

# INEF Report

Institut für Entwicklung und Frieden  
der Universität Duisburg-Essen / Standort Duisburg

## **Abkehr vom *Washington Consensus*? Die wirtschaftspolitische Strategie der Weltbank zur Armutsbekämpfung \***

Bettina Führmann

**Heft 71 / 2003**

---

\* Überarbeitete Fassung der Diplomarbeit von November 2002.

## **Zusammenfassung**

Im Herbst 1999 hat die Weltbank eine Abkehr von ihrer neoliberalen Strukturanpassungspolitik und dem *Washington Consensus* verkündet. Doch wurde diese angekündigte Neuausrichtung der entwicklungspolitischen Strategie tatsächlich realisiert? Dieser Report untersucht, ob es sich bei dem von der Weltbank im Weltentwicklungsbericht 2000/2001 vorgestellten neuen Ansatz zur Armutsbekämpfung tatsächlich um eine Neuausrichtung in der Entwicklungsstrategie der Weltbank oder nur um eine Fortführung der alten Strategie unter neuem Namen handelt. Dabei geht er zum einen der Frage nach, in welcher Weise die Kritik an der wirtschaftstheoretischen Grundlage der Weltbankpolitik - die zum *Post-Washington Consensus* geführt hat - in der neuen entwicklungspolitischen Strategie der Weltbank Beachtung findet. Zum anderen, ob es in der neuen entwicklungspolitischen Konzeption gelungen ist, wirtschaftspolitische Reformen und Maßnahmen zur Armutszurückbildung miteinander zu verbinden und damit das Nebeneinander von „harter“ Wirtschaftspolitik und „weicher“ Armutsbekämpfung zu überwinden. Dabei stellt sich heraus, dass durchaus schon Ansätze einer Neuausrichtung in der Armutsbekämpfungsstrategie der Weltbank zu erkennen sind, jedoch noch nicht von einer Abkehr vom „alten“ Konzept des *Washington Consensus* gesprochen werden kann.

## **Abstract**

In autumn 1999 the World Bank announced a renewal of its approaches and practices in development countries as well as the end of its structural adjustment politics based on the *Washington consensus*. But is this announced reorientation of the development strategy actually realized? This report analyses the World Bank's Poverty Reduction Strategy which is presented in the World Development Report 2000/2001. It seeks to answer the question of whether or not the Poverty Reduction Strategy is just old wine in new bottles. It follows the question, in which way the new strategy of the World Bank takes into account the criticisms of the theoretical basis of the *Washington Consensus* - which led to the so called *Post-Washington Consensus*. Furthermore it focuses on the issue, whether the integration of economic policy and measures of poverty reduction is successful. The study shows that there are some new elements adopted by the Poverty Reduction Strategy, while there is no renunciation of the *Washington Consensus*.

Bettina Führmann, Dipl. Ökonomin, Jahrgang 1975, Studium der Wirtschaftswissenschaft und der Politikwissenschaft an der Universität zu Köln und der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg. Seit 2003 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden.
---

## Inhaltsverzeichnis

<b>0. Einleitung.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Die Weltbank und ihre Rolle bei der Armutsbekämpfung .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Vom Washington Consensus zum Post-Washington Consensus.....</b>	<b>9</b>
2.1 Der Washington Consensus und die Strukturanpassungsprogramme ....	9
2.2 Kritik an der Strukturanpassungspolitik der Weltbank und der Post-Washington Consensus .....	15
2.2.1 Frühere Kritik.....	16
2.2.2 Spätere Kritik und Post-Washington Consensus.....	20
2.3 Washington Consensus versus Post-Washington Consensus .....	28
<b>3. Analyse des PRS-Ansatzes: Neuorientierung oder doch nur alter Wein in neuen Schläuchen? .....</b>	<b>31</b>
3.1 Der PRS-Ansatz von Weltbank und IWF als Neuorientierung in der Entwicklungspolitik .....	31
3.2 Analyse der aktuellen Armutsbekämpfungsstrategie der Weltbank ....	36
3.2.1 Ziel .....	40
3.2.2 Makroökonomische Stabilität.....	40
3.2.3 Rolle des Staates.....	41
3.2.4 Wachstumsfaktoren .....	45
3.2.5 Sequencing .....	46
3.2.6 Integration von Wachstumsorientierung und Armutsbekämpfung .....	47
<b>4. Schluss.....</b>	<b>48</b>

**Abkürzungsverzeichnis**

BIP	Bruttoinlandsprodukt
DAC	Development Assistance Committee (der OECD)
F&E	Forschung und Entwicklung
FSE	Fondo Social de Emergencia
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICSID	International Center for the Settlement of Investment Disputes
IDA	International Development Association
IFC	International Finance Corporation
IMF	International Monetary Fund
I-PRSP	Interim-Poverty Reduction Strategy Paper
IWF	Internationaler Währungsfonds
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
NGO	Non-Governmental Organizations
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PAMSCAD	Programme of Actions to Mitigate the Social Costs of Adjustment
PRG	Poverty Reduction and Growth Facility
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SAL	Structural Adjustment Loan
SAP	Strukturanpassungsprogramm
SDA	Social Dimension of Adjustment Project
SECAL	Sectoral Adjustment Loan
UN	United Nations
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund

## 0. Einleitung

Die von der Weltbank<sup>1</sup> seit den 1980er Jahren verfolgte entwicklungspolitische Strategie war bis Mitte der 1990er Jahre stark durch den neoliberalen *Washington Consensus* und den darauf aufbauenden Strukturanpassungsprogrammen (SAP) geprägt, in deren Mittelpunkt makroökonomische Reformen zur Überwindung von binnen- und außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten standen. Die Weltbank verpflichtete im Rahmen dieser SAP die Nehmerländer, bestimmte wirtschaftspolitische Reformen durchzuführen. Die darin vorgesehenen Maßnahmen sollten ein anhaltendes, krisenfreies Wirtschaftswachstum fördern, das durch einen Trickle-Down-Effekt auch den Armen zugute kommen sollte. Nicht zuletzt aufgrund der ausbleibenden Entwicklungserfolge verlor der *Washington Consensus* im Verlauf der 1990er Jahre aber zunehmend an Zustimmung. Kritisiert wurden vor allem die mangelnde Berücksichtigung der sozialen Dimension der Anpassung, das Nebeneinander von makroökonomischen Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung sowie

die mangelnde Berücksichtigung spezifischer Probleme in den jeweiligen Entwicklungsländern, wie die dort häufig auftretenden Marktunvollkommenheiten. Nicht zuletzt wurde bemängelt, dass die Weltbank in ihrer Entwicklungspolitik nur ein Universalmodell zugrunde legte, das in allen Nehmerländern zum Einsatz kam. Aus dieser Kritik kristallisierten sich Elemente einer neuen entwicklungspolitischen Konzeption, der *Post-Washington Consensus* heraus.

Im Herbst 1999 stellten Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) einen neuen Ansatz zur Armutsbekämpfung vor.<sup>2</sup> Sie reagierten damit einerseits auf die ausbleibenden Erfolge der von ihr durchgeführten SAP, andererseits auf die massive Kritik an ihrer Politik. In diesem neuen *Poverty Reduction Strategy* (PRS)-Ansatz soll die Armutsbekämpfung zum übergeordneten Ziel werden, auf das alle wirtschaftspolitischen Entscheidungen auszurichten sind. Armutsbekämpfung soll nicht mehr als „add-on“ im Sinne einer nachgeordneten sozialen Abfederung verstanden werden, sondern ins Zentrum der Entwicklungspolitik rücken. Im Rahmen der neuen Strategie sollen die Entwicklungsländer in Eigenverantwortung und unter Beteiligung der betroffenen gesellschaft-

---

<sup>1</sup> Im Folgenden wird unter der „Weltbank“ die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) und die Internationale Entwicklungsorganisation (International Development Association, IDA) verstanden. Die Weltbank ist Teil der „Weltbankgruppe“, die ihren Sitz in Washington D.C. (USA) hat. Zur Weltbankgruppe gehören neben der Weltbank noch drei weitere Institutionen: Die Internationale Finanzkorporation (International Finance Corporation, IFC), das Internationale Zentrum für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (International Center for the Settlement of Investment Disputes, IC-SID) und die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA).

---

<sup>2</sup> Da sich der IWF erstmals mit Verkündung des neuen PRS-Ansatzes offiziell mit der Armutsreduzierung befasst, steht die Politik der Weltbank im Mittelpunkt in dieser Arbeit. Da es sich bei den Strategien zur Armutsreduzierung um sehr umfassende Strategien handelt, wird hier, um das Thema einzugrenzen, nur die Wirtschaftspolitik zur Armutsreduzierung betrachtet. Andere Aspekte der Strategien zur Armutsreduzierung, wie der Partizipationsprozess, werden im Folgenden ausgeblendet.

lichen Gruppen Strategien zur Armutsbekämpfung entwickeln, die in *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) formuliert werden. Im Weltentwicklungsbericht (WEB) 2000/2001 „Bekämpfung der Armut“ stellte die Weltbank darüber hinaus ihre Strategie zur Armutsbekämpfung vor.

Die Weltbank hat somit einen Wechsel von der wachstumsorientierten Anpassungsstrategie zu einer Armutsbekämpfungsstrategie angekündigt. Dies bedeutet – zumindest rhetorisch – eine Abkehr von der bislang verfolgten Strukturanpassungspolitik. Doch wurde diese angekündigte Neuausrichtung der entwicklungspolitischen Strategie tatsächlich realisiert? Noch ist umstritten, ob sich das neue Konzept der Armutsbekämpfung tatsächlich in dem PRS-Ansatz niederschlägt und der Kritik an der „alten“ Politik genügend Rechnung getragen wird. Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es daher, zu überprüfen, ob es sich bei dem von Weltbank (und IWF) vorgestellten neuen Ansatz zur Armutsbekämpfung tatsächlich um eine Neuausrichtung in der Entwicklungsstrategie der Weltbank oder nur um eine Fortführung der alten Strategie unter neuem Namen handelt. Ausgangspunkt dieser Untersuchung sind die folgenden Fragen:

- (1) In welcher Weise findet die Kritik an der wirtschaftstheoretischen Grundlage der Weltbankpolitik, die zum *Post-Washington Consensus* geführt hat, in der neuen entwicklungspolitischen Strategie der Weltbank Beachtung?
- (2) Ist es in der neuen entwicklungspolitischen Konzeption gelungen, wirt-

schaftspolitische Reformen und Maßnahmen zur Armutsreduzierung miteinander zu verbinden und damit das Nebeneinander von „harter“ Wirtschaftspolitik und „weicher“ Armutsbekämpfung zu überwinden?

Die Beantwortung dieser Fragen erfolgt auf Grundlage der Analyse des Weltentwicklungsberichts (WEB) 2000/2001 „Bekämpfung der Armut“. Die Analyse des WEB erfolgt aus drei Gründen:

1. Der WEB 2000/2001 wurde zum wichtigsten konzeptionellen Meilenstein des neuen Denkens der Weltbank. In ihm stellt die Weltbank ihre Strategie zur Armutsbekämpfung vor: *„Dieser Bericht versucht, das Wissen um die Armut und ihre Ursachen zu erweitern, und stellt Maßnahmen dar, mit deren Hilfe eine Welt geschaffen werden soll, die frei von Armut in allen ihren Dimensionen ist. Er baut nicht nur auf unseren früheren Denkweisen und Strategien auf, sondern erläutert und vertieft darüber hinaus in erheblichem Maße das, was wir für notwendig [Hervorhebung durch die Autorin] erachten, um die Herausforderung, die Armut zu verringern, zu bestehen“* (Vorwort von James D. Wolfensohn; Weltbank 2001: V).
2. Bei den Weltentwicklungsberichten handelt es sich um die wichtigste Publikation der Weltbank, die in der Regel die Hauptziele ihrer politischen Strategien vorgeben (vgl. Burchardt 2003a: 11 und CROP 2000: 1).
3. Die Weltbank selbst weist in mehreren offiziellen Dokumenten auf den

hohen Stellenwert des WEB 2000/2001 für ihre Politik hin. So steht beispielsweise in ihrem Strategic Framework: „*The World Development Report 2000/1 encapsulated what we learned about poverty reduction – emphasizing the themes of opportunity, empowerment, and security*” (World Bank 2001: 3). Und: “*Based on the lessons of development experience, there are two basic pillars underpinning our priorities in the fight against poverty. They are inter-related, embody an emphasis on capacity building, and reflect the translation of the main themes of the WDR 2000/1 into action [...]*” (World Bank 2001: 7).

Nur durch einen Vergleich der alten mit der neuen Strategie lässt sich beurteilen, ob tatsächlich eine Neuausrichtung in der Weltbankpolitik stattgefunden hat. Dazu werden Bewertungskriterien entwickelt, an denen sich ein möglicher Wandel in der Strategie festmachen lässt: Zunächst werden der *Washington Consensus* und der *Post-Washington Consensus* dargestellt. Dabei handelt es sich um entwicklungstheoretische Konzeptionen, auf denen Entwicklungsstrategien und -programme aufbauen können. Sie unterscheiden sich dabei sowohl in ihrer Zielsetzung als auch in den wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die zur Förderung von Entwicklung eingesetzt werden. So beurteilen sie makroökonomische Stabilität, die Rolle des Staates, Wachstumsfaktoren sowie die Frage des Sequencing der einzelnen Maßnahmen jeweils unterschiedlich. Da die alten Programme und Strategien der Weltbank auf dem *Washington Consen-*

*sus* basierten, müsste sich eine Abkehr von dieser rein wachstumsorientierten Konzeption dadurch auszeichnen, dass die neue Strategie nicht mehr auf den Empfehlungen des *Washington* sondern denen des *Post-Washington Consensus* basiert. D. h., sollte die Weltbank in ihrer angekündigten Neuorientierung die Kritik an der Strukturanpassungspolitik berücksichtigt und wirtschaftspolitische Reformen und Maßnahmen zur Armutsreduzierung miteinander verbunden haben, müssen sich in ihrer neuen entwicklungspolitischen Strategie verstärkt Elemente des *Post-Washington Consensus* wiederfinden lassen, da dieser sowohl die geäußerten Kritiken an der alten Weltbankstrategie berücksichtigt als auch wirtschaftspolitische Reformen und Armutsreduzierungsmaßnahmen miteinander verbindet.

Die Arbeit ist in vier Kapitel gegliedert. Um zunächst einen Überblick über die bisherige Weltbanktätigkeit zu geben, erfolgt in **Kapitel 1** eine kurze Darstellung der entwicklungspolitischen Strategien, die die Weltbank seit ihrem Bestehen verfolgt hat.

Um die Frage adäquat beantworten zu können, in welcher Weise die Weltbank die Kritik an der wirtschaftstheoretischen Grundlage der Strukturanpassungspolitik berücksichtigt, müssen sowohl die wirtschaftstheoretische Grundlage der „alten“ Weltbankpolitik als auch die an ihr geäußerten Kritikpunkte hinreichend bekannt sein. Daher wird in **Kapitel 2** zunächst der *Washington Consensus* sowie seine wirtschaftstheoretische Grundlage beschrieben und erörtert. Anschließend wird die an dieser Konzeption und den darauf basierenden

SAP geäußerte Kritik ausführlich dargestellt. Da sich die Ansatzpunkte der geäußerten Kritik im Laufe der Zeit gewandelt haben, wird hier zwischen früherer (1980er Jahre bis Mitte der 1990er Jahre) und späterer (seit Mitte der 1990er Jahre) Kritik unterschieden. Während sich die frühere Kritik hauptsächlich auf die wirtschaftlichen, sozialen, politischen und ökologischen Folgen der SAP bezieht, steht die theoretischen Grundlage der wachstumsorientierten Strategie im Mittelpunkt der späteren Kritik. Der aus dieser Kritik abgeleitete *Post-Washington Consensus* wird im Anschluss detailliert vorgestellt. Zum Abschluss der Kapitels werden *Washington Consensus* und *Post-Washington Consensus* in einem Schema gegenübergestellt. Dieses Schema umfasst die Ziele sowie die wesentlichen Maßnahmen, in denen sich die beiden Konzeptionen unterscheiden.

Dieses Schema dient in **Kapitel 3** als Grundlage der Analyse der im WEB 2000/2001 vorgestellten Strategie zur Armutsbekämpfung.

In **Kapitel 4** erfolgt eine erste Einschätzung, ob der PRS-Ansatz tatsächlich eine Ablösung der umstrittenen Strukturanpassungspolitik darstellt oder ob es sich dabei nur um einen rhetorischen oder partiellen Neuansatz handelt.<sup>3</sup>

## 1. Die Weltbank und ihre Rolle bei der Armutsbekämpfung

Seit ihrem Bestehen hat die Weltbank unterschiedliche entwicklungspolitische Strategien verfolgt. Rückblickend lassen sich fünf Phasen der entwicklungspolitischen Konzeption der Weltbank feststellen, die sich hinsichtlich ihrer Entwicklungsbegriffe, Entwicklungsziele sowie Entwicklungsinstrumente unterscheiden:

- In der **ersten Phase** (die ersten 25 Jahren der Geschäftstätigkeit der Weltbank) setzte die Weltbank „Entwicklung“ mit „Wachstum“ gleich. Dementsprechend zielte die Entwicklungspolitik der Weltbank in erster Linie auf die Förderung von Wirtschaftswachstum. Als zentraler Entwicklungsindikator galt die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Als entscheidendes Entwicklungshemmnis wurde ein Mangel an Investitionskapital angesehen, der durch unzureichende interne Ersparnis hervorgerufen wurde. Durch massiven ausländischen Kapitalimport sollte dieser Investitionskapitalmangel beseitigt und ein investitionsinduzierter und sich selbsttragender Wachstumsprozess in Gang gesetzt werden. Die erzielten Wachstumserfolge würden sich mit der Zeit auf die gesamte Ökonomie ausbreiten und auf dem Wege eines ebenfalls weitgehend automatisch hergestellten Verteilungsprozesses („Trickle-Down-Effekt“) letztlich allen (auch den ärmsten) Bevölkerungsschichten zugute kommen. Da insbesondere in der Herstellung öffentlicher Infrastruktur und dem Aufbau so genannter Schlüssel-

<sup>3</sup> Ob es sich bei dem PRS-Ansatz um die geeignete Strategie zur Armutsbekämpfung handelt und ob sie tatsächlich Erfolge bei der Armutsreduzierung in den Entwicklungsländern hat, kann dagegen anhand der Untersuchungsergebnisse nicht beurteilt werden.



dustrien eine Voraussetzung für die Entwicklung produktiver Wirtschaftssektoren und damit der restlichen Volkswirtschaft angesehen wurde, finanzierte die Weltbank in dieser Zeit in erster Linie Infrastrukturprojekte (vgl. Twele 1995: 83 ff.).

