED	Operations Evaluation Department
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
SA	Structural Adjustment
SAL	Structural Adjustment Loan / Strukturanpassungsdarlehen
SAP	Strukturanpassungsprogramm / Structural Adjustment Program
SECAL	Sectoral Adjustment Loans
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
USA	United States of America
WB	Weltbank / World Bank

Quellenverzeichnis

- Arruda, Marcos (1994): A Creative Approach to Structural Adjustment: Towards a People centered Development. In: Cavanagh, John; Wysham, Daphne; Arruda Marcos: Beyond Bretton Woods. Alternatives to the Global Economic Order. Pluto Press: London. S.132-145
- Articles of Agreement of the International Monetary Fund
- Bello, Walden (1994): Global Economic Counterrevolution: How Northern Economic Warfare Devastates the South. In: Danaher, Kevin (Hg.): 50 Years Is Enough. The Case against the World Bank and the International Monetary Fund. South End Press, Boston
- Boris, Dieter (1996): Mexiko im Umbruch. Modelfall einer gescheiterten Entwicklungsstrategie. Wiss. Buchgesellschaft, Darmstadt
- Branson, William; Jayarajah, Carl (1995): Structural and Sectoral Adjustment. World Bank Experience, 1980-92. A World Bank Operations Evaluation Study. Working Paper 14691
- Brooks David (1992): Mexico's Future Hinges On Political and Economic Reforms. In: Cavanagh, John (Edit.) Trading Freedom. How Free Trades Affects our Lives, Work, and Environment. Institute for Food and Development Policy. S.50-52
- Bulir, Ales; Moon, Soojin (2003): Do IMF-Supported Programs Help Make Fiscal Adjustment More Durable? IMF Working Paper WP/03/38
- Caufield, Catherine (1996): Masters of Illusion. The World Bank and the Poverty of Nations: New York
- Cavanagh, John (Hg.) (1994): Kein Grund zum Feiern. 50 Jahre Weltbank und IWF; Kritik und Alternativen: Hamburg
- Chahoud, Tatjana (1982): Entwicklungsstrategien der Weltbank. Ein Beitrag zur Überwindung von Unterentwicklung und Armut? Breitenbach: Saarbrücken
- Chahoud, Tatjana (1992): Verschärfen Strukturanpassungsmaßnahmen das Massenelend und die ökologische Degradierung in der Dritten Welt? In: Hauff, Michael v.; Heinecke, Werner (Hrsg.): Strukturanpassungspolitik der Weltbank. Will die Weltbank mehr als Wirtschaftswachstum in Entwicklungsländern? Verl. Wiss. und Praxis, Ludwigsburg/Berlin, S.11-27
- Danaher Kevin (Hg.) (1994): 50 Years Is Enough. The Case against the World Bank and the International Monetary Fund. South End Press, Boston

- Dollar, David; Svensson, Jakob (1998): What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs? Policy Research Working Paper 1938, WB-Development Research Group
- Dreher, Axel (2003): Die Kreditvergabe von IWF und Weltbank. Ursachen und Wirkungen aus politisch-ökonomischer Sicht. wvb., Berlin
- External Evaluation Committee (EEC-Edit.) (1999): Report of the External Evaluation Committee on the IMF's Economic Research Activities.
- Feldbauer, Peter; Parnreiter, Christof (1999): Mexiko: Krise und Entwicklungschancen. Sind die große Depression und die Globalisierungskrise vergleichbar? In: Feldbauer, Peter (Hrsg.): Von der Weltwirtschaftskrise zur Globalisierungskrise: Wohin treibt die Peripherie? S.183-209
- Fischer, Stanley; Holsen, John; Thomas, Vinod (1988): Adjustment Lending: An evaluation of ten years of experience. Country Economics Department-WB
- Fischer, Stanley; Holsen, John; Corbo, Vittorio (1990): Adjustment lending policies for sustainable growth. WB-Policy and Research Series 9302
- Fritsche, Ulrich (2004): Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds in den 90er Jahren. Hintergründe, Konzeptionen und Kritik. Duncker & Humblot, Berlin
- Frenze, Christopher (2001): Proposal for new approach to IMF rescues released. Press Release #107-20, Joint Economic Committee, Congress of the United States, Washington, D.C.
- Goldin, Ian; Rogers, Halsey; Stern, Nicholas (2002): The Role and Effectiveness of Development Assistance. Lessons from the World Bank Experience. A Research Paper from the Development Economics Vice Presidency of the World Bank
- Grasso, Patrick (2003): Independence of OED. OED Reach 27665
- Haque, Nadeem Ul; Khan, Mohsin S. (1998): Do IMF-Supported Programs Work? A Survey of the Cross-Country Empirical Evidence. IMF Working Paper WP/98/169

