

Aktuelle Governance-Diskussionen (in) der Weltbank *

Vorlese zur SID - Veranstaltung am 27. Mai 2003 in Bonn

- (1) Die Weltbank (WB) und der Internationale Weltwährungsfonds (IWF) sind, wie auch die multilateralen Entwicklungsbanken, Instrumente der internationalen Staatengemeinschaft, mit denen globalpolitische (Entwicklungs-)Ziele umgesetzt werden sollen. Während sich die politischen Ziele in den inhaltlichen Schwerpunkten und Ausrichtungen weitgehend niedergeschlagen und diese sich in den letzten Jahren deutlich verändert haben (Ausrichtung auf die weltweite Armutsbekämpfung, Verpflichtung auf die Millennium Development Goals, etc.), wurden signifikante institutionelle Reformen in ihren Governance-Strukturen bislang nicht vorgenommen.
- (2) Als Kritiken und Probleme, bei denen es um interne Umsetzungsverfahren und die politische Effizienz geht, werden genannt:
die gegenwärtige Vertretungsstruktur sei ineffizient;
das Management könne sich in den meisten Fällen nicht auf die unmittelbare Vertretungsbefugnis der Gouverneure durch die 24 Exekutivdirektoren (ED)¹ verlassen (deren Positionen spiegeln nicht immer die Positionen der vertretenen Regierungen wider);
die Regierungen selber seien nicht „nahe genug“ an den globalen Entwicklungsproblemen und verstünden die Funktion und gegenwärtigen strukturellen Defizite der multilateralen Entwicklungssysteme und der Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) zu wenig;
es gäbe nicht immer Kohärenz der Entscheidungen der Regierungen z.B. in der WB, im IWF und in den regionalen Entwicklungsbanken;
die Amtszeit der meisten der alle 2 Jahre auszuwechselnden ED sei zu kurz, um die WB zu „verstehen“;
der Exekutivrat sei höchst ineffizient und in vielen Verfahren eher eine Belastung denn wirksames Steuerungsorgan für die Operationalisierungen der Bankgeschäfte.
Es stellten sich die Fragen: ist ein Exekutivrat in dieser Form (Resident Board) überhaupt erforderlich und sollte nicht über eine grundsätzliche Veränderung der Vertretungen der Länder in der WB, also der Governance - Struktur nachgedacht werden?
- (3) Reformen in den Governance - Strukturen der Weltbank (dabei ist der IWF nicht zu vergessen) sind erforderlich², um die politische Effizienz der multinationalen Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen. Inhaltlich ist die WB in hohem Masse in den letzten 6 Jahren reformiert worden und „on the right track“, wenngleich aus unserer Sicht noch eine Reihe von Anpassungen und Schwerpunktverschiebungen erforderlich sind³.
- (4) Der Exekutivrat der WB ist von sich aus nicht reformfähig. In Reformverantwortung steht das Development Committee (DC), um entsprechende Schritte zu unternehmen. Analoges gilt für den IWF. Auch die rechtlichen Grundlagen, die „Articles of Agreement“ bedürfen der Überprüfung. Die derzeitigen rechtlichen Regelungen in den „Articles of Agreement“ sehen lediglich vor, dass Beschlüsse im engeren Sinn nur bei Kreditvergaben, Anleihen, Garantien, (eingeschränkt) bei Organisationsverfahren, Ausleihen, Verwaltung der Trust Funds und Investitionen und Verteilung des Nettoeinkommens getroffen werden können. Die für die WB - Strategien z.B. wichtigen Länderpapiere (Country Assistance Strategy – CAS), die PRSP, die Sektorpapiere oder Partnerschaftskooperationen mit anderen Organisationen haben laut diesen Regelungen nur ein für das Management empfehlenden Charakter.
- (5) Künftige Reformen der Governance - Strukturen können aber nicht isoliert betrachtet werden und lassen sich nicht auf institutionenbezogene Strukturen der Weltbank allein reduzieren, sondern sie müssen sich auf das Gesamtsystem der multilateralen Zusammenarbeit und ihrer Instrumente erstrecken. Das bedeutet, dass neben der Leistungsfähigkeit der operativen Geschäfte auch die arbeitsteiligen Bezieh-

* **Dieses Papier stellt eine persönliche Meinungsäußerung des Verfassers dar.**

ungen zum UN-System, den regionalen Entwicklungsbanken, der EU und der bilateralen Gebergemeinschaft neu bewertet werden müssen (wobei in diesen Systemen selbst grundlegende Reformbedarfe vorhanden sind). Letztlich geht es also um die politische Herkulesaufgabe einer Neuordnung und Anpassung der multilateralen Entwicklungs- und Finanzsysteme an die globalen Risikoentwicklungen, wobei die WB und ihre Governance - Probleme nur einen Teil einer Gesamtproblematik darstellen.