- Die **zweite Phase** wurde durch die Präsidentschaft von Robert McNamara (1968 – 1981) eingeläutet und bedeutete eine Kehrtwende bezüglich der offiziellen entwicklungspolitischen Ausrichtung der Weltbank: Die Verringerung der absoluten Armut wurde zum neuen entwicklungspolitischen Ziel erklärt. Wirtschaftswachstum wurde zwar immer noch als notwendige, jedoch nicht mehr als hinreichende Bedingung für Entwicklung angesehen. Eine so genannte einkommensorientierte Grundbedürfnisstrategie sollte zur Reduzierung der Armut in den Entwicklungsländern führen. Die unmittelbaren Ziele dieser neuen Strategie waren die direkte Verbesserung der Grundbedürfnisbefriedigung sowie die Einkommenserhöhung der Armen. Die Einkommen dieser Gruppe sollten insbesondere durch Produktivitätssteigerungen erhöht werden. An die Stelle des Trickle-Down-Ansatzes trat eine so genannte „Trickle-Up“-Vorstellung: Es wurde angenommen, dass die durch Produktivitätssteigerungen der armen Bevölkerung neu entstehenden Arbeitseinkommen positive Wachstumseffekte in den anderen Wirtschaftsbereichen auslösen würden. Die Wachstumsgewinne der armen Bevölkerung würden mit zeitlicher Verzögerung

in die oberen Gesellschaftsschichten und Wirtschaftsbereiche „durchsickern“ (vgl. Kanbur/Vines 2000: 96 f. und 91 ff.).

Zu Beginn der 1980er Jahre befanden sich zahlreiche Entwicklungsländer in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage, die durch große Zahlungsbilanzdefizite – oft verbunden mit hoher Inflation – und geringes Wirtschaftswachstum gekennzeichnet war. Als Ursachen für diese Krise wurden zum einen die ungünstigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (u. a. die beiden Ölpreiskrisen, die drastischen Veränderungen der Weltmarktpreise für Rohstoffe, der starke Anstieg des internationalen Zinsniveaus und die weltweite Rezession) gesehen. Zum anderen setzte sich bei der Weltbank zunehmend die Erkenntnis durch, dass die verfehlte Wirtschaftspolitik zahlreicher Entwicklungsländer (wie z. B. eine exzessive Binnenmarktorientierung und Abschottung vom Weltmarkt sowie preisverzerrende staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf und expansive Nachfragepolitiken) wesentlich zu den Zahlungsbilanzungleichgewichten und den übrigen wirtschaftlichen Problemen beitrugen. Es wurde deutlich, dass die wirtschaftlichen Probleme und damit auch das Problem der Armut in den Entwicklungsländern nur zu lösen seien, indem ihre strukturellen Ursachen beseitigt werden (vgl. Kuck 1997: 14 und Taube 1992: 5f.). Darüber hinaus befanden sich zahlreiche Länder in einer „Schuldenkrise“: Ihre Auslandsver-

schuldung war in den späten 1960ern und frühen 1970er Jahren angestiegen. Dies lag zum einen an ihren ehrgeizigen Entwicklungsstrategien: In Lateinamerika setzte man in erster Linie auf eine Politik der nachholenden Industrialisierung durch Importsubstitution mittels Konsumgüterproduktion für die heimischen bzw. regionalen Märkte, in einer Vielzahl von afrikanischen Länder auf den Ausbau der Exportwirtschaft. Zur Finanzierung dieser Entwicklungsziele war der Rückgriff auf ausländisches Kapital notwendig. Zum anderen drängten nach den beiden Ölkrisen die privaten Geschäftsbanken mit günstigen, aber kommerziellen Krediten auf die internationalen Finanzmärkte, die sie aufgrund der hohen Einlagen der Erdöl-exportierenden Länder insbesondere europäischen Geschäftsbanken anbieten konnten. Während dieser Zeit erhöhte sich der Anteil an Krediten, die von Geschäftsbanken vergeben wurden am Gesamtschuldenstand bei vielen Ländern beträchtlich. Als sich Anfang der 1980er Jahre dann die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen veränderten, verschlechterten sich für fast alle Entwicklungsländer die *terms of trade*, was zur Folge hatte, dass die Exporteinnahmen deutlich zurückgingen während gleichzeitig die Kosten für viele Importgüter stiegen. Einen weiteren nachteiligen Faktor stellte die strikte Hochzinspolitik der USA dar, die zur Konsequenz hatte, dass sich die Kredite der Entwicklungsländer verteuerten und die Schuldendienstforderungen der Gläubiger deutlich höher

ausfielen als kalkuliert. Diese beiden Effekte führten letztlich dazu, dass die Auslandsschulden für viele Länder unbezahlbar und sie selbst zahlungsunfähig wurden (vgl. Waldmann 2000: 151 f.).

- Als Antwort auf diese Probleme änderte die Weltbank in einer **dritten Phase** ihre Entwicklungsstrategie. Diese neue Strategie sah vor, durch eine grundlegende Änderung der Strukturen in den Entwicklungsländern eine effizientere Nutzung der vorhandenen Ressourcen zu erreichen. Dadurch sollte die wirtschaftliche Lage der Länder stabilisiert und wirtschaftliches Wachstum angeregt werden. Wirtschaftswachstum avancierte somit wieder zum zentralen Entwicklungsziel, während Armutsbekämpfung nicht mehr als explizites Ziel in der Weltbankstrategie genannt wurde (vgl. Twele 1995: 166). Stattdessen gewann die Auffassung, dass wirtschaftliches Wachstum letztendlich über den Trickle-Down-Effekt allen Bevölkerungsteilen zugute kommt, wieder an Akzeptanz (vgl. Twele 1995: 166 und Ribe/Carvalho 1990: 15). Zusätzlich zu den bereits bestehenden Projekt- und Programmkrediten schuf die Weltbank als neues Instrument Struktur- und Sektoranpassungsdarlehen, deren Vergabe an wirtschaftspolitische Auflagen gebunden ist. Die Weltbank forderte die Durchführung von wirtschaftspolitischen Programmen, die zur mittelfristigen Umgestaltung der volkswirtschaftlichen Strukturen beitragen sollten. Diese Programme sind unter dem Begriff „Strukturan-

passungsprogramm“ (SAP) in die entwicklungspolitische Diskussion eingegangen.

- In der **vierten Phase** fand das Ziel der Armutsreduzierung wieder Eingang in die entwicklungspolitische Strategie der Weltbank. In dem im Jahre 1990 veröffentlichten Weltentwicklungsbericht zum Thema „Armut“ formulierte die Weltbank eine Doppelstrategie zur Armutsbekämpfung. Das erste Element dieser Strategie ist die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten für die Armen, die durch die effizientere Nutzung des Faktors Arbeit am wirtschaftlichen Wachstum beteiligt werden sollen. Das zweite Element ist die Steigerung des Lebensstandards der Armen und ihrer Fähigkeit der Einkommenserzielung durch die Bereitstellung grundlegender sozialer Leistungen für die Armen. Im Mittelpunkt steht die Grundversorgung im Gesundheits-, Ernährungs- und Bildungsbereich. Ergänzt wird diese Strategie durch die Bereitstellung von Transfers und Sicherheitsnetzen, um diejenigen zu unterstützen, die nicht von der zweigleisigen Strategie profitieren können (z. B. Alte, Kranke und Behinderte) (vgl. Weltbank 1990: 4f. und Walton 1990: 2).
- Die **fünfte Phase** begann damit, dass die Weltbank gemeinsam mit dem IWF im Jahre 1999 ihre neue Entwicklungsstrategie vorstellte, in der Armutsbekämpfung zum obersten Ziel der Tätigkeiten der beiden Finanzinstitutionen ernannt wurde, auf das alle wirtschaftspolitischen Entscheidungen auszurichten sind. Im

Rahmen dieser Strategie sollen von den Entwicklungsländern eigenverantwortlich und in einem breit angelegten partizipativen Prozess Strategien zur Armutsbekämpfung entwickelt werden, die in so genannten *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) formuliert werden.<sup>4</sup>

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Weltbank bisher dreimal, zumindest rhetorisch, explizit für das Ziel der Armutsreduzierung eingesetzt hat: Erstmals unter dem Weltbankpräsidenten McNamara, der mit seiner Strategie des „*investment in the poor*“ in den 1970ern die Armut direkt bekämpfen wollte. Zum zweiten Mal zu Beginn der 1990er Jahre mit der Betonung der „sozialen Dimensionierung von Anpassung“ im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme. Gegenwärtig macht die Weltbank mit dem Konzept der *Poverty Reduction Strategy Papers* den dritten Versuch, die umfassende Armutsreduzierung in den Mittelpunkt ihrer Aktivitäten zu stellen.

## 2. Vom Washington Consensus zum Post-Washington Consensus

### 2.1 Der Washington Consensus und die Strukturanpassungsprogramme

Im Jahre 1980 begann die Weltbank, Strukturanpassungskredite an Länder mit Zahlungsbilanzproblemen zu vergeben.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Die ausführliche Darstellung der neuen Armutsbekämpfungsstrategie erfolgt in Kapitel 4.1.

<sup>5</sup> Damit drang die Weltbank in einen Bereich ein, der ursprünglich dem IWF vorbehalten war. Da die Stabilisierungskomponente, die in den Strukturanpassungsprogrammen des

Anlass zur Einführung dieser Programme waren schwerwiegende makroökonomische Instabilitäten in den Entwicklungsländern. Diese äußerten sich in großen Zahlungsbilanzdefiziten, hohen Inflationsraten und geringem Wirtschaftswachstum.

Um die Entwicklungsländer in dieser Situation bei der Umsetzung der notwendigen strukturellen Reformen zu unterstützen, schuf die Weltbank Anpassungskredite auf gesamtwirtschaftlicher und sektoraler Ebene: Die Strukturanpassungsdarlehen („Structural Adjustment Loans“, SALs) und die Sektoranpassungsdarlehen („Sectoral Adjustment Loans“, SECALs) (vgl. Michalopoulos 1987: 7). Bei diesen Krediten handelte es sich um so genannte konditionierte Zahlungsbilanzkredite, d. h. die Vergabe solcher Kredite war an die Erfüllung bestimmter wirtschaftspolitischer Auflagen geknüpft. Die Nehmerländer verpflichteten sich bei der Aufnahme eines solchen Kredits, ein mit der Weltbank vereinbartes wirtschaftspolitisches Programm zur strukturellen Anpassung umzusetzen.<sup>6</sup> Ziel dieser Programme war die mittelfristige Umgestaltung der Volkswirtschaften in den Anpassungsländern, um einerseits die Zahlungsbilanzdefizite auf ein tragbares Maß zu reduzieren und andererseits die

Bedingungen für ein anhaltendes Wirtschaftswachstum zu schaffen (vgl. Selowsky 1987: 11 f. und Weltbank 1980: 68). Diese von der Weltbank durchgeführten Programme sind unter dem Begriff des „Strukturanpassungsprogramms“ bekannt, unter dem die Durchführung eines Bündels von wirtschaftspolitischen Maßnahmen verstanden wird, die sowohl die Beseitigung von Zahlungsbilanzdefiziten als auch mittel- bis langfristige Wachstumsförderung zum Ziel haben. Die Weltbank ging davon aus, dass diese Umgestaltung der Volkswirtschaft mithilfe der SAP innerhalb eines Zeitraums von drei bis fünf Jahren abgeschlossen sein könnte (vgl. Stern 1983: 91).

Obwohl die SAP für jedes Land im Einzelnen gemäß der jeweiligen Ausgangslage und Probleme festgelegt wurden, gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die sich fast in jedem dieser Programme wiederfinden. Für diese „Standardelemente“ der SAP prägte der Ökonom *John Williamson* 1989 den Begriff des „*Washington Consensus*“, der in der entwicklungspolitischen Diskussion lange Zeit stellvertretend für die Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank verwendet wurde.<sup>7</sup> Unter diesem Begriff fasste *Williamson* zusammen, was er damals als einen aktuellen Konsens zwischen Politik und Technokraten (dem Kongress der Vereinigten Staaten und den Fachleuten in IWF und Weltbank sowie den wichtigsten Think

---

IWF enthalten war, weitgehend deckungsgleich mit den Stabilisierungsmaßnahmen der Weltbank war, wird im Folgenden das Vorgehen der Weltbank im Anpassungsprozess im Vordergrund stehen.

<sup>6</sup> Die Weltbank sicherte die Umsetzung dieser Programme, indem sie ihre Kredite in mehreren Tranchen auszahlte, wobei die Folgezahlungen die Erfüllung zuvor vereinbarter Ziele voraussetzte. (Vgl. Stern 1983: 93 und Wright 1980: 23).

---

<sup>7</sup> Bei den hier vorgestellten Elementen des *Washington Consensus* handelt es sich um die idealtypische „Textbook-Variante“, in der Realität kamen die einzelnen Elemente in vielfältigen Variationen zum Einsatz.

Tanks) in Bezug auf die notwendigen wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen in Lateinamerika auffasste (vgl. Hemmer/Marienburg 2000: 6). Die Weltbank selbst stellt in ihrem Weltentwicklungsbericht 2000/2001 fest, dass in den 1970ern und 1990er Jahren die meisten wirtschaftspolitischen Programme dem *Washington Consensus* folgten (vgl. Weltbank 2001: 73).

Inhaltlich besteht der *Washington Consensus* aus einer Reihe wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die kurzfristig zur Herstellung makroökonomischer Stabilität (insbesondere der Vermeidung von Zahlungsbilanzdefiziten und Inflation) und zur effizienten Ressourcennutzung in den Entwicklungsländern führen sollten. Mittelfristig sollte zudem wirtschaftliches Wachstum erreicht werden.

Die Armutsbekämpfung ist nicht explizit in dieser Anpassungsstrategie erwähnt, kann aber dennoch als impliziter Bestandteil aufgefasst werden, da die Vorteile durch die Stärkung der Marktkräfte und die Marktöffnung auch den armen Bevölkerungsgruppen zugute kommen sollten. Von dem durch die effizientere Nutzung der vorhandenen Ressourcen

hervorgerufenen Wirtschaftswachstum und der größeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Entwicklungsländer sollten auch die ärmeren Bevölkerungsschichten profitieren. Es wurde angenommen, dass durch Trickle-Down-Effekte die Wohlfahrtsgewinne auch die Armen erreichen würden. Die Weltbank erwartete außerdem, durch marktfördernde Reformen die Willkür und Korruption, unter denen besonders die Armen zu leiden haben, zurückzudrängen. Schließlich sollten die armen Bevölkerungsgruppen von der Deregulierung und Privatisierung und den davon erhofften effizienterem Gesundheits- und Bildungswesen profitieren (vgl. Kulesa 1997: 21). Der *Washington Consensus* umfasst die folgenden zehn wirtschaftspolitischen Forderungen, die den Kern der von der Weltbank durchgeführten SAP kennzeichnen (vgl. Hemmer/Marienburg 2000: 8 ff., Williamson 1997: 60 ff. und Williamson 2000: 252 ff):

## **Washington Consensus**

### **(1) Herstellung fiskalischer Disziplin**

Haushaltsdefizite sollen durch die Verringerung staatlicher Ausgaben abgebaut werden. Durch die damit verbundene Senkung der inländischen Absorption kommt es zu einem Abbau des Nachfrageüberhangs nach inländischen und ausländischen Gütern und somit zu einer Anpassung der gesamtwirtschaftlichen Ausgaben an die verfügbaren Ressourcen. Gleichzeitig sollen die wachstumshemmenden und inflationsfördernden Wirkungen hoher Haushaltsdefizite vermieden werden. Da keine Haushaltsdefizite mehr durch die Zentralbank finanziert werden müssen, kann diese mit einer restriktiven Geldpolitik zum Abbau der hohen Inflation beitragen.

### **(2) Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben**

Öffentliche Zuwendungen an das Militär, an subventionierte Sektoren, an die öffentliche Verwaltung etc. sollen gekürzt werden, während Ausgaben für Bereiche mit hohen ökonomischen Erträgen und positiven Effekten auf eine gleichmäßigere Einkommensverteilung möglichst erhöht, zumindest jedoch nicht gekürzt werden sollen. Zu diesen Bereichen gehören beispielsweise die Gesundheitsvorsorge, das primäre Bildungssystem und die Infrastruktur. Die Umstrukturierung soll ebenfalls zur Anpassung der gesamtwirtschaftlichen Ausgaben an die verfügbaren Ressourcen beitragen.

### **(3) Steuerreform**

Neben der wirksamen Kontrolle der Staatsausgaben ist es notwendig, das Steuersystem in Form einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und einer Kürzung der Steuersätze zu reformieren. Ziel dieser Reformen ist die Stärkung von Anreizen für die Aufnahme unternehmerischer Tätigkeiten, ohne gleichzeitig die Einnahmen des Staates zu gefährden. Gleichzeitig soll die horizontale Steuergerechtigkeit verbessert werden, ohne die bestehende Steuerprogression zu verringern.

### **(4) Finanzielle Liberalisierung**

Bei der Liberalisierung des Finanzmarktes steht der Abbau staatlicher Vorgaben bzw. Beschränkungen im Mittelpunkt. Langfristiges Ziel ist hierbei die Bildung marktbestimmter Zinssätze, die eine effiziente Ressourcenallokation sicherstellen sollen. Aufgrund mangelnden Vertrauens in den Markt können die frei gebildeten Zinssätze kurzfristig jedoch so hoch sein, dass die Zahlungsfähigkeit von Unternehmen und Regierungen gefährdet wird. Unter diesen Umständen sollte ein Zwischenziel angestrebt werden, und zunächst nur die Zinssubventionen für privilegierte Kreditnehmer aufgehoben sowie ein moderat positiver realer Zinssatz angestrebt werden.