- Hauff, Michael (1992): Die Perspektiven der Strukturanpassungspolitik der Weltbank – Bleibt SAP das entwicklungspolitische Paradigma der 90er Jahre? In: Hauff, Michael v.; Heinecke, Werner (Hrsg.): Strukturanpassungspolitik der Weltbank. Will die Weltbank mehr als Wirtschaftswachstum in Entwicklungsländern? Verl. Wiss. und Praxis, Ludwigsburg/Berlin, S.111-123
- Hoering, Uwe (1999): Zum Beispiel IWF & Weltbank. Lamuv Verlag: Göttingen
- IBRD Articles of Agreement
- IFIAC (Edit.) (2000): Report of the International Financial Institution Advisory Commission
- Khan, Shahrukh Rafi (1999): Do World Bank and IMF policies work? Macmillan Verlag [u.a.], Basingstore [u.a.]
- Kuhlmann, Uta (1998): Globale Umweltprobleme und die Rolle der Weltbank. Eine institutionenökonomische Analyse. ISL-Verlag: Hagen
- Kuck, André (1998): Strukturanpassungsprogramme auf dem Prüfstand. Zur Theorie der Stabilisierungs-, Wachstums- und Verteilungswirkungen von IWF- und Weltbankprogrammen am Beispiel Sub-Sahara-Afrikas; Steuer- und Wirtschaftsverlag., Berlin
- Meltzer, Allan H. (2000): Statement on the Report of the International Financial Institution Advisory Commission. Tepper School of Business. Paper 10.
- Mussa, Michael; Savastano, Miguel (1999): The IMF Approach to Economic Stabilization. IMF Working Paper-Research Department. WP/99/104
- Nunnenkamp, Peter (1986): Das international Schuldenproblem: Ein Fall für die Regierungen der Gläubigerländer? Eine kritische Analyse des Baker-Plans. Kieler Diskussionsbeiträge Nr.117. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Januar 1986
- Nunnenkamp, Peter (2002): IWF und Weltbank: Trotz aller Mängel weiterhin gebraucht? Kieler Diskussionsbeiträge Nr.388. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Mai 2002
- Operations Evaluation Department (Hrsg.) (1987): The Twelfth Annual Review of Project Performance Results. World Bank Operations Evaluation Study 12202
- Operations Evaluation Department (Hrsg.) (1998): Assessing Development Effectiveness. Evaluation in the World Bank and the International Finance Corporation. Report No. 29783