- (7) Vor dem Hintergrund der neuen unilateralen Globalpolitik der USA stellen sich auch für die bi- und multilateralen Systeme der Entwicklungspolitik und –zusammenarbeit neue Fragen. Es muss diskutiert werden, wie die per se multilateral angelegte Entwicklungspolitik damit umgeht, wenn sie für einseitige bilaterale Globalinteressen und Pläne instrumentalisiert werden soll. Im übrigen ist es sicher nicht uninteressant zu erwähnen, dass solche Themen im Exekutivrat der WB nicht diskutiert werden, da sie sich (und insb. die meisten ED) als eine „unpolitische“ Institution bzw. „unpolitische“ Vertreter verstehen, die hierzu keine offiziellen Kommentare abgeben. Das Selbstverständnis der WB ist, ökonomische Bewertungen für Bankgeschäfte vorzunehmen und sich politischer Aussagen zu enthalten. Die Zauberformel in den „Articles of Agreement“ heißt: „The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the members or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article 1.“
- (8) Die WB drängt auf die Zielerreichung der MDGs. Die weltweiten Militärausgaben belaufen sich auf 900 Milliarden US-Dollar pro Jahr, die Subventionen zum Schutz allein der eigenen Wirtschaft betragen 350 Milliarden (die USA subventionieren z.B. ihren Baumwollsektor mit einer 4 mal höheren Summe, als sie für Afrika an EZ ausgeben); lediglich z.Zt. 57 Milliarden Dollar werden pro Jahr für Entwicklungszusammenarbeit (ODA-Mittel) ausgegeben, wobei nach Weltbankangaben nur 12 Milliarden direkt in die Entwicklungsländer gehen. Bei der Frühjahrstagung 2003 der WB und des IWF wurde durch die WB deutlich gemacht, dass für die Zielerreichung der UN-Resolution 55/2 (s. <http://www.undp.org/mdg/>), nämlich die Millennium Development Goals (MDG), eine jährliche Summe von 100 Milliarden Dollar erforderlich sei und die jetzt aufgewendeten Summen keinesfalls ausreichend sind⁴.
- (9) Zu Governance - Fragen gehören u.a. auch die Stärkung der Entwicklungsländer und Transitionsländer und deren gleichberechtigte Mitbestimmung in den Gremien und Entscheidungsprozessen in den Bretton-Woods-Institutionen (WB-Jargon: „Voice of the Poor“) sowie die Frage, ob die über Jahrzehnte hinweg „naturwüchsig“ entstandenen Zusammensetzungen der Stimmrechtsgruppen den heutigen politischen Realitäten noch gerecht werden. Ein Bündel von Maßnahmen wäre erforderlich, um hier substantielle Fortschritte zu erzielen, doch hat sich die Diskussion derzeit allein auf Personalverstärkungsmaßnahmen in den afrikanischen ED-Büros reduziert. Es ist interessant und herausfordernd zugleich, wie politische Beschlüsse im bürokratisch-politischen Interessendickicht abgeschliffen und bis zur Unkenntlichkeit reduziert werden. Es scheint derzeit nur wenig Interesse an der weiteren ernsthaften Verfolgung dieser Pläne zu bestehen.
- (10) Die Zusammensetzung der Stimmrechtsgruppen in den Bretton-Woods-Institutionen hat sich politisch überholt und entspricht nicht mehr den heutigen Realitäten und Notwendigkeiten. Besonders deutlich wird dies bei den EU-Ländern. In groteskem Widerspruch zu den Verträgen von Maastricht und Amsterdam sowie zu den europapolitischen Diskussionen findet eine EU-Koordinierung in der WB nicht statt. Gerade dadurch ließe sich ein politisches Profil europäischer Entwicklungspolitik massiv erzielen. Nicht wenige europäische Länder halten an „eigenem“ Einfluss in der Weltbank fest und scheinen hier noch nationalstaatliche Residuen zu sehen, die jedoch von der Realität schon lange überholt sind, jedenfalls nicht zukunftsweisend sind. Hier liegt jedenfalls ein dringender Reform- und Handlungsbedarf seitens der Europäer vor.
- (11) Zum Schluss ein Plädoyer. Es gibt weltweit keine andere Institution, die mit solchen gebündelten und hochqualifizierten Erfahrungen, Wissen, Kenntnissen über Gesellschafts-, Wirtschafts- und Entwicklungsprobleme ausgestattet ist, wie die Weltbank, die mit hoher Geschwindigkeit, Qualifikation und trefflicher Präzision ihre Fähigkeiten abrufen und Problemlösungen anbieten kann. Man mag über die weitgehend „amerikanische“ Diskurskultur streiten und auch darüber, ob in ihr das „konfuzianische

Verhältnis“ zwischen (Entwicklungs-)Begriff und der (Entwicklungs-)Realität genügend berücksichtigt wird. Dennoch sollten bei allen künftigen Reformdebatten diese Fähigkeiten der WB als ein unverzichtbarer Wert betrachtet werden, der zu erhalten ist.

¹ Die 24 Exekutivdirektoren vertreten 184 Länder, wobei diese – außer China, Deutschland, England, Frankreich, Japan, Russland, Saudi-Arabien und den USA – in sog. Stimmrechtsgruppen vertreten sind (s. auch <http://www.worldbank.org>.)

² Andere aus meiner Sicht erforderliche Reformdiskussionen sollen hier nur genannt werden: die organisatorische und personelle Größe der WB, Transparenz der Verfahren, die „amerikanische“ Institutienkultur“, Probleme der horizontalen und vertikalen Kommunikation, effiziente Mittelallokation, Stärkung des Gewichts der Entwicklungsländer, etc.

³ So z.B. ist das Thema „Erneuerbare Energie“, wie noch weitere Themen, ein noch völlig peripheres Aufgabengebiet der WB. - vgl. das Strategiepapier des BMZ: Partnerschaft gegen die Armut – unsere Ziele in der Weltbank, Bonn (BMZ) 2002

⁴ Unter großem Beifall hat Heidemarie Wieczorek-Zeul beim WB/IWF-Frühjahrstreffen 2003 darauf hingewiesen, wie leicht es ist, riesige Summen für Militär- und Sicherheitspolitiken zu mobilisieren, während Finanzierungen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit nur sehr schwer zu erreichen sind. Im Kommuniqué des Development Committee (DC) vom 13. April 2003 heißt es: „There will be a number of opportunities in coming months to press ahead with the commitments made in Doha, Monterrey, and Johannesburg, and also to follow up on Rome, Kyoto, and other international fora. These opportunities must be pursued aggressively by both developing and developed countries if the agreed goals are to be met.“