### **(5) Schaffung stabiler, wettbewerbsfähiger Wechselkurse**

Auch die Wechselkurse sollen nicht politisch determiniert sein, sondern sich auf Märkten bilden, um eine effiziente Ressourcenallokation sicherzustellen. Da zu Beginn der 1980er Jahre die nationale Währung in den meisten Anpassungsländern überbewertet war, kommt es durch die erforderliche Abwertung zu einer Verschiebung der relativen Preise zu Gunsten der handelbaren Güter eines Landes. Wechselkursbedingte Preisverzerrungen, die bisher die Importgüter begünstigten, werden somit beseitigt und die Wettbewerbsfähigkeit inländischer Produzenten, insbesondere der Exporteure, verbessert. Damit wird die Voraussetzung für einen exportinduzierten Industrialisierungsprozess geschaffen, der als wirksamster Wachstumsmotor angesehen wird.

**(6) Handelsliberalisierung**

Quantitative Restriktionen im Außenhandel sind durch Zölle zu ersetzen, deren Tarife gleitend auf einen einheitlichen Satz von 10%, höchstens 20% gesenkt werden. Uneinigkeit besteht allerdings darüber, mit welcher Geschwindigkeit die Zölle gesenkt werden sollen und ob eine Handelsliberalisierung auch bei negativen makroökonomischen Rahmenbedingungen (Zahlungsbilanzdefizite, Rezession) vorangetrieben werden soll. Ziel der Handelsliberalisierung ist die Weltmarktintegration und die Aktivierung der wohlfahrtssteigernden Effekte des Außenhandels.

**(7) Abbau von Barrieren gegenüber ausländischen Direktinvestitionen**

Restriktionen gegenüber Direktinvestitionen sollen abgebaut und eine Gleichbehandlung inländischer und ausländischer Unternehmen im Land sichergestellt werden. Durch die Direktinvestitionen soll den Entwicklungsländern dringend benötigtes Kapital zugeführt und damit das wirtschaftliche Wachstum angeregt werden.

**(8) Privatisierung**

Staatliche Unternehmen sollen privatisiert werden, da ein wirtschaftliches System mit Privateigentum über stärkere Anreize zu einer effizienten Mittelverwendung verfügt, die mit positiven Auswirkungen auf die Kapitalbildung und den Wachstumsprozess einhergehen.

**(9) Deregulierung**

Marktwidrige Eingriffe des Staates in den Wettbewerbsprozess in Form von Regulierungen, Vorschriften und Auflagen sollen abgebaut werden, da diese Eingriffe eine effiziente Nutzung der vorhandenen Ressourcen verhindern.

**(10) Schutz der Property Rights**

Das Rechtssystem soll den Schutz der Eigentumsrechte garantieren, ohne exzessive Kostenbelastungen zu verursachen. Der Schutz der Eigentumsrechte und damit auch das Recht auf Gewinnaneignung soll für die Bevölkerung ausreichend Anreize bieten, unternehmerische Tätigkeiten aufzunehmen und damit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes zu erhöhen.

Dem *Washington Consensus* und damit dem von der Weltbank verfolgten Ansatz zur Strukturanpassung liegt das neoklassische Paradigma zugrunde (vgl. Taube 1992: 18 und Sinha 1995: 558). Außenhandelstheoretisch basiert das Konzept der Strukturanpassung insbesondere auf den konzeptionellen und empirischen Arbeiten von Balassa über Anpassungspolitik in teilindustrialisierten Entwicklungsländern (vgl. Taube 1992: 18 und Wolff 1987: 34)<sup>8</sup>. In seinen empiri-

schen Untersuchungen kommt er zu dem Ergebnis, dass externe Schocks (wie z. B. Ölpreiserhöhungen) in eher außen- bzw. exportorientierten Ländern geringere negative Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz und auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum haben als in Ländern, die eher einer binnenorientierten Strategie folgen. Dieses Phänomen

---

se als Grundlage der *Washington Consensus* angesehen. So z. B. Bhagwati (1978), Bruton (1989) und Krueger (1978, 1985). Siehe dazu ausführlicher z. B. Menzel 1999: 54.

<sup>8</sup> Neben den Arbeiten von Balassa (1970, 1982) werden weitere Forschungsergebnis-

wird von ihm als Kausalzusammenhang interpretiert (vgl. Balassa 1982: 29 ff.). Für die Wirtschaftspolitik leitet *Balassa* daraus eine außenorientierte Anpassungsstrategie ab. Zentrales Element dieser Strategie ist eine Reform des Anreizsystems für den produktiven privaten Sektor. Durch eine Währungsabwertung sowie den Abbau von Preiskontrollen, Exportsteuern und Importrestriktionen soll die Außenorientierung verstärkt und damit die Anfälligkeit der Volkswirtschaften gegenüber externen Schocks verringert werden.

Binnenwirtschaftlich orientieren sich die SAP der Weltbank an den zentralen Elementen der neoklassischen Theorie. Im Mittelpunkt steht der „freie Markt“, auf dem ein funktionierender Preismechanismus zu einer effizienten Nutzung der vorhandenen Ressourcen und zu wirtschaftlichem Wachstum führen soll. Freie Märkte sind durch Privateigentum an den Produktionsmitteln und das Streben der Individuen nach einer Verbesserung ihrer ökonomischen Lage und ihres sozialen Ranges gekennzeichnet. Die Einzelinteressen bzw. Einzelpläne werden über Marktpreise koordiniert, die sich aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ergeben (vgl. Hunt 1989: 31 ff.). Durch Unter- und Überbietungsprozesse auf den Märkten entsteht ein System der Selbststeuerung, in dem die pretialen Lenkungskräfte die Einzelpläne in ein Gleichgewicht auf allen Märkten überführt werden. In diesem System der Selbststeuerung werden Art und Umfang des Güterangebots so an der Nachfrage ausgerichtet, dass der kaufkräftige Bedarf bestmöglich gedeckt wird und die Entlohnung der Produkti-

onsfaktoren ihrer Leistung im Marktprozess entspricht. In wettbewerblich organisierten Märkten führt der Preismechanismus somit nicht nur zu einer optimalen Versorgung mit produzierten Gütern und Dienstleistungen, sondern auch zur Optimierung des Ressourceneinsatzes. Aus Sicht der neoklassischen Theorie führt daher die Verfolgung von Einzelinteressen über den Preismechanismus zur Maximierung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt (Harmonithese) (vgl. Sinha 1995: 559). Wirtschaftliche Fehlentwicklungen werden dagegen ausschließlich auf Eingriffe des Staates in die Märkte zurückgeführt, die eine Verzerrung des Preismechanismus verursachen. Dadurch wird eine optimale Allokation der vorhandenen Ressourcen verhindert und es kommt zu Wohlfahrtseinbußen (Staatsversagen). Für die Wirtschaftspolitik werden daher Maßnahmen abgeleitet, die freie Märkte fördern und die Rahmenbedingungen herstellen, in denen sich die Marktkräfte frei entfalten können. Dazu zählen insbesondere die Privatisierung, die Deregulierung und die Liberalisierung sowie marktgerechte Preise („*getting the prices right*“). Wirtschaftspolitische Eingriffe des Staates in die Marktprozesse werden dagegen abgelehnt (vgl. Dunn/Ghose/Kneesch 1997: 12). Die Aufgabe des Staates sollte sich darauf beschränken, öffentliche Güter (Justiz, innere und äußere Sicherheit sowie primäre Bildung) bereitzustellen und die Rahmenbedingungen für freie Güter- und Faktormärkte (wie z. B. die Gewährleistung des Privateigentums) zu sichern (vgl. Dunn/Ghose/Kneesch 1997: 18).



## 2.2 Kritik an der Struktur- anpassungspolitik der Weltbank und der Post- Washington Consensus

Die von der Weltbank verfolgte Struktur-  
anpassungspolitik war von Anfang an  
massiver Kritik ausgesetzt. Da sich die  
Ansatzpunkte der geäußerten Kritik im  
Laufe der Zeit gewandelt haben, wird  
hier zwischen früherer und späterer  
Kritik unterschieden. Die frühere Kritik,  
die bereits Anfang der 1980er Jahre  
geäußert wurde, bezieht sich hauptsäch-  
lich auf die wirtschaftlichen, sozialen,  
politischen und ökologischen Folgen der  
SAP. Da im Zusammenhang mit der  
armutsorientierten Wirtschaftspolitik  
insbesondere die sozialen Auswirkungen  
der Maßnahmen des *Washington Con-  
sensus* relevant sind, werden die politi-  
schen und ökologischen Folgen der SAP  
an dieser Stelle ausgeblendet.<sup>9</sup> Die wirt-  
schaftlichen Wirkungen der Anpas-  
sungsmaßnahmen werden nur am Rande  
und insofern berücksichtigt, wie diese  
sich auf die Armut auswirkten. Den  
nachhaltigsten Einfluss auf die Weltbank  
übte die von UNICEF geäußerte Kritik  
aus. Insbesondere die Aufnahme des  
Ziels der Armutsbekämpfung in den  
Zielkatalog der Anpassungsstrategie der  
Weltbank geht auf die ältere Kritik  
zurück.<sup>10</sup>

Anfang der 1990er Jahre entzündete sich  
weitere Kritik an der Politik der Welt-  
bank. Aufgrund der ausbleibenden Er-  
folge der durchgeführten Programme  
und der Entwicklungserfolge von Län-  
dern, die sich nicht oder nur teilweise an  
die Empfehlungen des *Washington  
Consensus* hielten, wurde zunehmend  
das zugrunde liegende Anpassungs-  
modell in Frage gestellt (vgl. Stiglitz 1998c:  
103 und Stiglitz 2000: 1). Es standen  
nicht mehr nur die Auswirkungen der im  
Rahmen der SAP ergriffenen Maßnah-  
men im Mittelpunkt der Kritik, sondern  
auch die theoretischen Grundlage der  
wachstumsorientierten Strategie. Diese  
„spätere Kritik“ verstärkte sich Mitte der  
1990er Jahre und wurde insbesondere  
auch von renommierten Ökonomen wie  
*Dani Rodrik* und *Jeffrey Sachs* erhoben.  
Zu den wichtigsten Kritikern zählt je-  
doch der damalige Chefökonom der  
Weltbank, *Joseph E. Stiglitz*, dessen  
Kritik durch seine exponierte Stellung  
einen nachhaltigen Einfluss auf die  
entwicklungspolitische Diskussion hatte.  
Er prägte den Begriff *Post-Washington  
Consensus*. Im Folgenden wird daher  
exemplarisch die Kritik von *Stiglitz* und  
der von ihm daraus entwickelte *Post-  
Washington Consensus* dargestellt. Seine  
Kritik bezieht sich im Wesentlichen auf  
die wirtschaftstheoretische Basis des  
*Washington Consensus*, die zu enge  
Zielsetzung sowie den begrenzten In-  
strumenteneinsatz der SAP. Hauptkritik-  
punkt ist die fehlende Berücksichtigung  
von Marktunvollkommenheiten, die in  
den Entwicklungsländern eine stärkere  
Rolle des Staates erforderlich machen.

<sup>9</sup> Zu den politischen Folgen siehe z. B. Herbst (1990), Nelson (1984), Tetzlaff (1991), Waller (1989). Zu den ökologischen Folgen siehe z. B. Chahoud (1995), Fues/Unmüßig (1988), Reed (1992).

<sup>10</sup> Die UNICEF-Kritik wird sowohl von den meisten Autoren als auch von der Weltbank selbst als Wegmarke im Prozess der Gestaltung der SAP gewertet (Vgl. Kappel 1990: 55 und Siebold 1995: 7 und Twele

1995: 210 und Wolff 1993: 56 und Weltbank 1990: 125).

*Stiglitz* leitet aus seiner Kritik die Agenda für einen *Post-Washington Consensus* ab. Dieser stellt eine theoretische Konzeption dar, die Elemente einer armutsorientierten Entwicklungsstrategie enthält und sich in wesentlichen Punkten vom *Washington Consensus* unterscheidet.

### 2.2.1 Frühere Kritik

Bereits in der ersten Hälfte der 1980er Jahre wurde die enge Zielsetzung der SAP zunehmend in Frage gestellt. Die sozialen Folgen der SAP rückten stärker ins Zentrum der entwicklungspolitischen Diskussion. Kritiker warfen IWF und Weltbank vor, dass sich die soziale Lage der unteren Einkommensgruppen, insbesondere der Armen und der unteren Mittelschicht, während der Anpassungsphase verschlechterte.<sup>11</sup> So wirke sich beispielsweise die restriktive Haushaltspolitik zum Abbau der Haushaltsdefizite negativ auf die Versorgung der unteren Einkommensschichten mit staatlichen sozialen Dienstleistungen, insbesondere im Bildungs- und Gesundheitsbereich aus. Dieser Effekt wurde durch die Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte, die sich in einer Verringerung der relativen Anteile sozialer Ausgaben im Staatshaushalt zu Gunsten produktiver Sektoren niederschlug, noch verstärkt. Deregulierung und Privatisierung führten zur Beseitigung von Preiskontrollen bei Nahrungsmitteln und anderen Gütern des Grundbedarfs, zu Subventi-

onsabbau sowie zur Einführung oder Erhöhung von Gebühren für staatliche Dienstleistungen. Außerdem kam es zu Entlassungen im öffentlichen Sektor sowie zu Lohn- und Gehaltskürzungen staatlicher Bediensteter, von denen die untere Mittelschicht besonders betroffen war (vgl. Stahl 1995: 88 f. und Taube 1992: 23 f. und Waldmann 2000: 162).

Zwei Ursachen lösten nach Ansicht der Kritiker im Wesentlichen die negativen sozialen Folgen aus: Erstens hätten die SAP in ihrer kurzfristigen Ausrichtung auf wirtschaftliche Stabilisierung und Liberalisierung die sozialen „Kosten“ ausgeblendet bzw. als kurzfristiges, vorübergehendes Phänomen in Kauf genommen. Daher seien in den Programmen zur Strukturanpassung keine Auflagen formuliert worden, um die armen Bevölkerungsgruppen während der Übergangsphase zu schützen und deren langfristige Möglichkeiten zur Einkommenserzielung zu verbessern. Zweitens habe man sich zu sehr auf den Trickle-Down-Effekt verlassen, obwohl das Durchsickern der Wachstumseffekte zu den armen Bevölkerungsschichten nicht gewährleistet gewesen sei (vgl. Stahl 1995: 86).

Mitte der 1980er Jahre erkannte die Weltbank ebenfalls, dass die Anpassungsprozesse längere Zeit beanspruchen würden als ursprünglich angenommen, und ihre Anpassungsprogramme solche negativen sozialen Folgen hervorrufen können (vgl. World Bank 2000: 3). 1986 richtete sie die „Arbeitsgruppe Armutsbekämpfung“ ein, die Auswirkungen der Anpassungsprogramme auf die Armen in den Entwicklungsländern untersuchen und Vorschläge zur Kompensation der

<sup>11</sup> Zur Diskussion der sozialen Kosten der Anpassung siehe u. a. Bourgignon/Morrison (1992), Helleiner (1987), Huang/Nicholas (1987), FAO (1989), Stewart (1991), WHO/WFP (1990), Woodward (1992).

„sozialen Kosten“ entwickeln sollte (vgl. Twele 1995: 211). Darüber hinaus stellte sie zusätzliche Mittel bereit, um arme und „verwundbare Gruppen“ besser zu schützen. Im Jahr 1987 wurde schließlich eine Bestimmung in die Richtlinien für Weltbankmitarbeiter aufgenommen, die eine kurze Einschätzung der sozialen Auswirkungen des Anpassungsprogramms verlangte (vgl. Siebold 1995: 7). Trotz dieser zusätzlichen Maßnahmen änderte sich jedoch die Anpassungsstrategie der Weltbank nicht grundlegend, sondern erfuhr lediglich eine Ergänzung. Weiterhin sah die Weltbank Wirtschaftswachstum und nicht die Armutsreduzierung als ihr explizites Ziel an. Die Bekämpfung der Armut sollte über eine Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums und des davon erhofften Trickle-Down-Effekts gelingen.

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre übte UNICEF erneut<sup>12</sup> starke Kritik an den Anpassungsprogrammen von IWF und Weltbank und forderte eine alternative Anpassungsstrategie. In den UNICEF-Studien mit dem Titel „Adjustment with a Human Face“<sup>13</sup> wurden die sozialen Konsequenzen der Anpassungsprogramme vor allem für Kinder und andere „gefährdete“ Gruppen in denjenigen Entwicklungsländern analysiert, die in

der ersten Hälfte der 1980er Jahre SAP durchgeführt hatten. Zwar weisen die UNICEF-Studien methodische Mängel (vgl. Wolff 1993: 56) auf, dennoch enthalten sie einige Ergebnisse, die im Trend gültig erscheinen (vgl. Kappel 1990: 55 und Siebold 1995: 8). In den meisten der untersuchten Ländern sanken das Pro-Kopf-BIP und die Beschäftigung, zudem stieg in allen untersuchten Ländern die Inflationsrate an. Es kam zu einem Kaufkraftverlust der Ärmsten. Die Anzahl der unter der Armutsgrenze lebenden Menschen nahm zu. Durch die Senkung der staatlichen Pro-Kopf-Ausgaben im sozialen Bereich kam es zu einer Verschlechterung des Gesundheits-, Ernährungs- und Bildungsstands, von der insbesondere Kinder betroffen waren (vgl. Cornia et al. 1989: 40 ff. und 73 ff.). Aus diesen Beobachtungen wurde abgeleitet, dass der konventionelle entwicklungspolitische Ansatz weder geeignet sei, das Wachstum zu fördern noch den sozialen Faktor ausreichend berücksichtigt hätte. Daher wurde, ohne dabei die grundsätzliche Notwendigkeit von struktureller Anpassung in Frage zu stellen, eine alternative Strategie der Strukturanpassung gefordert (vgl. Cornia et al. 1989: 122 f. und 266 ff.). Der neue Ansatz sollte die Grundelemente der konventionellen Strukturanpassung mit dem Schutz der sozial Schwachen und der Wachstumsförderung verbinden. Im Rahmen zeitlich verlängerter, wachstumsorientierter Strukturanpassungsprogramme sollten dabei die Grundbedürfnisbefriedigung der Armen zum expliziten Ziel dieser Anpassungsprogramme avancieren sowie durch gezielte Maßnahmen und spezielle Ergänzungsprogramme die Gewährleistung eines „Min-

---

<sup>12</sup> UNICEF hatte bereits 1984 in ihrem Bericht „The Impact of World Recession on Children“ (Jolly/Cornia 1984) darauf aufmerksam gemacht, dass vor allem Frauen und Kinder in ärmeren Ländern die Hauptleidtragenden wirtschaftlicher Krisen sind und sie daher in den Anpassungsprogrammen besonderen Schutzes bedürfen.