- Operations Evaluation Department (Hrsg.) (2001): Annual Review of Development Effectiveness. From Strategy to Results. Report No. 21550
- Operations Evaluation Department (Hrsg.) (2002): OED: The First 30 Years. A Chrestomathy
- Rabenau, Kurt v. (1992): Förderung von Strukturanpassungsprogrammen: Wirtschaftliche Wirkungen und Perspektiven. In: Hauff, Michael v.; Heinecke, Werner (Hrsg.): Strukturanpassungspolitik der Weltbank. Will die Weltbank mehr als Wirtschaftswachstum in Entwicklungsländern? Verl. Wiss. und Praxis, Ludwigsburg, Berlin, S.81-99
- Stiglitz, Joseph (1998): Evaluation as an incentive instrument. In: Picciotto, Robert; Wiesner, Eduard (Hg.): Evaluation & Development. The Institutional Dimension. World Bank Series on Evaluation and Development, S.287-291
- Tetzlaff, Rainer (1996): Weltbank und Währungsfond - Gestalter der Bretton-Woods-Ära. Kooperations- und Integrationsregime in einer sich dynamisch entwickelnden Weltgesellschaft. Leske + Budrich, Opladen
- Thiele, Rainer; Wiebelt, Manfred (2000): Sind die Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank gescheitert? Eine Bilanz der Erfahrungen von zwei Jahrzehnten Nr.357. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Februar 2000
- Twele, Cord (1995): Die Entwicklungspolitik der Weltbankgruppe vor dem Hintergrund der Schuldenkrise der „Dritten Welt“ seit Beginn der achtziger Jahre. Europäische Hochschulschriften: Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft; Bd. 1687, Frankfurt am Main.
- Wapenhans, Willi (1992): Effective Implementation: Key to Development Impact. WB-Portfolio Management Task Force. Report Nr.: 11536
- Wiederstein, Alexis (1994): Fünfzig Jahre Weltbank. Eine Bestandsaufnahme und Forderungen österreichischer Nicht-Regierungs-Organisationen.
- World Bank (Hrsg.). WB-Report (1979): A Program to Accelerate Petroleum Production in the Developing Countries.
- World Bank (Hrsg.). World Debt Tables (1988-98 Edition): External Debt of Developing Countries, Volume I. Analysis and Summary Tables
- World Bank (Hrsg.). World Development Report (1990): Poverty, PUB-8507

Permanent URLs

IFIAC-Report 2000:

- <http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.pdf>

International Bank for Reconstruction and Development:

- <http://www.worldbank.org/>

International Financial Institutions Advisory Commission IFIAC:

- <http://www.kasinomics.com/articles/ifiac/>
- <http://www.house.gov/jec/imf/ifiac.htm>

International Monetary Fund:

- <http://www.imf.org/external/index.htm>

Millennium Development Goals:

- <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/home.do?siteId=2>

Rede von US-Präsident Nixon:

- <http://www.imf.org/external/about/histend.htm>
- <http://www.24hgold.com/english/contributor.aspx?article=803452874G10020&contributor=History+of+Gold>

The World Bank Annual Report 2009:

- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTANNREP/EXTAR2009/0,,menuPK:6224043~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:6223978,00.html>

The World Bank FAQs:

- <http://go.worldbank.org/5FP6CH1BL0>

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit ist ein Versuch, die Ursachen und die Effektivität der Strukturanpassung von Weltbank (WB) und Internationalem Währungsfond (IWF) anhand interner wie externer Berichte darzustellen und die verschiedenen Evaluierungsverfahren und deren Ergebnisse kritisch zu beleuchten. WB und IWF wurden im Jahr 1944 auf der Konferenz zu Bretton-Woods ins Leben gerufen. Die WB sollte den Wiederaufbau des durch den Krieg zerstörten Europas finanziell unterstützen und war auf längerfristige Engagements ausgelegt. Der IWF hingegen sollte bei kurzfristigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten stützend eingreifen. Die Strukturanpassungsprogramme (SAPs) der beiden Finanzinstitutionen waren in den ursprünglichen Statuten nicht vorgesehen. Der Ursprung der Programme liegt in den Wirtschafts- und Schuldenkrisen der späten 1970er und frühen 1980er Jahre und sie wurden als Antwort und Ausweg auf diese installiert. Die Programme sollten in erster Linie dabei helfen strukturelle, makroökonomische Mängel und Ungleichgewichte zu beseitigen. Sie zielten dabei auf wirtschaftliche Liberalisierungen, Deregulierungsmaßnahmen und Privatisierungen.