<sup>13</sup> Cornia et al. 1987 und Cornia et al. 1988. Im Folgenden wird auf die deutsche Fassung Bezug genommen (Cornia et al. 1989).

dest-Lebensstandards“ während der Anpassungsphase gesichert werden (vgl. Cornia et al. 1989: 121 ff.).<sup>14</sup>

Die Weltbank reagierte auf diese Kritik, indem sie den SAP ausdrücklich eine soziale Komponente beifügte, mit der die negativen Auswirkungen der Strukturanpassungsprogramme für die ärmeren Bevölkerungsschichten abgedeckt werden sollten (vgl. World Bank 2000: 3). Soziale Ziele wurden Bestandteil der Programme und die Weltbank erhöhte bei ihren Krediten den Anteil von Auflagen mit sozialen Zielen (vgl. Kulesa 1997: 36 und Siebold 1995: 53). Außerdem wurden soziale Aktionsprogramme<sup>15</sup> initiiert und spezielle Fonds<sup>16</sup> eingerichtet. Der Erfolg dieser sozialen Abfederungsmaßnahmen wurde jedoch als relativ gering beurteilt. Bemängelt wurden zum einen die zu geringe Ausstattung mit Finanzmitteln und zum anderen organisatorische Mängel.<sup>17</sup>

Die Reaktion der Weltbank auf die Kritik an ihren Anpassungsprogrammen mündete 1990 in ihrem Weltentwicklungsbericht zum Thema Armut. In diesem Bericht nahm sie erstmals seit 1980 die Armutsreduzierung als explizites Ziel in ihre Anpassungsstrategie auf. Gestützt auf die Analyse von Ländererfahrungen formulierte sie dort eine Doppelstrategie mit dem Ziel der dauerhaften Verminderung der Armut: Das erste Element dieser Strategie umfasst die Förderung breit gestreuter, möglichst arbeitsintensiver Wachstumsprozesse. Damit sollen Einkommensmöglichkeiten insbesondere für die Armen geschaffen werden, die lediglich über den Produktionsfaktor Arbeit verfügen. Das zweite Element dieser Strategie besteht in der erhöhten Investition in Humankapital der Armutsbevölkerung durch die Befriedigung der Grundbedürfnisse bzw. Sicherung der grundlegenden Versorgung in den Bereichen (Aus-)Bildung, Gesundheit und Ernährung. Mit der Verbesserung des Humankapitals sollen die unteren Bevölkerungsgruppen in die Lage versetzt werden, im angestrebten freien Markt höhere Einkommen zu erzielen (vgl. Walle 1990: 6 ff und Walton 1990: 2 und Weltbank 1990: 4). Durch die Kombination einer auf die Stärkung der Marktkräfte ausgerichteten Wirtschaftspolitik mit einer zielgruppenorientierten Entwicklungsstrategie soll die Armut sowohl durch einen „push-up“-Effekt als auch indirekt im Sinne des Trickle-Down-Effekts bekämpft werden (vgl.

<sup>14</sup> Zu den einzelnen Komponenten des alternativen Konzepts vgl. Cornia et al. 1989: 121 ff.

<sup>15</sup> Das bekannteste dieser Programme ist das *Programme of Actions to Mitigate the Social Costs of Adjustment* (PAMSCAD) in Ghana. Für Afrika südlich der Sahara wurde in Zusammenarbeit mit anderen Gebern das *Social Dimension of Adjustment Project* (SDA) geschaffen. Einen kurzen Überblick über Ziele und Instrumente von SDA geben Serageldin/Noël (1990). Weitere Projekte/Programme der Weltbank zugunsten besonderer Bevölkerungsgruppen werden in Ribe/Carvalho (1990) vorgestellt.

<sup>16</sup> Diese wurden vor allem in Lateinamerika geschaffen. Der erste war der *Fondo Social de Emergencia* (FSE), der Vorbild für viele weitere Fonds wurde. Siehe dazu ausführlicher z. B. Siebold 1995: 40 ff. und Stahl 1995: 93 ff.

<sup>17</sup> Siehe hierzu ausführlicher Siebold 1995: 50 ff. Die Weltbank kommt im Rahmen eigener Evaluierungen zu ähnlichen

Beurteilungen; auch sie schätzt die Auswirkungen der sozialen Abfederungsmaßnahmen als gering ein, vgl. z. B. World Bank (1993).

Dunn/Ghose/Kneesch 1997: 5 f). Ergänzend zu dieser Doppelstrategie sollen für die Armutsgruppen, die entweder nicht bzw. nur unzureichend an dem angestrebten Wachstum partizipieren können (beispielsweise Alte, Kranke, Behinderte) oder die von (Anpassungs-)Schocks betroffen sind, „Sicherheitsnetze“ in Form von Überbrückungs- und Transferprogrammen (wie z. B. gezielte Einkommensübertragungen, öffentliche Beschäftigungsprogramme und Sozialversicherungssysteme) ergänzt werden.

Vor dem Hintergrund der an den SAP geäußerten älteren Kritik und die jeweiligen Reaktionen der Weltbank, die zu Modifikationen der SAP führten, lassen sich rückblickend drei Phasen der SAP unterscheiden, die in der folgenden Übersicht dargestellt werden (vgl. Kulesa 1997: 35 und Monbart 1992: 59 ff.):

- In der **ersten Phase** (zu Beginn der 1980er Jahre) stand das Ziel der Wiederherstellung des makroökonomischen Gleichgewichts (insbesondere des Zahlungsbilanzgleichgewichts) im Mittelpunkt der SAP. Um die inländische Absorption an die vorhandenen Ressourcen anzupassen, wurde besonderes Gewicht auf eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik zur Drosselung der Nachfrage gelegt. Durch die Stärkung der Marktkräfte und eine Änderung der Anreizstruktur auf der Angebotsseite sollten die vorhandenen Ressourcen effizienter genutzt werden. Soziale Probleme von Gruppen, die möglicherweise durch die negativen Auswirkungen der SAP entstehen würden, wurden als vorübergehend und damit als

nicht zu berücksichtigendes Phänomen erachtet.

- In der **zweiten Phase** (1984 - 1987) wurden im Wesentlichen dieselben Instrumente wie in der vorhergehenden Phase eingesetzt. Angesichts der Erkenntnis, dass die Strukturanpassungsprozesse deutlich länger als erwartet dauerten, wuchs allerdings die Sensibilität dafür, dass „schwache Gruppen“ besonderen Schutz bedürfen. Dem ursprünglichen Bündel makroökonomischer Auflagen wurden, zumeist additiv, sozialpolitische Komponenten hinzugefügt, um die Konsequenzen der wirtschaftspolitischen Maßnahmen abzufedern oder zu kompensieren.
- Die **dritte Phase** der SAP begann Ende der 1980er Jahre. Ausgehend von den Erfahrungen mit den SAP in den Entwicklungsländern wurde Armutsreduzierung, zusammen mit einer Verbesserung der Effizienz und einer Steigerung des Wirtschaftswachstums, nunmehr explizit als Grundziel der SAP genannt, wobei ein dualistischer Ansatz zur Armutsbekämpfung vorgeschlagen wurde.

Es wird deutlich, dass die Weltbank im Laufe der Zeit soziale Belange bei der Strukturanpassung stärker berücksichtigt und in die SAP aufgenommen hat. Sie erkannte an, dass die Armen während des Anpassungsprozesses geschützt werden müssen und es gezielter Interventionen bedarf, um sie am Wachstum teilhaben zu lassen. Dennoch kann insgesamt keine Abkehr von der ursprünglichen Wachstumsstrategie und dem Glauben an Trickle-Down-Effekte festgestellt werden. Trotz aller Modifikatio-

nen der SAP durch die Weltbank blieb es bei einem Nebeneinander von Armutsbekämpfung und der Stärkung von Wirtschaftswachstum, wobei die Armutsbekämpfung der wirtschaftlichen Struktur- anpassung nachgeordnet war (add-on) und im Wesentlichen auf soziale Abfederungsmaßnahmen reduziert wurde (vgl. Goldberg 2000: 459 und (ausführlicher) Hauser 1993). So wurde weiterhin die zentrale Bedeutung einer neoliberalen Anpassungspolitik im Sinne des *Washington Consensus* und des Wirtschaftswachstums betont, von dem schließlich auch die Armen profitieren könnten. Im Jahresbericht von 1990 wird der Schlüssel zur Linderung der Armut weiterhin in den Maßnahmen des *Washington Consensus* gesehen, die Stabilität und Wachstum fördern sollen (vgl. Weltbank 1990: 58). Entwicklung wurde offensichtlich weiterhin mit Wachstum gleichgesetzt: Nicht die Reduzierung der Armut, sondern die Erzielung von wirtschaftlicher Stabilität und hohem Wirtschaftswachstum war weiterhin primäres Entwicklungsziel der Weltbankpolitik.<sup>18</sup>

### 2.2.2 Spätere Kritik und Post-*Washington Consensus*

Die Kritik von *Stiglitz* setzt zum einen an den Zielen und den Maßnahmen des *Washington Consensus* und zum anderen an deren wirtschaftstheoretischen Grundlagen an. Der *Washington Consensus* gehe von perfekt funktionierenden, sich

selbst regulierenden Märkten aus, die aber in dieser Form in der Realität nicht zu finden sind. Mögliche Unvollkommenheiten oder Mängel der freien Märkte, wie sie aus der Wirtschaftstheorie bekannt seien und gerade in Entwicklungsländern häufig aufträten, würden unterschätzt bzw. gar nicht berücksichtigt. *Stiglitz* stellt fest, dass Märkte aufgrund beschränkter Informationen, Risiko und Unsicherheit, Externalitäten oder öffentlicher Güter nicht perfekt und friktionslos funktionieren. Die Folgen seien gesamtwirtschaftlich unerwünschtes Verhalten (Anreizprobleme), Marktunvollkommenheiten oder Marktversagen. Der Preismechanismus stellt in solchen Fällen kein Garant für die Markträumung dar. Statt einer Räumung der Märkte können sich mengenrationierende Gleichgewichte einstellen. Hieraus ergibt sich ein neuer Stellenwert für den Staat, der einen wichtigen Beitrag leisten kann, um Informationsprobleme abzubauen, Fehlanreize zu korrigieren und die Funktionsfähigkeit des Marktes zu stützen. *Stiglitz* zeigt in seiner Kritik die Grenzen des *Washington Consensus* auf und macht deutlich, dass ein Umdenken in Richtung einer stärkeren Rolle des Staates erforderlich ist. Die von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen, der *Post-Washington Consensus*, umfassen vor allem mikroökonomische Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Märkte, die eine neue Rolle des Staates im Entwicklungsprozess erfordern. Zusammengefasst hält *Stiglitz* den *Washington Consensus* in drei Punkten für unzureichend:

- (1) Die Zielsetzung, die allein die Steigerung des wirtschaftlichen Wach-

<sup>18</sup> So führt die Weltbank im Jahresbericht 1990 aus: „Eines der Hauptziele ... auch künftig darin, zu gewährleisten, dass die Programme zur Reduzierung der Armut mit wirtschaftlicher Stabilität und Wachstum zu vereinbaren sind.“ (Siehe Weltbank 1990: 60).

tums in den Entwicklungsländern beinhaltet, sei zu eng.

- (2) Die aufgeführten Maßnahmen seien unzureichend und unvollständig, weil wichtige Aspekte nicht berücksichtigt werden.
- (3) Die Forderung nach einem Minimalstaat vernachlässige wichtige Aufgaben des Staates.

Diese Kritikpunkte und deren Begründung werden im Folgenden näher betrachtet.

### **Erster Kritikpunkt: Zu enge Zielsetzung des Washington Consensus**

Die Zielsetzung des *Washington Consensus* ist nach Ansicht von *Stiglitz* zu eng. Die Maßnahmen des *Washington Consensus* zielen letztlich alle darauf ab, durch eine effizientere Nutzung der vorhandenen Ressourcen die Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums - gemessen am Bruttoinlandsprodukt - zu erreichen. *Stiglitz* argumentiert, wirtschaftliches Wachstum sei kein Selbstzweck, sondern lediglich Mittel zur Verbesserung des Lebensstandards, zur Reduzierung von Armut und zu einer besseren Gesundheits- und Bildungsversorgung der Bevölkerung (vgl. *Stiglitz* 1998b: 5). Um diese Ziele zu erreichen, sei die Zunahme des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts zwar eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung. Solange nicht sichergestellt sei, dass alle Teile der Bevölkerung am wirtschaftlichen Wachstum partizipieren, trüge eine Steigerung des Bruttoinlandsprodukts nicht automatisch zur Armutsbekämpfung bei. Entwicklung sei demnach mehr als nur eine Steigerung des Wirtschaftswachstums. Eine entwicklungspolitische Konzeption

bedürfe daher einer breiteren Zielsetzung.

### **Zweiter Kritikpunkt: Unzureichende und unvollständige Maßnahmen**

*Stiglitz* hält die im *Washington Consensus* aufgeführten Maßnahmen in den Bereichen makroökonomische Stabilisierung, Finanz- und Kapitalmarktregulierung, Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung für unvollständig und unzureichend, lehnt sie aber nicht grundsätzlich ab. Er ist der Ansicht, dass die empfohlenen Maßnahmen bei sachgerechter Umsetzung wichtige Beiträge zur Entwicklung der entsprechenden Staaten liefern können. Die sachgerechte Umsetzung sei aber in den bisher aufgelegten SAP nicht gewährleistet. Die Ursache dafür sieht *Stiglitz* nicht zuletzt in der unzureichenden theoretischen Grundlage des *Washington Consensus*. Er konstatiert, dass dieses Modell zu sehr auf die Korrektur von Staatsversagen ausgerichtet sei. Durch diese einseitige Sichtweise würden wichtige Faktoren, die zum Funktionieren von Volkswirtschaften beitragen, vernachlässigt.

An der Politik zur makroökonomischen Stabilisierung kritisiert *Stiglitz*, dass im *Washington Consensus* nur zwei Maßnahmen zur Herstellung makroökonomischer Stabilität vorgesehen sind, deren Wirkung zudem zweifelhaft ist: Die vollständige Beseitigung der Inflation und des Haushaltsdefizits durch restriktive Geld- und Fiskalpolitik. *Stiglitz* vertritt die Ansicht, dass die vollständige Beseitigung von Inflation und Haushaltsdefiziten nicht notwendig sei, bzw. sogar Instabilitäten verursachen könne. Hohe und mittlere Inflationsraten seien

zwar zu vermeiden, da jährliche Inflationsraten über 40% eine Hyperinflation mit entsprechenden wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen auslösen können. Seien die Inflationsraten aber erst einmal unter diesen Wert gesunken, sei die Gefahr einer Hyperinflation gebannt. Es bestehe kein Grund, die Inflationsrate mithilfe einer restriktiven Geldpolitik weiter zu senken, da sich keine empirischen Beweise dafür fänden, dass auch niedrige Inflationsraten hohe volkswirtschaftliche Kosten verursachen und deshalb abgebaut werden müssten. Auch die Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Märkte durch eine weitere Verringerung bereits niedriger Inflationsraten sei nicht evident (vgl. Stiglitz 1998a: 7 ff.). Hohe Budgetdefizite seien ebenfalls abzubauen, da sie negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung - wie z. B. hohe Realzinsen, hohe Auslandsverschuldung oder Inflation - haben können. Allerdings existierten in der Theorie keine Erkenntnisse, die die Notwendigkeit eines vollständigen Abbaus der Haushaltsdefizite begründen würden. Wie hoch das optimale Defizit ausfällt, hänge vielmehr von den jeweiligen Umständen - wie z. B. der konjunkturellen Lage, der Bevölkerungsstruktur - des betroffenen Landes ab. *Stiglitz* spricht sich für den Einsatz automatischer Stabilisatoren, die Haushaltsdefizite bewirken können, in der Fiskalpolitik aus. Wirtschaftliche Abschwünge, die mit hoher unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, einem Absinken des Lebensstandards sowie einem Anstieg der Armut verbunden sind, könnten durch das Wirken der automatischen Stabilisatoren eventuell abgemildert, wenn nicht sogar verhindert werden. Der vollständige Abbau von

Haushaltsdefiziten könne dagegen dazu führen, dass sich makroökonomische Instabilitäten verstärken. Dies verkenne der *Washington Consensus* (vgl. Stiglitz 1998a: 9 f.).

Des Weiteren kritisiert *Stiglitz*, dass der *Washington Consensus* mögliche mikroökonomische Ursachen makroökonomischer Instabilitäten vernachlässigt, indem er sich ausschließlich auf die beiden makroökonomischen Größen Inflationsrate und Haushaltsdefizit als Auslöser makroökonomischer Instabilitäten konzentriert. Wirtschaftliche Abschwünge könnten auch durch mikroökonomische Mechanismen, wie Kreditrationierung oder Banken- und Firmenzusammenbrüche verursacht werden. Die Gefahr von Banken- und Firmenzusammenbrüchen, die letztlich die makroökonomische Stabilität gefährden können, bestehe insbesondere in schwachen Finanzsystemen, in denen die Bankenaufsicht sowie Börsenregeln und -aufsicht weitgehend fehlen (vgl. Stiglitz 1998: 17 f. und Stiglitz 1998b: 13). Daraus folgert *Stiglitz*, dass ein funktionierendes, nicht krisenanfälliges Finanzsystem einen erheblichen Beitrag zur makroökonomischen Stabilität leisten kann, wobei der staatlichen Regulierung eine besondere Rolle zukommt (vgl. Stiglitz 1998: 18 ff. und Stiglitz 1998a: 12 ff.). Er bezweifelt allerdings, dass ein vollständig dereguliertes Finanzsystem, wie es im *Washington Consensus* gefordert wird, funktionsfähig und unanfällig für Krisen ist. Ein starkes Finanzsystem sei nicht nur eine Voraussetzung für makroökonomische Stabilität, sondern spiele auch eine entscheidende Rolle bei der Mobilisierung und dem Einsatz von Sparkapi-



tal, von dem ein erheblicher Einfluss auf das Wachstum ausgeht. Aufgrund von Informationsmängeln und unvollständigen Verträgen funktionieren deregulierte Finanzmärkte nicht optimal, weil die Banken höhere Risikoprämien bei der Vergabe von Krediten fordern. Von den steigenden Zinsen und dem verschlechterten Kreditzugang sei insbesondere die ärmere Bevölkerung betroffen, so dass diese keine wirtschaftliche Tätigkeit aufnehmen können. Daher müsse nach *Stiglitz* nicht die alleinige Liberalisierung der Finanzmärkte angestrebt werden, sondern die Herstellung funktionsfähiger Finanzmärkte (vgl. *Stiglitz* 1998: 18 ff.).

Neben der Unzulänglichkeit der Maßnahmen zur makroökonomischen Stabilität bemängelt *Stiglitz*, dass die im *Washington Consensus* verfolgte Strategie, durch eine weit reichende Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung die Lenkung des Ressourceneinsatzes den Märkten zu überlassen, um dadurch wirtschaftliches Wachstum in den Entwicklungsländern zu erreichen, unzureichend sei. Zwar seien Privateigentum an den Produktionsmitteln und ein von staatlichen Regulierungen befreiter Preismechanismus notwendige Bedingungen für eine effiziente Nutzung der vorhandenen Ressourcen, jedoch nicht hinreichend. Eine effiziente Nutzung der Ressourcen sei nur gewährleistet, wenn Wettbewerb auf den Märkten herrsche. Daran würde es jedoch gerade in den Entwicklungsländern mangeln (vgl. *Stiglitz* 1998: 21 f.). Die Maßnahmen des *Washington Consensus* seien nicht geeignet, diesen Mangel zu beseitigen, da kein Schutz vor Monopol-

stellungen vorgesehen sei. Ohne angemessene wettbewerbsrechtliche Vorschriften bestehe aber die Gefahr, dass sich nach einer Privatisierung Monopole bilden. Diese schaden zum einen den Verbraucher, da im Monopol die Preise steigen und sie somit höhere Verbraucherpreise zahlen müssen. Zum anderen führen die Monopolisten nur im geringen Maße Innovationen ein und arbeiten häufig ineffizient, was wiederum Wachstumseinbußen zur Folge hat (vgl. *Stiglitz* 1998a: 18 ff.). Auch von einer Liberalisierung des Handels gehe die Gefahr von Monopolbildungen aus. Privatisierung und Liberalisierung können nach Ansicht von *Stiglitz* daher kein Ziel an sich, sondern nur ein wichtiges Mittel zur Herstellung wettbewerbsfähiger und effizienter Märkte darstellen (vgl. *Stiglitz* 1998a: 7). Sie reichen aber alleine nicht aus, sondern bedürfen einer institutionellen Infrastruktur, die Wettbewerb auf den Märkten sicherstellt (vgl. *Stiglitz* 1998a: 19 f. und *Stiglitz* 1998b: 9). Die Schwäche des *Washington Consensus* bestehe insbesondere darin, dass Privatisierung und Liberalisierung als Ziel an sich und nicht als Mittel betrachtet würden (vgl. *Stiglitz* 1998b: 1).

Auch der im *Washington Consensus* geforderten uneingeschränkten Deregulierung steht *Stiglitz* kritisch gegenüber. Er argumentiert, dass es im Falle von natürlichen Monopolen durchaus angebracht sei, ein gewisses Maß an Regulierung beizubehalten, um die Funktionsfähigkeit dieser Märkte aufrecht zu erhalten. Ein Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern ist beim Vorliegen eines natürlichen Monopols ineffizient, da ein Anbieter die gesamte Nachfrager zu

geringeren Kosten bedienen kann als mehrere Anbieter. Allerdings müsse verhindert werden, dass dieser Alleinanbieter seine im natürlichen Monopol gewonnene Marktmacht nutzt, um in anderen Märkten einzutreten. Die Ausnutzung der Marktmacht würde zu Ineffizienzen führen, so dass eine Regulierung die Funktionsfähigkeit der Märkte sichern kann (vgl. Stiglitz 1998: 23).

### **Dritter Kritikpunkt: Wichtige Aufgaben des Staates werden vernachlässigt**

Der im *Washington Consensus* geforderte Minimalstaat wird von *Stiglitz* abgelehnt. Der These des generellen Staatsversagens und der daraus resultierenden Schlussfolgerung, dass weniger Staat und mehr Markt automatisch zu einer Effizienzsteigerung führen, folgt er nicht. Nach seiner Auffassung schließen sich Staat und Markt nicht gegenseitig aus, sondern ergänzen einander. Das Vorliegen von Marktversagen und Marktmängeln, die auf unvollständige Informationen oder unvollständige Märkte zurückgehen, mache staatliche Eingriffe erforderlich, um die Effizienz der Märkte zu erhöhen und ihre Funktionsfähigkeit zu gewährleisten. Der Staat solle sich zwar aus denjenigen Bereichen zurückziehen, die über Märkte besser versorgt werden könnten, die Reduzierung des Staates auf einen Minimalstaat sei aber keine erfolgsversprechende Maßnahme. Vielmehr solle sich der Staat zu einem auf wichtige Aufgaben, wie die Wirtschaftspolitik, die Bildungs- und Gesundheitsversorgung, die Infrastruktur, die Justiz und den Umweltschutz konzentrieren. Zum anderen soll er auch angemessene Regulierungen bereitstellen sowie die soziale Sicherung

der Bevölkerung gewährleisten (vgl. Stiglitz 1998: 26 ff.).

Im *Washington Consensus* werden nach Ansicht von *Stiglitz* zwei entscheidende Determinanten des wirtschaftlichen Wachstums vernachlässigt, bei denen der Staat eine wichtige Ergänzung des Marktes darstellt: Humankapitalbildung und Technologietransfer.

Humankapital stellt für *Stiglitz* eine wichtige Determinante für Wirtschaftswachstum dar. Empirische Untersuchungen zeigen insbesondere in Entwicklungsländern einen positiven Zusammenhang zwischen Humankapitalinvestitionen und wirtschaftlichem Wachstum. Auf freien Märkten wird Humankapital jedoch nur in unzureichender Menge bereitgestellt. Weil Humankapital nicht als dingliche Sicherheit verwendet werden kann, werden auf freien Kreditmärkten Bildungsdarlehen in unzureichendem Maße vergeben. Dies stellt insbesondere für arme Familien ein Problem dar, da ihnen dadurch der Zugang zu kostenpflichtiger Bildung verwehrt ist. Die Aufgabe des Staates bestehe daher in der Bereitstellung öffentlicher Bildungsangebote und der Verbesserung des Zugangs zu Finanzierungsmöglichkeiten (vgl. Stiglitz 1998: 27 f. und Stiglitz 1998a: 26).

Zwischen Forschung und Entwicklung (F&E) und Wirtschaftswachstum konnte in einigen Ländern ein noch stärkerer positiver Zusammenhang festgestellt werden. Aufgrund der hohen Risiken und der positiven Externalitäten kommt es auf sich selbst überlassenen Märkten nur zu einer suboptimalen Versorgung mit F&E-Leistungen. Hier kann der Staat neue Technologien fördern und

damit zu einer besseren Versorgung beitragen. In den meisten Entwicklungsländern wirke sich der Technologietransfer noch positiver auf das Wirtschaftswachstum aus als die F&E-Leistungen.

Dieser Technologietransfer könne insbesondere durch tertiäre Bildung gefördert werden, über die technologisches Wissen in den Entwicklungsländern verbreitet werden kann. Da die Hochschulbildung mit hohen positiven Externalitäten verbunden sei, wäre eine ausreichende Investition in Humankapital auf freien Märkten nicht gesichert. Nach Ansicht von *Stiglitz* solle daher der Staat die Hochschulen finanzieren, um den nötigen Technologietransfer zu fördern (vgl. *Stiglitz* 1998: 26 ff.).<sup>19</sup>

Aus seiner umfassenden Kritik am *Washington Consensus* zieht *Stiglitz* die Schlussfolgerung, dass der *Washington Consensus* nicht länger als Grundlage für entwicklungspolitische Strategien dienen könne. Um die anstehenden Probleme, die mithilfe des *Washington Consensus* bisher nicht gelöst werden konnten, erfolgreich zu bewältigen, müsse das alte „Paradigma“ überwunden und durch ein neues ersetzt werden. Ein solches neues „Paradigma“ wird von *Stiglitz* als „*Post-Washington Consensus*“ bezeichnet, bei dem es letztlich um „*more instruments and broader goals*“ geht. Die zentralen Elemente dieses *Post-Washington Consensus* werden im Folgenden vorgestellt:

---

<sup>19</sup> Als weitere Möglichkeit des Technologietransfers sieht *Stiglitz* die ausländischen Direktinvestitionen an (vgl. *Stiglitz* 1998: 28).

## Post-Washington Consensus

### (1) Umfassendere Zielsetzung

Aus seiner Kritik der zu engen Zielsetzung des *Washington Consensus* leitet *Stiglitz* eine umfassendere Zielsetzung ab. Eine erfolgreiche Entwicklungsstrategie müsse nicht nur das Wirtschaftswachstum erhöhen, sondern auch den Lebensstandard der Bevölkerung. Oberste Priorität müsse dabei das Ziel der Armutsreduzierung sein (vgl. *Stiglitz* 1998b: 15). *Stiglitz* fordert eine gerechte, nachhaltige und demokratische Entwicklung. Gerecht insofern, dass nicht nur wenige, sondern alle gesellschaftlichen Gruppen am wirtschaftlichen Fortschritt beteiligt werden. Nachhaltig in dem Sinne, dass die natürlichen Ressourcen geschont werden und die Umwelt erhalten bleibt. Demokratisch in dem Sinne, dass die Bürger auf vielfältige Weise an den politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen, die sie selbst betreffen, beteiligt werden (vgl. *Stiglitz* 1998: 31). Das letztgenannte Ziel beinhaltet implizit eine Abkehr von der Konditionalität, die bisher die Strukturanpassungspolitik der Weltbank kennzeichnete. An die Stelle der Konditionalität treten *Ownership* und Partizipation: Entwicklungsstrategien sollen von den Regierungen der betroffenen Länder in Eigenverantwortung (*Ownership*) unter umfassender Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Betroffenen (*Partizipation*) erarbeitet werden (vgl. *Stiglitz* 2000: 2 f.).

### (2) Stabilisierung des gesamtwirtschaftlichen Outputs und die Vermeidung von Arbeitslosigkeit

*Stiglitz* hat in seiner Kritik am *Washington Consensus* aufgezeigt, dass die beiden Maßnahmen, die zur Herstellung makroökonomischer Stabilität vorgesehen sind - vollständige Beseitigung der Inflation und des Haushaltsdefizits durch restriktive Geld- und Fiskalpolitik - makroökonomische Instabilitäten verstärken und dadurch Arbeitslosigkeit verursachen können. Daher sollten die Maßnahmen einer Entwicklungsstrategie stärker auf die Stabilisierung des gesamtwirtschaftlichen Outputs und die Vermeidung von Arbeitslosigkeit als auf eine dogmatische Senkung der Budgetdefizite und Inflationsrate ausgerichtet sein (vgl. *Stiglitz* 1998a: 11).

### (3) Finanzmarktregulierung

Die in der Kritik aufgezeigten Mängel des Finanzmarktes können zu makroökonomischen Instabilitäten und Ineffizienzen führen. Daher sind funktionsfähige Finanzmärkte für die erfolgreiche Entwicklung einer Volkswirtschaft unabdingbar. Um funktionsfähige Finanzmärkte herzustellen, bedarf es nach Ansicht von *Stiglitz* entsprechender Gesetze, die in Verbindung mit einer Finanzmarktregulierung und -aufsicht die bestehenden Informationsmängel lösen. Ziel dieser Regulierung des Finanzsystems müsse es sein, Sicherheit und damit Vertrauen in die Finanzsysteme zu schaffen, Wettbewerb zu fördern, die Verbraucher zu schützen und den Kapitalzugang auch für minderbemittelte Gruppen offen zu halten. Dies kann nur durch regulatorische Rahmenbedingungen geschehen, die ein effizientes Finanzsystem gewährleisten. Dazu ist es auch nötig, bestehende Regulierungen, die den Wettbewerb behindern, zu beseitigen. Gleichzeitig müssen jedoch Regulierungen geschaffen werden, die Wettbewerb und vertrauenswürdigen Handel sichern. Da der Staat nicht jede Handlung der Banken überwachen könne, müssten die Banken über Anreize verfügen, die ein Handeln in die gewünschte Richtung gewährleisten (vgl. *Stiglitz* 1998a: 15 ff.).

### (4) Wettbewerbspolitik

*Stiglitz* hat in seiner Kritik darauf hingewiesen, dass mangelnder Wettbewerb zu Ineffizienzen führen kann. Um die Funktionsfähigkeit der Märkte aufrechtzuerhalten, müssen daher vom Staat entsprechende Wettbewerbsregeln aufgestellt und auch durchgesetzt werden, die wettbewerbswidriges Verhalten wie z. B. Monopolbildung verhindern. *Stiglitz* fordert den Aufbau einer institutionellen Infrastruktur, die eine funktionierende Wettbewerbsordnung enthält (vgl. *Stiglitz* 1998a: 19 ff.).

**(5) Förderung des Humankapitals**

Humankapital stellt eine wichtige Determinante des Wirtschaftswachstums dar, die laut *Stiglitz* im *Washington Consensus* nicht berücksichtigt wird. Da Humankapital auf freien Märkten jedoch nur in unzureichender Menge bereitgestellt wird, solle der Staat öffentliche Bildungsangebote bereitstellen und den Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten verbessern (vgl. *Stiglitz* 1998: 26).

**(6) Technologieförderung**

Eine weitere entscheidende Determinante des Wirtschaftswachstums, die im *Washington Consensus* vernachlässigt wird, ist die Technologie. *Stiglitz* ist der Meinung, dass der Technologietransfer insbesondere durch tertiäre Bildung gefördert werden könne, über die technologisches Wissen in den Entwicklungsländer verbreitet werden kann. Da die Hochschulbildung mit hohen positiven Externalitäten verbunden ist, ist eine ausreichende Investition in Humankapital auf freien Märkten nicht gesichert. Nach Ansicht von *Stiglitz* solle daher der Staat die Hochschulen finanzieren, um den nötigen Technologietransfer zu fördern (vgl. *Stiglitz* 1998a: 26 ff.) Als weitere Möglichkeit des Technologietransfers sieht *Stiglitz* ausländische Direktinvestitionen an (vgl. *Stiglitz* 1998a: 28).

**(7) Sequencing**

*Stiglitz* weist auf die Bedeutung des *Sequencing* von Privatisierung und Liberalisierung hin. Die sofortige Umsetzung aller Maßnahmen (Schocktherapie) blieb seiner Ansicht nach nicht ohne negative Folgen. So wurde die Privatisierung durchgeführt, bevor ein ausreichender Wettbewerb durch eine angemessene Wettbewerbsordnung gesichert war. Die Finanz- und Kapitalmärkte wurden liberalisiert, bevor entsprechende Finanzmarktinstitutionen zur Vermeidung von Funktionsschwächen dieser Märkte geschaffen existierten. Um die negativen sozialen Auswirkungen zu vermeiden, hält *Stiglitz* eine angemessene zeitliche Abfolge der Maßnahmen für erforderlich. Zunächst sollen die erforderlichen institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden, um im Anschluss die von der Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung erhofften entwicklungspolitischen Erfolge erzielen zu können. Bevor beispielsweise staatliche Unternehmen privatisiert werden, sollen durch die Errichtung einer Wettbewerbsordnung Monopolbildung verhindert und der funktionsfähige Marktmechanismus gesichert werden. Des Weiteren ist eine Stärkung des Exportsektors notwendig, um ihn vor einer Marktöffnung international wettbewerbsfähig zu machen (vgl. *Stiglitz* 1998b: 16 f.).

**(8) Effizienz staatlicher Institutionen stärken**

*Stiglitz* misst dem Staat eine entscheidende Rolle im Entwicklungsprozess bei. Der Staat soll als Komplement des Marktes fungieren und die Funktionsfähigkeit der Märkte sichern. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Fähigkeiten der Staat braucht, um den Markt wirksam unterstützen zu können. Schwache Regierungen sind ein entscheidendes Problem in Entwicklungsländern. Die Regierungen sind oftmals nicht stark genug, um die Dienste und die institutionelle Infrastruktur bereitzustellen, die für funktionierende Märkte erforderlich sind. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Effizienz bzw. die Funktionsfähigkeit des Staates. *Stiglitz* sieht es als erwiesen an, dass die Qualität der staatlichen Institutionen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft bestimmen. Daher sei die Reformierung der staatlichen Institutionen ein wichtiger Bestandteil des *Post-Washington Consensus*. Die Maßnahmen sollen darauf abzielen, in den staatlichen Institutionen Anreize zu schaffen, damit diese ihr Handeln stärker am Gemeinwohl ausrichten und Korruption verhindert wird. *Stiglitz* nennt hier verschiedene Anhaltspunkte, wie eine solche Reform der staatlichen Institutionen aussehen könnte. Zur Vermeidung von Korruption sei u. a. eine stärkere Gewaltenteilung mit einer unabhängigen Justiz sowie eine effektive Aufsicht in den Institutionen erforderlich. Durch marktmäßige Mechanismen in den Verwaltungen soll die Effizienz in den staatlichen Einrichtungen erhöht werden (vgl. *Stiglitz* 1998a: 29 f. und *Stiglitz* 1998c: 104). Der *Post-Washington Consensus* umfasst also auch Reformen, die zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Staates notwendig sind. Da in dieser Arbeit jedoch nur wirtschaftspolitischen Maßnahmen untersucht werden, bleiben diese Maßnahmen in der folgenden Analyse der Armutsbekämpfungsstrategie der Weltbank unberücksichtigt.

### 2.3 Washington Consensus versus Post-Washington Consensus

Der *Washington Consensus* und der *Post-Washington Consensus* stellen jeweils Konzeptionen dar, auf denen Entwicklungsstrategien und -programme aufbauen können. Sie unterscheiden sich dabei sowohl in ihrer Zielsetzung als auch in ihren Maßnahmen, die zur Verwirklichung dieser Ziele eingesetzt werden.