Mit der Einführung der Programme Anfang der 1980er Jahre begannen zwei Jahrzehnte, in denen WB und IWF versuchten die nachholenden Ökonomien der Peripherie näher an die westlichen Industrienationen heranzuführen und diese in das herrschende Wirtschaftssystem einzugliedern.

Auslösendes Element für die Implementierung der Programme war die proklamierte Zahlungsunfähigkeit Mexikos im Sommer 1982. Mexiko war jedoch nur der Ausgangspunkt und – wenn man so will – die Spitze des Eisbergs. Nach Mexiko gerieten einige Dutzend Staaten der Peripherie in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa in den Sog der Ereignisse und mussten ebenfalls die Zahlungsunfähigkeit erklären. Die daraufhin eingeführten Strukturanpassungsprogramme sollten diesen destruktiven Tendenzen entgegentreten und auf lange Sicht die ökonomischen Bedingungen nachhaltig stärken und weitere Schuldenkrisen somit vermeiden helfen. Am Beginn der Programme gingen WB und IWF noch von einer kurzfristig angelegten Strategie aus, die schnell nachhaltige Erfolge erzielen sollte.

Die ersten Jahre führten jedoch schnell zu einer gewissen Ernüchterung, sowohl aus Seiten der Institutionen wie auch auf Seiten der kreditnehmenden Staaten und Regierungen. Die wirtschaftliche Performance der nachholenden Ökonomien entwickelte sich nur langsam und die erhoffte rasche Erholung trat nur in einem sehr

geringen Ausmaß ein. Die empirischen Daten von WB und IWF zeigen für die ersten Jahre der Strukturanpassung zwar einen leicht positiven Trend, der große Wurf blieb jedoch aus.

WB und IWF orteten vor allem in externen Faktoren wie Dürreperioden, Kriegen u.a.m. jene Variablen, die die Erfolge der Programme nachhaltig negativ beeinflussen. Darüber hinaus sind schwache nationale Regierungen, schlecht vorbereitete Programme sowie überoptimistische Programmziele Gründe dafür, dass die angepeilten Ziele nicht oder nur mangelhaft erreicht werden konnten.

Als Antwort auf diese schwache Performance der SAPs wurden die Kreditkonditionen verschärft und die mit den Programmen verbundenen Auflagen in Zahl und Umfang ausgedehnt. Zwar variieren die Auflagen, jedoch lassen einige typische immer wiederkehrende Elemente herausarbeiten. Dazu gehören Währungsabwertungen, die Abschaffung von Importbeschränkungen, Verringerung der Staatsausgaben und die Liberalisierung von Auslandsinvestitionen. Die Programme griffen somit in entscheidende Bereiche der Wirtschaftspolitik der Kreditnehmer ein. Ein Umstand der dazu führte, dass nach Meinung vieler WB und IWF kritischer Beobachter von einer doppelten Abhängigkeit der Kreditnehmer gesprochen werden kann.

Zum einen waren die Regierungen über die geliehenen Finanzmittel oft über Jahre hinaus gebunden und zum anderen griffen die Kreditkonditionen – zumindest in Teilbereichen – in die Souveränität der Staaten ein. Gerade der letztgenannte Punkt ist ein von Kritikern immer wieder betonter, da er klar dem Statut der politischen Neutralität der beiden Institutionen widerspricht. Nimmt man darüber hinaus die Stimmrechtsverteilung innerhalb der Organisationen und die US und Europa dominierte Führung in Betracht, so wird ein Bild sichtbar, dass die Dominanz der westlich-industrialisierten Staaten untermauert.