Beim *Washington Consensus* handelt es sich um eine am neoklassischen Paradigma orientierte entwicklungspolitische Konzeption, in deren Mittelpunkt der „freie Markt“ als Leitgedanke steht. Freie Märkte sollen eine optimale Allokation der Ressourcen sicherstellen und damit zu ökonomischer Effizienz und Wachstum in den Entwicklungsländern führen. Es wird davon ausgegangen, dass staatliche Interventionen den Entwicklungsprozess einer Volkswirtschaft hemmen, während freie Märkte zu einer optimalen Allokation der vorhandenen Ressourcen und somit zu ökonomischer Effizienz und wirtschaftlichem Wachstum in den Entwicklungsländern führen. Damit die „unsichtbare Hand“ der Märkte wirken kann, wird die Rückführung des Staates gefordert<sup>20</sup> und der Schwerpunkt der ökonomischen Reformen in der Herstellung effizienzfördernder Rahmenbedingungen gesehen. Zentrale wirtschaftspolitische Maßnahme ist die Beseitigung aller Tatbestände, die freie Märkte behindern könnten. Durch

die Herstellung von makroökonomischer Stabilität, unter der ein vollständiger Abbau von Inflation und die Beseitigung von Haushaltsdefiziten verstanden wird, und einer umfassenden Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung soll sich in den Entwicklungsländern Wirtschaftswachstum einstellen, an dem auch die Armen durch den sich automatisch einstellenden Trickle-Down-Effekt partizipieren.

Beim *Post-Washington Consensus* handelt es sich dagegen um eine Konzeption, die theoretisch auf dem *New Institutionalism* oder der *New Political Economy* basiert (vgl. Burchardt 2003a: 12) und die nicht von idealtypischen Marktmodell der Neoklassik, d. h. von perfekt funktionierenden, sich selbstregulierenden Märkten ausgeht, sondern mögliche Marktunvollkommenheiten und Marktversagen berücksichtigt. Der Neo-Institutionalismus versucht, soziale Ordnungsmechanismen in die neoklassische Theorie zu integrieren und basiert auf der Vorstellung, dass Institutionen der entscheidende Faktor für gesellschaftliche Entwicklung sind (vgl. Burchardt 2003a: 12).

Es wird davon ausgegangen, dass auf Märkten keineswegs vollständige Information und vollkommen gesicherte Eigentumsrechte vorliegen. Vielmehr funktionieren Märkte aufgrund beschränkter Informationen, Risiko und Unsicherheit, Externalitäten oder öffentlicher Güter nicht perfekt und friktionslos. Die Folgen sind gesamtwirtschaftlich unerwünschtes Verhalten, Marktunvollkommenheiten oder Marktversagen. Der Preismechanismus stellt in solchen Fällen keinen Garant für die Markträu-

<sup>20</sup> Aufgrund dieses Staatsverständnisses wird der *Washington Consensus* in der Diskussion häufig als „neoliberales“ Konzept bezeichnet.

mung dar. Daher bedarf es neben der „unsichtbaren Hand“ des Marktes staatlicher Eingriffe, die die Effizienz der Märkte erhöhen und ihre Funktionsfähigkeit gewährleisten. Es wird nicht mehr wie im *Washington Consensus* ein Minimalstaat gefordert, sondern der Staat erhält eine strategisch wichtige Rolle im Entwicklungsprozess. Gefordert wird ein „*capable state*“, der den Markt nicht ersetzen, aber steuern soll. Zum einen soll der Staat die Funktionsfähigkeit der Märkte stärken, indem er adäquate Institutionen, z. B. eine funktionierende Banken- und Börsenaufsicht oder Wettbewerbsregeln, bereitstellt. Zum anderen kommt ihm auch eine Rolle in der Umverteilung zu, um unerwünschte Marktergebnisse zu korrigieren. Abweichend von der neoklassischen Theorie, die die Entstehung von Wettbewerbsvorteilen mit Faktorpreisdifferenzialen begründet, wird darüber hinaus im *Post-Washington Consensus* davon ausgegangen, dass Wettbewerbsvorteile stärker wissens- und technologiebasiert sind und entsprechende Maßnahmen gefordert.

Beiden Konzepten liegt allerdings das liberale Grundverständnis zu Grunde, dass der private Sektor weitgehend für die effiziente Produktion und Verteilung von Gütern und Dienstleistungen zuständig ist. Sowohl der *Washington* als auch der *Post-Washington Consensus* gehen davon aus, dass Wirtschaftswachstum durch liberale Wirtschaftsreformen beschleunigt wird. Beim *Post-Washington Consensus* handelt es sich also um eine Strategie, „*das Primat des Marktes über Institutionen und Sozialpolitik besser und effizienter umzusetzen*“

(Burchardt 2003b: 40). Er scheint also weniger Ausdruck eines mittlerweile so oft proklamierten Paradigmenwechsels, als vielmehr ein „*Washington Consensus Plus*“ zu sein (vgl. Burchardt 2003b: 40). Dies erklärt, warum die Maßnahmen Außenhandelsliberalisierung, Privatisierung und Deregulierung in beiden Konzepten eine Rolle spielen. Allerdings wird im *Washington Consensus* eine liberale, marktradikale Position vertreten, die die Überlegenheit marktwirtschaftlicher Ressourcenallokation und die entwicklungshemmenden Fehlregulierungen des Staates betont. Während sich der *Post-Washington Consensus* dagegen in einem Korridor befindet, der zwischen dieser marktradikalen Position und den staatsinterventionistischen Positionen der 1960er und 1970er Jahren liegt. Auf der einen Seite werden der Eigenverantwortung des Individuums ein hoher Stellenwert beigemessen und die Produktion und Verteilung von Gütern und Dienstleistungen weitgehend dem privaten Sektor überlassen. Auf der anderen Seite wird jedoch das Vorliegen von Marktversagen betont und dem Staat wichtige regulierende Funktionen zugewiesen.

Des Weiteren liegt dem *Post-Washington Consensus* ein anderes Entwicklungsverständnis als dem *Washington Consensus* zugrunde. Entwicklung wird nicht mehr mit Wirtschaftswachstum gleichgesetzt, sondern es wird ein nachhaltiges, demokratisches und gerechtes Wachstum gefordert. Die Zielsetzung des *Washington Consensus* lautet „Wirtschaftswachstum“, die des *Post-Washington-Consensus* dagegen „Wirtschaftswachstum zur Reduzierung von

Armut“, d. h. Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung werden hier als integriertes Ziel betrachtet. Während im *Washington Consensus* keinerlei Maßnahmen zur Unterstützung der Armen vorgesehen sind, und davon ausgegangen wird, dass ein Anstieg des Bruttosozialprodukts durch *Trickle-Down-Effekte* auch den Armen zugute kommen würde, wird im *Post-Washington Consensus* ein sozialer Ausgleich vorrangig über den Abbau von Markteintrittsbarrieren, punktuelle Subvention armer Zielgruppen und den Aufbau sozialer Sicherungssysteme sowie Investitionen in Humankapital angestrebt. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, mit denen Wachstumsprozesse initiiert werden sollen, werden darüber hinaus auch in Hinblick auf ihre Wirkungen auf die armen Bevölkerungsgruppen beurteilt und entsprechende staatliche Ergänzungen gefordert. So wird beispielsweise bei der Liberalisierung der Finanzmärkte darauf hingewiesen, dass dadurch den Armen aufgrund höher Zinsen, die für Kredite verlangt werden, der Zugang zu Krediten verwehrt wird. Auch wird betont, dass bei kostenpflichtiger Schulbildung (d. h. bei Bereitstellung von Bildung über Märkte) insbesondere arme Bevölkerungsgruppen ausgeschlossen würden. Sie hätten somit keinerlei Möglichkeit, Produktionsfaktoren (Kapital und/oder Arbeit) in den Wirtschaftsprozess einzubringen und könnten dadurch auch nicht am entstehenden Wohlstand partizipieren. Damit schlägt sich die ältere Kritik an der mangelnden Integration von Wachstumsorientierung und Armutsreduzierung in dieser Konzeption nieder.

Insgesamt kann der *Washington Consensus* als eine rein wachstumsorientierte Konzeption bewertet werden, während es sich beim *Post-Washington Consensus* eher um eine Konzeption handelt, die primär auf die Armutsreduzierung ausgerichtet ist.

Die beiden Konzeptionen können daher zur Untersuchung der Inhalte von entwicklungspolitischen Strategien herangezogen werden. Basieren die Inhalte der Strategie bzw. des Programms der Weltbank stärker auf der Konzeption des *Washington Consensus*, kann diese Politik als wachstumsorientierte Politik bezeichnet werden. Dominieren dagegen die Elemente des *Post-Washington Consensus*, kann von einer armutsorientierten Entwicklungsstrategie gesprochen werden.

Durch die Gegenüberstellung der wesentlichen Elemente/Maßnahmen des *Washington Consensus* und des *Post-Washington Consensus* ergibt sich ein Schema, das als Grundlage für die nun folgende Analyse dient. Durch einen Vergleich der im PRS-Ansatz enthaltenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen mit den Kriterien, die in diesem Schema aufgezeigt werden, lassen sie sich modellhaft einer der beiden theoretischen Entwicklungskonzeptionen zuordnen. Damit soll letztlich eine erste Einschätzung vorgenommen werden, ob es sich bei der von der Weltbank angekündigten Neuausrichtung tatsächlich um einen Strategiewechsel handelt, der aufgrund der theoretischen Kritik angezeigt scheint, oder sie weiterhin der alten theoretischen Konzeption folgt: Sollte in dem von der Weltbank vorgestellten *Poverty Reduction Strategy-Ansatz* die



Kritik an der Strukturanpassungspolitik berücksichtigt werden und wirtschaftspolitische Reformen und Maßnahmen zur Armutsreduzierung integriert sein, müssten sich in dieser Strategie verstärkt Elemente des *Post-Washington Consensus* wiederfinden. Daher ist es zweckmäßig, die Unterschiede zwischen den wesentlichen Elementen (Ziele, makroökonomischen Stabilität, Rolle des Staates, Wachstumsfaktoren sowie der Frage des Sequencing) des *Washington Consensus* und des *Post-Washington Consensus* in Übersicht 1 aufzuzeigen.

### **3. Analyse des PRS-Ansatzes: Neuorientierung oder doch nur alter Wein in neuen Schläuchen?**

#### **3.1 Der PRS-Ansatz von Weltbank und IWF als Neuorientierung in der Entwicklungspolitik**

Die Neuorientierung in der Entwicklungspolitik von IWF und Weltbank wurde 1996 eingeleitet. Angesichts der ausbleibenden Entwicklungserfolge der bisherigen Entwicklungsstrategien und der immer drängenderen Armutsprobleme wurde auf dem Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen die Politik von IWF und Weltbank als Armut verschärfend kritisiert und eine Lösung des Verschuldungsproblems angemahnt. Das Koordinationsgremium der bilateralen Geber, das Development Assistance Committee (DAC) der OECD, griff die Debatte auf und veröffentlichte ein ambitioniertes Dokument unter dem Titel „*Shaping the 21<sup>st</sup> Century*“ (OECD/DAC: 1996). In diesem Dokument wurden die zentralen Ergebnisse der Weltkonferenzen der ersten Hälfte der

1990er Jahre zu einem umfassenden Katalog von sieben vorrangigen Entwicklungszielen gebündelt und konkretisiert. Diese sieben Entwicklungsziele wurden daraufhin zu einem zentralen Bezugspunkt der internationalen Entwicklungsdiskussion und vier Jahre später im Rahmen der UN-Sondergeneralversammlung zu Kopenhagen +5 in Genf politisch verbindlich beschlossen. Auf dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen in New York wurden diese sieben zentralen Entwicklungsziele durch die gesamte internationale Staatengemeinschaft übernommen und ergänzt.

#### **Die Millenniumsziele der Vereinten**

##### **Nationen**

Bis zum Jahr 2015 soll

- der Anteil der in absoluter Armut lebenden Menschen halbiert;
- universale Grundschulbildung in allen Ländern erreicht;
- die Befähigung der Frau zur Selbstbestimmung gestärkt und die Fortschritte bei der Gleichberechtigung von Mann und Frau erkennbar;
- die Sterblichkeitsrate von Säuglingen und Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel gesenkt;
- die Müttersterblichkeit um drei Viertel verringert;
- HIV/Aids und Malaria sowie andere Krankheiten bekämpft;
- nachhaltige Entwicklung gesichert und
- eine globale Partnerschaft für Entwicklung ins Leben gerufen sein.

Übersicht 1:Wesentliche Elemente des *Washington Consensus* und des *Post-Washington Consensus*

<u>Bereiche</u>	<u>Washington Consensus</u>	<u>Post-Washington Consensus</u>
<i>Ziel</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wirtschaftswachstum (gemessen am BIP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nachhaltiges, gerechtes und demokratisches Wachstum</li> </ul>
<i>Makroökonomische Stabilität</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vollständiger Abbau von Inflation und von Haushaltsdefiziten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vermeidung von Arbeitslosigkeit, Stabilisierung der Inflation; Kein optimales Budgetdefizit ermittelbar; Haushaltsdefizite zur Stabilisierung des Wirtschaftsablaufs in bestimmten Situationen erforderlich</li> </ul>
<i>Rolle des Staates</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Minimalstaat: Weitgehender Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen, da von Staatsversagen ausgegangen wird</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>„<i>Capable State</i>“: Staat soll ins Wirtschaftsgeschehen eingreifen, um Wettbewerb sicherzustellen sowie Marktängel und Marktversagen zu beseitigen</li> </ul>
<i>Privatisierung</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen und vollständige Privatisierung öffentlicher Unternehmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rückzug des Staates nur aus den Wirtschaftsbereichen, in denen der Privatsektor effizient arbeitet</li> <li>Rückzug des Staates nur, wenn durch Privatisierung keine Monopolstellungen entstehen</li> </ul>
<i>Deregulierung</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abbau staatlicher Regulierungen, insbesondere von Preis- und Wechselkursrigiditäten auf allen Märkten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abbau staatlicher Preis- und Wechselkursrigiditäten; aber weiterhin staatliche Regulierung in den Bereichen, in denen Märkte nur unvollkommen funktionieren (insbesondere Finanz- und Kapitalmarkt)</li> </ul>
<i>Liberalisierung</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rasche Liberalisierung führt zu effizienter Nutzung aller vorhandenen Ressourcen (Finanz- und Kapitalmarkt, Exportsektor)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liberalisierung generell erforderlich, muss aber durch Institutionen (Wettbewerbsordnung, Finanz- und Kapitalmarktregulierung) flankiert werden</li> <li>Frühzeitige Öffnung der Märkte schadet Exportsektor, wenn dieser noch nicht international wettbewerbsfähig ist; Stärkung des Exportsektors notwendig</li> </ul>

<b><u>Bereiche</u></b>	<b><u>Washington Consensus</u></b>	<b><u>Post-Washington Consensus</u></b>
<i>Wettbewerbspolitik</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbspolitik nicht erforderlich: Wettbewerb stellt sich durch Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung von alleine ein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbspolitik zur Sicherung eines funktionsfähigen Marktmechanismus erforderlich: Ohne Aufstellung und Durchsetzung einer Wettbewerbsordnung Gefahr von Monopolbildung, wenn privatisiert, dereguliert und liberalisiert wird</li> </ul>
<i>Wachstumsfaktoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine explizite Betonung bestimmter Determinanten des Wirtschaftswachstums, da Marktkräfte erforderliche Wachstumsfaktoren in optimaler Menge bereitstellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betonung der Faktoren Technologie und Humankapital als Determinanten des Wirtschaftswachstums, die von freien Märkten nur suboptimal bereitgestellt werden</li> </ul>
<i>Technologie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Freie Märkte sorgen für optimale Versorgung mit F&amp;E-Leistungen und Technologie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zu geringe Versorgung mit Technologie auf freien Märkten, da F&amp;E (zumindest teilweise) öffentliches Gut</li> <li>• Spezifische Politiken zur Förderung des Technologietransfers, insbesondere staatliche Förderung der Hochschulbildung</li> </ul>
<i>Humankapital</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Freie Märkte sorgen für optimale Versorgung mit Humankapital</li> <li>• Kostendeckende Gebühren für (höhere) Bildungseinrichtungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positive Externalitäten verhindern optimale Versorgung mit Humankapital auf freien Märkten</li> <li>• Staat soll Zugangsmöglichkeiten zu Bildungseinrichtungen verbessern</li> </ul>
<i>Sequencing</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein Sequencing: Sofortige, gleichzeitige Durchsetzung aller Maßnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sequencing: Zunächst Schaffung adäquater Rahmenbedingungen für mehr Wettbewerb, erst dann Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung</li> </ul>
<i>Integration von Wachstumsorientierung und Armutsbekämpfung</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armutsreduzierung durch Trickle-Down-Effekte (keine spezifischen Maßnahmen zur Armutsreduzierung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wachstum und Armutsreduzierung als integriertes Ziel</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

Nachdem die Strukturanpassungspolitik der Weltbank auf Grundlage des *Washington Consensus* das Ziel des wirtschaftlichen Wachstums verfolgte, beziehen sich IWF und Weltbank mit ihrer neuen Politik ausdrücklich auf diese internationalen Entwicklungsziele. Damit rückte die Armutsreduzierung in den Mittelpunkt der Entwicklungspolitik.

Zugleich wurde im Juni 1999 in Köln ein umfassender und schneller Schuldenerlass (HIPC II) beschlossen. Die HIPC-Initiative strebt eine dauerhafte Lösung für die Schuldenprobleme der armen hochverschuldeten Länder an. Damit die durch den geringeren Schuldendienst frei werdenden Mittel der Armutsbekämpfung zu Gute kommen, ist der Schuldenerlass an die Bedingung geknüpft, wirtschafts- und sozialpolitische Reformen durchzuführen (vgl. IMF 2000 und Betz 2000: 112 ff.). Diese Reformen sollen am neuen Konsens in der internationalen Entwicklungspolitik ausgerichtet sein.

IWF und Weltbank reagierten auf diese neuen Entwicklungen und stellten auf ihrer gemeinsamen Jahrestagung im Herbst 1999 einen neuen Ansatz zur Armutsbekämpfung vor. Kern dieses Ansatzes sind *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP), in denen von den jeweiligen Ländern selbst entwickelte Strategien zur Armutsbekämpfung im Zentrum stehen. Die PRSP sollen von den Regierungen der jeweiligen Länder entwickelt werden, wobei sich große Teile der Bevölkerung in einem transparenten Prozess an der Strategieentwicklung und -umsetzung beteiligen sollen (vgl. IMF/IDA 1999: 10). Mit dieser neuen *Poverty Reduction Strategy* (PRS) sollen für jedes Land angemessene

Stabilisierungs-, Struktur- und Sozialpolitiken ermittelt werden, um Armut zu reduzieren und gesellschaftliche Entwicklung zu erreichen. Die PRSP bilden seit dem die notwendige Voraussetzung für konzessionäre Weltbank- und IWF-Kredite sowie für Schuldenerlasse im Rahmen der *Highly Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*. Auch andere bi- und multilaterale Geber sollen ihre Unterstützung an den PRSP ausrichten.

Die PRSP unterscheiden sich von den SAP der Weltbank insofern, dass sie die folgenden fünf Prinzipien erfüllen sollen:

1. Die PRSP sollen von den Regierungen der betroffenen Länder in Eigenverantwortung (*Ownership*) unter umfassender Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Betroffenen (*Participation*) erarbeitet werden.
2. Die PRSP sollen ergebnisorientiert sein und sich auf die Maßnahmen konzentrieren, die den Armen zu Gute kommen.
3. Die PRSP sollen umfassend sein und damit der multidimensionalen Natur von Armut Rechnung tragen, d. h. sowohl soziale als auch makroökonomische, strukturelle und sektorale Politikmaßnahmen umfassen.
4. Die PRSP sollen auf Zusammenarbeit ausgelegt sein, so dass sowohl bi- und multilaterale Geber als auch NGOs an dem Prozess beteiligt und eingebunden werden können.
5. Die PRSP sollen auf einer langfristigen Perspektive der Armutsreduzierung basieren (Vgl. IMF/IDA 1999: 6).

Auch wenn die PRSP von den jeweiligen Ländern in Eigenverantwortung entwickelt werden und es sich ausdrücklich nicht um „Blaupausen“ handelt (vgl. IMF/IDA 1999: 9), machen IWF und Weltbank Vorschläge, welche Elemente in den PRSP enthalten sein sollten:

- **Armutsanalyse**

Die Definition von Armut, die Beschreibung der armen Bevölkerungsgruppen (regionale, ethnische, geschlechterspezifische Charakteristika) sowie die Analyse der Ursachen von Armut und der Hauptfaktoren der Hindernisse für ihre Überwindung;

- **Zielsetzung**

Die Formulierung von mittel- bis langfristigen Zielen, von Zielindikatoren sowie von Indikatoren zur Messung des Programmfortschritts;

- **Strategieentwicklung**

Die Ausarbeitung einer integrierten Strategie zur Reduzierung der Armut zur Zielerreichung;

- **Umsetzung**

Die Berechnung der Kosten der Strategie, die Ermittlung der eigenen Ressourcen und der zu erwartenden Höhe externer finanzieller und technischer Unterstützung;

- **Partizipationsprozess**

Die Beschreibung des partizipativen Prozesses der Erarbeitung des PRSP sowie der Auswirkungen der Konsultationen auf den Inhalt des PRSP;

- **Überwachung und Auswertung**

Die Darlegung des Follow-up Prozesses und des geplanten Monitoring (vgl. IMF/IDA 1999: 10).

Die PRSP sollen alle drei Jahre weiterentwickelt und in der Zwischenzeit Fortschrittsberichte erstellt werden. Die partizipative Armutsanalyse, Zielsetzung, Strategieentwicklung, Umsetzung und Überwachung stellen somit einen kontinuierlichen Prozess dar, um eine fortlaufende Anpassung der Ziele und Mittel an die aktuelle Situation in den Ländern zu gewährleisten (vgl. Eberlei 2000: 165). Die Rolle von IWF und Weltbank beschränkt sich bei der Entwicklung der nationalen Armutsstrategien auf eine beratende Funktion. Andere Akteure wie UN-Organisationen, bilaterale Geber und NGOs sollen in dieser Phase ebenfalls beratend tätig werden. Die fertiggestellten Strategiepapiere müssen jedoch von den Exekutivgremien des IWF und der Weltbank genehmigt werden, so dass beide Institutionen noch immer einen entscheidenden Einfluss auf die Entwicklungsstrategien der Länder haben können.<sup>21</sup>

Die PRSP nehmen als operatives Instrument heute eine entscheidende Rolle in der Politik von IWF und Weltbank ein.<sup>22</sup> Die Strategiepapiere zur Armutsreduzierung bilden zum einen die Voraussetzung für den weitgehenden Schuldenerlass im Rahmen der HIPC-Initiative<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Ob IWF und Weltbank tatsächlich diesen Einfluss geltend machen, um ihre entwicklungspolitischen Vorstellungen durchzusetzen, stellt eine entscheidende Frage bei der Untersuchung der Partizipationsprozesse in den PRSP dar. Zu den Partizipationsprozessen siehe u. a. Eberlei (2002).

<sup>22</sup> Bisher haben 34 Länder ein Full-PRSP vorgelegt.

<sup>23</sup> HIPC steht für Highly Indebted Poor Countries. Zur Darstellung der HIPC-Initiative siehe z. B. Unmüßig (1999), Eberlei (1999) und WEED (2000).

Zum anderen müssen im Rahmen der Zusammenarbeit mit IWF und Weltbank alle Länder, die konzessionäre IDA-Kredite und IWF-Mittel in Anspruch nehmen wollen, eine Armutsbekämpfungsstrategie erstellen.<sup>24</sup> Die PRSP werden damit zum wichtigen Planungs- und Steuerungsinstrument in den ärmsten Entwicklungsländern und bilden die programmatische Grundlage für alle künftigen Anpassungsprogramme und Projektkredite von IWF und Weltbank (vgl. Eberlei/Siebold 2002: 4 ff. und IMF/IDA 1999: 3 und Walther/Hentschel 2002: 3). Da die Erstellung dieser Papiere in einem partizipativen Prozess eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, der neue Ansatz aber so schnell wie möglich umgesetzt werden soll, akzeptieren Weltbank und IWF für eine Übergangszeit vorläufige PRSP, die so genannten *Interim-Poverty Reduction Strategy Papers* (I-PRSP).

Der IWF legte im Rahmen der neuen Entwicklungsstrategie die *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF)<sup>25</sup> auf, deren Inanspruchnahme an die Erstellung eines PRSP geknüpft ist. Das komplementäre Finanzierungsinstrument der Weltbank sind die *Poverty Reduction Support Credits* (PRSC), mit denen die Ausführung der Reformen, die in den PRSP zur Armutsreduzierung vorge-

schlagen werden, finanziert werden sollen. In diesen beiden Finanzierungsinstrumenten spiegelt sich auch die stärkere Trennung der Verantwortlichkeiten wider. Während die Weltbank mit ihren PRSC typischerweise Reformen im öffentlichen Sektor und armutsorientierte Sektorpolitiken finanziert, unterstützt der IWF mit seiner PRGF insbesondere makroökonomische Reformen, z. B. in der Wechselkurs- und Steuerpolitik. Sich überschneidende Aufgaben werden von beiden Institutionen jetzt in enger Koordination bearbeitet (vgl. Betz 2000: 115 und IMF 2001).

### 3.2 Analyse der aktuellen Armutsbekämpfungsstrategie der Weltbank

Ausgehend von einem erweiterten Armutsbegriff konkretisiert die Weltbank in ihrem Weltentwicklungsbericht 2000/2001 ihre neue Strategie zur Armutsbekämpfung. Armut wird jetzt als ein ausgeprägter Mangel an Wohlergehen definiert. Dieser Mangel setzt sich aus materiellem Mangel, geringer Qualität des Bildungs- und Gesundheitswesens, Schutzlosigkeit, Risikoanfälligkeit gegenüber Krisen und Mangel an Mitsprache und Machtlosigkeit zusammen (vgl. Weltbank 2001: 19). Um diese Form der Armut wirksam zu bekämpfen, hat die Weltbank eine dreiteilige Armutsbekämpfungsstrategie entwickelt, deren drei Elemente im Folgenden vorgestellt werden:

#### (1) Möglichkeiten fördern

Die wirtschaftlichen Möglichkeiten für Arme sollen durch kombinierte marktbestimmte und nicht-marktbestimmte

<sup>24</sup> Das sind alle 81 Länder, deren Pro-Kopf-Einkommen 2001 unter 875 US-Dollar lag; Auch die übrigen bi- und multilateralen Geber sollen ihre Entwicklungshilfen an den PRSP ausrichten (vgl. Eberlei/Siebold (2002), S. 4 ff. und IMF/IDA (1999), S. 3 und Walther/Hentschel (2002), S.3 f.).

<sup>25</sup> Die PRGF ersetzt die *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF), mit der der IWF zuvor seine Strukturanpassungsprogramme finanzierte.

Maßnahmen verbessert werden. Das Gesamtwachstum soll gefördert und die Armen zugleich mit mehr Eigenmitteln ausgestattet werden. Durch eine gezielte Förderung soll zudem sichergestellt werden, dass die Armen höhere Erträge aus diesen Eigenmitteln erzielen können und somit die Armut verringert wird.

### (2) Empowerment fördern

Die Fähigkeiten der Armen, sich auf lokaler Ebene an politischen Prozessen zu beteiligen, soll gestärkt werden. Dadurch sollen zugleich ihre Einflussmöglichkeiten auf staatliche Institutionen, die ihr Leben wesentlich beeinflussen, verbessert werden. Vom Empowerment wird ein Abbau politischer, rechtlicher und sozialer Hürden, die die Partizipationsmöglichkeiten dieser Bevölkerungsgruppen einschränken, erwartet. Auch soll die Verantwortlichkeit von staatlichen Institutionen gegenüber den Armen erweitert und ihre Bereitschaft, auf die Bedürfnisse der Armen einzugehen, erhöht werden (vgl. Weltbank 2001: 47).

### (3) Sicherheit verbessern

Mehr Sicherheit für Arme bedeutet, ihre Schutzlosigkeit gegenüber Risiken wie Krankheiten, wirtschaftlichen Schocks und Naturkatastrophen zu vermindern und ihnen zu helfen, eingetretene schwere Krisen zu bewältigen (vgl. Weltbank 2001: 48).

Für jeden dieser Bereiche nennt die Weltbank eine Reihe von Maßnahmen, die zur Reduzierung der Armut eingesetzt werden sollen und die sich gegenseitig ergänzen. So werden beispielsweise für den Bereich „Schaffung von Mög-

lichkeiten u. a. die folgenden Maßnahmen genannt:

- **Förderung privater Investitionen** durch eine solide Steuer- und Währungspolitik, eine solide Investitionsordnung, „gesunde“ Finanzsysteme, ein klares, transparentes wirtschaftliches Umfeld, Rechtsstaatlichkeit und Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption. Darüber hinaus werden Maßnahmen gefordert die sicherstellen, dass Kleinst- und Kleinbetriebe effektiv an Märkten teilnehmen können: Die Verbesserung des Zugangs zu Krediten durch Förderung einer höheren Kapitalintensität und den Abbau der Ursachen für Marktversagen; die Senkung der Transaktionskosten für den Zugang zu Exportmärkte durch einen verbesserten Zugang zur Internet-Technologien, Exportmessen und Schulungsangeboten für modernen Geschäftspraktiken sowie der Bau von Zubringerstraßen, um physikalische Hemmnisse zu beseitigen (vgl. Weltbank 2001: 9).
- **Expansion in internationale Märkte** durch Handels- und Kapitalmarktliberalisierung (vgl. Weltbank 2001: 9 f.).
- **Aufstockung der Eigenmittel der Armen** durch Ausbau des Angebots an grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Leistungen sowie Abbau von Hindernisse auf der Nachfrage-seite (etwa durch Stipendien für arme Kinder); institutionelle Maßnahmen und eine solide Verwaltung sowie

mit Hilfe von Märkten und mehreren Marktteilnehmern soll die Bereitstellung hochwertiger Leistungen gewährleistet werden. Dies soll durch Reformen der staatlichen Bereitstellung von Leistungen, etwa im Bildungsbereich, als auch durch Privatisierung geschehen, welche die Ausweitung des Leistungsangebotes auf die Armen gewährleistet (vgl. Weltbank 2001: 10).

- **Aufbau von Infrastruktur und Wissenstransfer in arme Regionen** durch die Schaffung einer sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur in armen, entlegenen Gebieten (unter anderem in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation, Schulen, Gesundheitsdienste und Strom); die umfassende Bereitstellung von grundlegenden städtischen Versorgungsleistungen in Slums im Rahmen einer weitreichenden Strategie für die Städte sowie den Ausbau des Zugangs zu Informationen für arme Dörfer, um ihnen die Teilnahme an Märkten sowie die Überwachung der örtliche Verwaltung zu ermöglichen (vgl. Weltbank 2001: 9 ff.).

Für den Bereich „Förderung des Empowerment“ werden u. a. folgende Maßnahmen aufgeführt:

- **Schaffung politischer und rechtlicher Grundlagen für eine umfassende Entwicklung** durch Herstellung von Transparenz; Schaffung demokratischer und partizipativer Mechanismen zur Entscheidungsfindung und Überwachung der Umsetzung und den Auf- und Ausbau von Rechtssystemen, die das Wirtschaftswachstum und die Gleichheit

vor dem Gesetz fördern. Zur Förderung des Zugangs für Arme zu Ressourcen, Informationen sowie zum Rechtssystem, werden folgende Maßnahmen genannt: unentgeltliche Rechtsberatungen und die Verbreitung von Informationen zu Rechtsverfahren (vgl. Weltbank 2001: 11).

- **Schaffung öffentlicher Verwaltungen zur Förderung von Wachstum und Gleichheit** (vgl. Weltbank 2001: 11).
- **Förderung von Dezentralisierung und Gemeinschaftsentwicklung** durch Stärkung der Entscheidungsfähigkeit auf lokaler Ebene; Dezentralisierung von Finanzressourcen und Maßnahmen, die verhindern, dass örtliche Eliten Macht und Ressourcen an sich „reißen“. D. h. Förderung effektiver Mechanismen zur politischen Mitbestimmung des Volkes und zur Überwachung der Regierung und Verwaltungen durch die Bürger (vgl. Weltbank 2001: 11).
- **Beseitigung sozialer Hemmnisse** beispielsweise durch Bekämpfung von Diskriminierung; Abschaffung der von der Rechtsordnung und dem Rechtssystem geförderten Diskriminierung aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit, Rasse oder Geschlecht und eine stärkere Vertretung und Mitbestimmung von Frauen und benachteiligten ethnischen und rassischen Gruppierungen in Gemeinschafts- und nationalen Organisationen (vgl. Weltbank 2001: 11).

Als zentrale Maßnahmen, die die Schutzlosigkeit von armen Bevölkerungsgruppen gegenüber Risiken wie Krankheiten, wirtschaftlichen Schocks und Naturkatastrophen vermindern und



ihnen helfen, eingetretene schwere Krisen zu bewältigen werden genannt:

- **Modulare Ansätze zur Unterstützung der Armen bei der Risikobewältigung.** Z. B. Mikroversicherungsprogramme, die Mikrokreditprogramme für arme Frauen ergänzen sowie Nahrungsmittelprogramme und Sozialfonds (vgl. Weltbank 2001: 12 f.).
- **Nationale Programme zur Verhinderung von, Vorbereitung und Reaktion auf schwere Erschütterung des Finanzsektors und Naturkatastrophen** (vgl. Weltbank 2001: 13).
- **Nationale Systeme der sozialen Risikobewältigung; die gleichzeitig Wachstum fördern** (z. B. Kranken- und Arbeitslosenversicherungen) (vgl. Weltbank 2001: 13).
- **Vermeidung von Unruhen und Konflikten sowie die Bekämpfung von HIV/Aids** (Weltbank 2001: 12 f.).

In diesem Zusammenhang betont die Weltbank, dass sowohl der strategische Ansatz als auch die Bereiche, für die Maßnahmen empfohlen werden, lediglich als Leitfaden dienen. Die einzelnen Prioritäten und Maßnahmen müssten von den jeweiligen Ländern unter Berücksichtigung des spezifischen ökonomischen, gesellschaftspolitischen, strukturellen und kulturellen Kontextes festgelegt werden (vgl. Weltbank 2001: 46). Die Prioritäten können nicht abstrakt festgelegt werden, sondern müssen sich in diesen Kontext einfügen und einen breiten nationalen Konsens widerspiegeln (vgl. Weltbank 2001: 50).

Ihre angekündigte Abkehr von den Strukturanpassungsprogrammen und der einseitigen Wachstumsorientierung wird von der Weltbank u. a. damit begründet, dass nach ihrer heutigen Auffassung

- wirtschaftliches Wachstum zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für dauerhafte Armutsreduzierung bilde. Es müsse daher mehr als bisher geleistet werden, um schnelleres Wachstum zu erreichen und mit der Armutsreduzierung zu verbinden. Dazu seien Maßnahmen erforderlich, die direkt auf die Armen abzielen und es ihnen ermöglichen, an den Marktprozessen teilzunehmen und vom Wachstum zu profitieren;
- wirtschaftliche Reformprogramme, die nicht von den jeweiligen Regierungen und Gesellschaften der Empfängerländer mit ausgearbeitet werden, zum Scheitern verurteilt seien;
- Armut und Einkommensungleichheit ernsthaft Gefährdungen für dauerhaftes Wachstum darstellen und Armut sich nicht allein durch den Aufbau sozialer Sicherheitsnetze und einkommenschaffender Investitionen reduzieren lasse. Vielmehr bedürfe es einer Stärkung der Armen durch ausreichende Partizipation an den wirtschaftlichen und politischen Prozessen sowie öffentlicher Institutionen, die ihnen gegenüber verantwortlich sind (vgl. Betz 2000: 116, IMF 2001 und Weltbank 2001: 38 ff.).

Die folgende Bewertung der Strategie zur Armutsbekämpfung bzw. ihrer Maßnahmen erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr werden ge-

zielt die wirtschaftspolitischen Maßnahmen dargestellt und bewertet, die für die Erläuterung der strategischen Ausrichtung im Bereich der Armutsbekämpfung als geeignet erscheinen.