Was nun die Performance der Programme und deren Zielerreichung betrifft, herrscht zwischen WB und IWF sowie deren Kritikern Uneinigkeit. Die Kritiker sprechen vor allem von überambitionierten Zielvorstellungen und von Reformen, die die Regierungen freiwillig nicht unternommen hätten und somit gegen deren Interessen arbeiteten. Die seitens von WB und IWF immer wieder geforderte Liberalisierung der Märkte nach außen und für ausländische Investitionen im Inland führten, so die Kritiker weiter, zu einer Verschlechterung der *terms of trade* und waren somit kontraproduktiv.

WB und IWF entgegnen ihren Kritikern und betonten die Notwendigkeit der Intervention, vor allem in Hinsicht auf Demokratisierung, Armutsbekämpfung sowie soziale Sicherheit. Sie verstanden die Programme als eine Art Initialzündung um Reformen voranzutreiben und als Wegweiser für zukünftige Strategien der nationalen Regierungen.

Das kolportierte Überziel der SAPs war demnach politische und soziale Stabilität und ökonomisches Wachstum. Die Indikatoren des Erfolgs sollten mittels Inflationsraten, Leistungsbilanzsaldos, BIP-pro-Kopf, Lebenserwartung, Alphabetisierungsraten u.a.m. eruiert werden. Hier stellte sich die Frage wie diese Indikatoren den Programmen zugeordnet werden können und somit eine Aussage über die Effektivität der Programme zulassen.

WB und IWF haben dazu eine Reihe von Ansätzen wie Vergleichsmodelle und Simulationen entwickelt, die helfen sollten die Frage nach dem Erfolg/Misserfolg zu beantworten. Sie alle haben jedoch ein entscheidendes Manko: Keines dieser Modelle kann die Frage beantworten was im selben Zeitraum ohne SAPs passiert wäre. Doch genau das ist das entscheidende Kriterium. Übrig bleibt demnach nur eine Annäherung über die Simulationen und Modelle. Nimmt man diese in den Institutionen zumeist intern evaluierten Daten als Ausgangs- und Bezugspunkt der Analyse, so lässt sich für die 20 Jahre Strukturanpassung ein leicht positiver Trend attestieren. Alle in Betracht gezogenen Parameter zeigen einen Performanceanstieg von etwa 10%.

Nimmt man den internen Kriterienkatalog von WB und IWF als Bezugspunkt, was auch der Ausgangspunkt meiner Hypothese war, so lässt sich demnach auf Ebene der Programme zumindest kein Versagen selbiger unterstellen. Auf der anderen Seite fanden die SAPs in den um das Jahr 2000 eingeführten *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) eine Art Fortsetzung im neuen Gewand. Zwar steht dort nunmehr die Armutsreduzierung im Vordergrund, die Inhalte der SAPs lassen sich aber in weiten Zügen wiederfinden. Die ehemals als kurzfristig Angelegte Interventionsstrategie der Strukturanpassung muss demnach – zumindest für mein Dafürhalten – auf institutioneller Ebene als gescheitert betrachtet werden.

Abstract

The endeavor of this research paper is the attempt to analyze the causes and effects of World Banks and IMFs Structural Adjustment Programs (SAPs) from 1980 to 2000. To answer this question my hypothesis rests upon a two-pronged approach. The first approach evaluates the topic on base of the institutional level. The main matter here is, if the two institutions followed their own rules as listed in the articles of agreement. The second approach evaluates the effectiveness on the program level itself. The question here is, if the programs reached the formulated goal criteria. My take in this working paper is therefore to test if the World Bank and the IMFs Structural Adjustment met their own criterions.

World Bank and the IMF were originally founded and invented after World War II to rebuild the national economies and to promote sustainable development through loans, guarantees and technical advice. The World Bank should help Europe to recover from the war and the IMFs assignment was - and still is - to oversee the international monetary system. As answer to the oil shocks and the following financial crises at the beginning of the 1980s, both institutions implemented the SAPs with its primary aim to overcome the occurring economic and financial problems. At this point the former task sharing of the two institutions ended. From then on WB and IMF both provided loans for the common goal. The main character of the SAPs is marked by deregulations, liberalizations and privatizations of the national economies. My analysis shows a dichotomous result. At the institutional level, in my opinion, the practices linked to the SAPs passed over the institutional rules. I justify my notion for example with the fact that within the SAP strategies the political autonomy of sovereign states was cut back in various ways. So looking at my first attempt the result is negative.

Concerning the second approach, the program level itself, the evaluated data material shows – over the 20 years period – a light increase in the performance. Although the allocation from the measured outcome to the SAPs is afflicted with inaccuracies (what would have happened without SAPs), there is - in my opinion - no occasion to declare them as failure.

Independent evaluations on the SAPs in general – which are very limited – recommend in most cases, which I support, a return to the formerly task sharing of the WBs and IMFs agendas to improve the effectiveness in avoiding institutional overlaps.

Lebenslauf

Personalien

Name: Alexander Havlik
Geburtsdatum: 3. Mai 1977
Adresse: Wiener Bundesstraße 11
5300 Hallwang
Telefonnummer: 0699 / 190 223 84
E-mail-Adresse a.havlik@gmx.at



Ausbildung

1987 – 1992 Bundesgymnasium und Europagymnasium
Salzburg-Nonntal
1992 – 1995 Bundesoberstufengymnasium Salzburg-Nonntal
1995 Matura
1996 Präsenzdienst, Ausbildung zum UN-Medical Assistent
1997-2000 Studium der Handelswissenschaften an
der Wirtschaftsuniversität Wien
2005-2006 Studium der BWL an der Wirtschaftsuniversität Wien
2006-2008 Pflegekarenz
WS 2008/12 Studium der Internationalen Entwicklung
an der Universität Wien (Fächerkombination HW/BWL-
Internationale Entwicklung)

Berufliche Tätigkeiten

Juli-September 1997 Ferialpraktikum Mautner Markhof AG
Juli-August 1998 Ferialpraktikum Mautner Markhof AG
Juli-August 1999 Ferialpraktikum Mautner Markhof AG
Dezember 1999 Ferialpraktikum Mautner Markhof Feinkost GmbH

2000 – 2004	Mautner Markhof Feinkost GmbH: Assistenz des Abteilungsleiters / Sachbearbeiter Abteilung für Personal & Recht
März 2006	befr. Dienstvertrag: OSB-International – Prof. Wimmer
2006 - 2011	Assistenz der Geschäftsführung: Premier Public Relations Ges.m.b.H

Sprachen

Englisch	sehr gute Kenntnisse in Wort und Schrift, Business- English/Vertragsenglisch
Juli/August 1989	Sprachaufenthalt: <i>Studio School of English</i> , Letchworth, Cambridge
Juli 1992	Sprachaufenthalt: Course in English Language Communication Skills at <i>ELAC-Eastbourne Language and Activity Centre</i>
Französisch	Grundkenntnisse
Juli 1993	Sprachaufenthalt <i>CIEF-Centre International d'Études Francaises</i> , Université de Bourgogne, Dijon
Juli 1994	Sprachaufenthalt <i>CIEF-Centre International d'Études Francaises</i> , Université de Lumière, Lyon

EDV-Kenntnisse	gute allg. EDV-Kenntnisse, MS Office-Paket, ArcView
-----------------------	---

Interessen	Kochen, Lesen, Kampfsport (Aikido, Wing Tsun), Fallschirmspringen, Basketball
-------------------	--

Sonstiges

Februar 1996	Ausbildung/Prüfung zum Sanitätsgehilfen
März 1996	Ausbildung/Prüfung zum Operationsgehilfen
April 1996	Praktikum beim <i>Roten Kreuz</i> -Tamsweg
Mai 1996	Praktikum im Unfallkrankenhaus Salzburg
WS 2000/2001	Seminar für <i>Personalentwicklung und Vermittlung von Schlüsselqualifikationen</i> am Institut für Management und Wirtschaftspädagogik, WU-Wien