### 3.2.1 Ziel

Die Weltbank bezieht sich mit ihrer neuen Armutsbekämpfungsstrategie eindeutig auf die internationalen Entwicklungsziele für das Jahr 2015. Diese umfassendere Zielsetzung spiegelt sich auch im WEB 2000/2001 wider, in dem betont wird, dass Wirtschaftswachstum allein nicht ausreicht, um die Armut zu reduzieren. Stattdessen wird ein „*gerecht verteiltes*“ (Weltbank 2001: 7), *nachhaltiges* und *umweltverträgliches Wirtschaftswachstum* (Weltbank 2001: 56) angestrebt. Der WEB 2000/2001 definiert soziale und ökonomische Entwicklung als gleichberechtigte Ziele und Armut als mehrdimensionales Phänomen, welches neben ökonomischen auch soziale Aspekte umfasst und neben Wirtschaftswachstum die Schaffung von sozialen Sicherheiten und Empowerment erforderlich macht. Hinsichtlich der Zielsetzung kann also von einer „Neueinsicht“ der Weltbank gesprochen werden. Darüber hinaus werden sogar die Verteilungsfragen thematisiert: Über eine Reihe von empirischen Studien wird dokumentiert, dass eine deutliche Korrelation zwischen Wirtschaftswachstum, Einkommensverteilung und Armutssenkung existiert. Der Bericht erkennt hierbei an, dass Länder mit größerer Einkommensgleichheit bei gleichbleibenden Wachstumsraten schnellere Erfolge bei der Armutssenkung erreichten als Länder mit ver-

gleichsweise hohen sozialen Unterschieden (vgl. Weltbank 2001: 53ff). Umverteilung wird somit explizit als eine Bedingung für armutsorientiertes Wachstum anerkannt (vgl. Weltbank: 46).

Die Zielsetzung, die der neuen Armutsbekämpfungsstrategie zugrunde liegt, impliziert damit eine Abkehr vom Glauben an den Trickle-Down-Effekt. Es wird nicht mehr davon ausgegangen, dass die erzielten Wachstumserfolge „automatisch“ auch die ärmeren Bevölkerungsgruppen erreichen. Anstelle des Trickle-Down-Effekts tritt die Auffassung, dass es staatlicher Eingriffe zur Umverteilung bedarf, um die Armen am wirtschaftlichen Wachstum teilhaben zu lassen und die Lebensqualität der gesamten Bevölkerung zu verbessern. Damit betrachtet die Weltbank in ihrer neuen Strategie Wachstum und Armutsbekämpfung als integrierte Ziele. Die Zielsetzung des *Poverty Reduction Strategy-Ansatzes* entspricht damit in hohem Maße den Forderungen des *Post-Washington Consensus*. Von der eindimensionalen Zielsetzung des *Washington Consensus*, die nur auf eine Steigerung des Wirtschaftswachstums ausgerichtet war, wird Abstand genommen.

### 3.2.2 Makroökonomische Stabilität

Makroökonomische Stabilität wird weiterhin als eine entscheidende Determinante des Wirtschaftswachstums angesehen. Dabei werden insbesondere der Abbau von Haushaltsdefiziten und niedrige Inflationsraten betont. Solide Geld-, Kredit- und Fiskalpolitiken sollen ihren Beitrag leisten, das wirtschaftliche Wachstum zu fördern (vgl. Weltbank 2001: 9 und 56). Die Betonung der

Maßnahmen, Haushaltsdefizite abzubauen und Inflationsraten zurückzuführen, deutet auf ein Verharren im alten Denken, da diese beiden Maßnahmen zentrale Elemente des *Washington Consensus* darstellen. Zwar weisen auch einige Aussagen im WEB auf eine Abkehr vom *Washington Consensus* hin. So zum Beispiel der Hinweis, dass sich makroökonomische Schwankungen negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken können (vgl. Weltbank 2001: 56) und die Forderung nach dauerhaften antizyklische Sicherheitsnetze, die greifen können, wenn Länder von schweren Krisen (z. B. des Finanzsektors und Naturkatastrophen) erschüttert werden (vgl. Weltbank 2001: 13). Diese Maßnahme spricht für den geplanten Einsatz von automatischen Stabilisatoren, der im *Washington Consensus* nicht vorgesehen war. Insgesamt wird jedoch der makroökonomische Stabilisierung immer noch eine bedeutende Rolle, so dass nicht von einer Abkehr vom *Post-Washington Consensus* gesprochen werden kann.

### 3.2.3 Rolle des Staates

In der neuen Strategie der Weltbank werden dem Staat zwei zentrale Aufgabenfelder zugewiesen. Erstens wird der Staat als unerlässliche Ergänzung des Marktes aufgefasst, zweitens wird dem Staat in der Armutsbekämpfungsstrategie eine entscheidende Rolle eingeräumt.

Als Komplement zum Markt hat der Staat in der neuen Strategie der Weltbank gleich mehrere Aufgaben zu erfüllen: Der Staat soll dort Märkte schaffen, wo sie derzeit noch fehlen; er soll die Funktionsfähigkeit der Märkte verbessern; schließlich soll der Staat auch für

die Armen den freien Marktzugang gewährleisten (vgl. Weltbank 2001: 71 ff.). Um diese Aufgaben zu erfüllen, soll der Staat entsprechende Gesetze erlassen, öffentliche Güter bereitstellen, die Kreditvergabe an die Armen erleichtern sowie zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur tätigen und Alphabetisierung fördern. Die Weltbank erkennt in ihrer neuen Strategie insbesondere an, dass freie Märkte nicht immer automatisch zu höherem wirtschaftlichen Wachstum führen, und Marktformen deswegen ohne den Aufbau effektiver Institutionen bei der Armutsreduzierung und Wachstumsförderung scheitern können.<sup>26</sup> Die Annahme der Armutsbekämpfungsstrategie, dass freie Märkte auch unvollkommen sein können und daher die Möglichkeit des Marktversagens bestehe, stimmt weitgehend mit den theoretischen Aussagen des *Post-Washington Consensus* überein. Hier scheint die Weltbank in ihrer Stra-

---

<sup>26</sup> Vgl. Weltbank 2001: 38. Ein neues Verständnis der Weltbank für die Rolle des Staates wurde bereits 1997 im Weltentwicklungsbericht „Der Staat in einer sich ändernden Welt“ deutlich, der den Beginn der Neuorientierung der Weltbank markiert. In diesem Bericht wird eine stärkere Rolle des Staates gefordert. Das Leitbild des Minimalstaates und das umfassende Marktvertrauen wurden durch die Erkenntnis abgelöst, dass keine nachhaltige Entwicklung ohne Staat möglich ist. Die Dichotomie von Markt und Staat wird in diesem Bericht aufgelöst und deren komplementäre Beziehung betont. Es werden eine Vielzahl von Feldern genannt, in denen sich Markt, Staat und zivilgesellschaftliche Organisationen einander ergänzen können. Dabei wird kein Patentrezept präsentiert, sondern Ausgangspunkte zur Reform staatlicher Institutionen genannt, so dass die Rollenverteilung zwischen diesen Akteuren den nationalen Gegebenheiten angepasst werden kann (vgl. Messner/Nuscheler 2001: 411 f.).

ategie eine wesentliche Neuorientierung vorgenommen zu haben.

Der Staat stellt in der neuen Armutsbekämpfungsstrategie nicht nur eine Ergänzung der Märkte dar, ihm wird auch eine entscheidende aktive Rolle in der Armutsbekämpfung zugesprochen. Staatliche Umverteilungsmaßnahmen sollen Ungleichheiten reduzieren, die als Hemmnis für den Abbau der Armut angesehen werden: „Zu den effektivsten Maßnahmen gegen die Armut gehören diejenigen, die durch Umverteilung zu mehr Gerechtigkeit sorgen und gleichzeitig Effizienz der von den Armen genutzten Märkten erhöhen“ (Weltbank 2001: 93). Dazu soll der Staat Steuern und Abgaben insbesondere bei der Bereitstellung von Sozialleistungen und Infrastruktur als Instrument zur Umverteilung nutzen (vgl. Weltbank: 94 ff.). Zur Verringerung der Ungleichheit werden von der Weltbank staatliche Eingriffe nicht vollständig abgelehnt. Selbst über eine Bodenreform wird in der neuen Entwicklungsstrategie nachgedacht (vgl. Weltbank 2001: 112 ff.). Die Rolle des Staates geht hier weit über die eines Minimalstaates, wie er im *Washington Consensus* gefordert wird, hinaus. Marktergebnisse werden nicht mehr als unantastbar angesehen, sondern sollen vom Staat durch Umverteilungsmaßnahmen korrigiert werden, um die Armut effektiver zu bekämpfen.

Insgesamt entspricht die Rolle des Staates somit dem Staatsverständnis des *Post-Washington Consensus*. Es wird kein Minimalstaat gefordert, sondern das gezielte Eingreifen des Staates, um die Funktionsfähigkeit der Märkte herzustellen bzw. zu erhöhen und um durch ge-

zielte Umverteilungsmaßnahmen die Armutsbekämpfung zu forcieren. Ob sich diese Umkehr auch in den einzelnen Politikbereichen niederschlägt, soll anhand der folgenden Maßnahmen im Detail überprüft werden.

#### ▪ **Privatisierung und Deregulierung**

In der Armutsbekämpfungsstrategie werden die Privatisierung und Deregulierung weiterhin als wichtige Maßnahmen genannt. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Privatisierung und der Abbau von staatlicher Wirtschaftslenkung bereits in vielen Ländern positiv ausgewirkt haben. Gerade im Agrarsektor führen nach Ansicht der Weltbank die Privatisierung und die Beseitigung von staatlichen Interventionen zu einem Produktivitätszuwachs in der Landwirtschaft. Von dem dadurch hervorgerufenen Zuwachs der landwirtschaftlichen Produktion haben nach Ansicht der Weltbank insbesondere auch arme Bevölkerungsgruppen profitiert, da viele Arme der Gruppe der kleinen Agrarproduzenten angehören (vgl. Weltbank 2001: 79). Von der Deregulierung wird ein erheblicher Beitrag zur direkteren Beteiligung der Armen an den Märkten erwartet. Dazu sollen unnötige Vorschriften und Bestimmungen abgebaut werden, da diese hohe fixe Kosten verursachen, die gerade den armen Bevölkerungsgruppen den Marktzugang verschließen (vgl. Weltbank 2001: 85). Auch von einer Privatisierung staatlicher Monopole werden sich Vorteile erhofft, da private Anbieter – häufig kleine und mittlere Unternehmen – diese Leistungen zu niedrigen Preisen und effizient anbieten können (vgl. Weltbank 2001: 86).

Die Weltbank verzichtet in ihrer neuen Entwicklungsstrategie darauf, aus diesem Zusammenhang eine vollständige Privatisierung und Deregulierung abzuleiten, wie sie es im *Washington Consensus* getan hat. Stattdessen weist sie auch auf die möglichen negativen Folgen solcher Reformen hin, die z. B. in Form höherer Nahrungsmittelpreise für die Stadtbevölkerung durch höhere Preise von Agrarerzeugnissen auftreten können. Auch bei der Privatisierung der natürlichen Monopole weist die Weltbank darauf hin, dass die alleinige Privatisierung nicht zwingend zu mehr Wachstum und einer Erhöhung der Lebensstandards in den Entwicklungsländern führt: „*Bessere Regulierung ist nicht immer gleichbedeutend mit weniger Regulierung*“ (Weltbank 2001: 86). Am Beispiel der Privatisierung der Gas-, Wasser-, Strom- und Telekommunikationsversorger zeigt sie, dass zur Verhinderung einer Monopolstellung der privaten Versorger angemessene Regulierungsinstitutionen unverzichtbar sind, um faire Preise zu gewährleisten (vgl. Weltbank 2001: 86).

Die Weltbank nimmt in ihrer neuen entwicklungspolitischen Strategie Abstand von der noch im *Washington Consensus* erhobenen Forderung, unverzüglich eine umfassende Privatisierung und Deregulierung umzusetzen. In ihrer neuen Strategie erkennt die Weltbank mögliche Probleme, die mit einer vollständigen Privatisierung und Deregulierung verbunden sein können. Insbesondere die Gefahr der Monopolbildung wird gesehen. Damit werden in der neuen Armutsreduzierungsstrategie der Weltbank die Grenzen der Privatisierung und Deregulierung, wie sie im *Post-*

*Washington Consensus* genannt werden, berücksichtigt und die Kritik daran entsprechend verarbeitet.

#### ▪ **Liberalisierung**

Im Weltentwicklungsbericht wird an vielen Stellen herausgestellt, dass gut funktionierende Finanzmärkte große Bedeutung für das wirtschaftliche Wachstum haben. Gleichzeitig wird auf die Unvollkommenheiten dieser Märkte hingewiesen. So verschlechtern Informationsasymmetrien den Zugang für Arme zum Kapital (vgl. Weltbank 2001: 88). Um ihnen den Zugang zu Krediten – aber auch zu Sparinstrumenten – zu erleichtern, wird daher in der neuen Strategie der Abbau bzw. die Korrektur dieser Marktunvollkommenheiten gefordert (vgl. Weltbank: 2001: 88). Durch den Aufbau von Finanzmarktinstitutionen und innovativen Ansätzen für einen verbesserten Zugang zu Finanzmärkten kann nach Ansicht des WEB gewährleistet werden, dass auch die Armen die Vorteile dieser Märkte nutzen können (vgl. Weltbank 2001: 72). Als weitere Voraussetzung dafür wird eine Rechtsordnung angesehen, „*die die privaten Besitzrechte definiert und durchsetzt oder landesübliche Normen, welche die im Gemeinschaftsbesitz befindlichen Ressourcen definieren*“ (vgl. Weltbank 2001: 42). Ebenso wird die Bedeutung eines starken inländischen Finanzsektors betont, da dieser bei der Öffnung der Kapitalmärkte das Risiko einer hohen Volatilität der Kapitalströme mindern kann (vgl. Weltbank 2001: 9). Es wird befürchtet, dass bei einer vollständigen Liberalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte eine institutionellen Va-

kuum entsteht. Dies kann zu einer Verknappung von Krediten und zur Schließung von Bankfilialen und damit zu einer negativen Entwicklung der wirtschaftlichen Leistung führen (vgl. Weltbank 2001: 80). Von der Auffassung des *Washington Consensus*, die Finanzmärkte seien umgehend vollständig zu liberalisieren und deregulieren, wird daher in der neuen Weltbankstrategie weitgehend Abstand genommen. Da die Marktunvollkommenheiten dieser Märkte erkannt werden, wird der Aufbau von Finanzmarktinstitutionen gefordert (vgl. Weltbank 2001: 87 ff.). Diese Forderung entspricht völlig dem *Post-Washington Consensus*. Die Armutsbekämpfungsstrategie folgt in diesem Punkt der Kritik von *Stiglitz* und setzt diese in ihrer Strategie in Form von neuen Maßnahmen um. Im Bereich der Finanzmärkte kann daher von einer Neuausrichtung der Weltbank in ihrer entwicklungspolitischen Strategie gesprochen werden.

Die Handelsliberalisierung wird in der Armutsbekämpfungsstrategie der Weltbank weiterhin als wichtige Maßnahme zur Armutsbekämpfung angesehen. Die Außenöffnung soll – insbesondere in der Landwirtschaft, der Industrie und dem Dienstleistungssektor – zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Einkommenserhöhung beitragen. Daher wird die Handelsliberalisierung und die Außenöffnung der Länder als Maßnahme zur Armutsbekämpfung hervorgehoben (vgl. Weltbank 2001: 82 ff.). Die Weltbank belässt es aber nicht bei der Forderung einer umfassenden Handelsliberalisierung, wie sie es zuvor im *Washington Consensus* getan hat. In ihrer neuen Strategie erkennt sie etwaige Nachteile

an, die aus der Handelsliberalisierung resultieren können. Insbesondere berücksichtigt sie, dass die entsprechenden Länder meist noch nicht international wettbewerbsfähig sind und es deswegen zu einem raschen Beschäftigungsabbau kommen könne. *„Daher muss diese Öffnung wohldurchdacht sein sowie landesspezifischen Aspekten und institutionellen und anderen Engpässen besondere Aufmerksamkeit widmen. Die Reihenfolge der politischen Maßnahmen sollte die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigen und der Arbeitsplatzvernichtung begegnen. Eine armenfreundlichere Liberalisierung erfolgt nicht unbedingt langsamer, eine schnelle Reaktion kann mehr Möglichkeiten für Arme schaffen. Außerdem sollten explizite Maßnahmen die Belastung der Armen durch transitorische Kosten mindern“* (Weltbank 2000: 9).

Der erforderliche Anpassungsprozess wird jedoch nicht den Märkten überlassen. Stattdessen misst die Weltbank der Sozialpolitik eine entscheidende Bedeutung zu. Sie soll in der neuen Strategie die möglichen negativen sozialen Auswirkungen der raschen Handelsliberalisierung verringern. Die vom Arbeitsplatzabbau betroffenen Arbeitnehmer sollen unterstützt werden, um erforderliche Qualifikationen zu erwerben, damit sie die sich in anderen Sektoren eröffnenden Möglichkeiten nutzen können (vgl. Weltbank 2001: 77 und 83). Zudem sollen negative Auswirkungen der Reformen auf die Armen durch Maßnahmen in anderen Bereichen kompensiert werden, etwa durch soziale Sicherungsnetze, welche die Folgen des Umbaus der Wirtschaft mildern (vgl. Weltbank

2001: 46). Auch sollen mit der Liberalisierung Investitionen in die Infrastruktur und ergänzende Reformen auf der Mikroebene einhergehen, damit auch die Armen am Geschehen der liberalisierten Märkte teilhaben können.

Im Bereich der Handelsliberalisierung ist bei der Weltbank ein Umdenken erkennbar. Mögliche Friktionen, die sich aus der Handelsliberalisierung ergeben können, werden nun in ihren Auswirkungen von der Weltbank berücksichtigt. Dies bedeutet eine Abkehr vom *Washington Consensus*, in dem die Liberalisierung als hinreichende Maßnahme zur Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums angesehen wird. In der neuen Strategie soll die Handelsliberalisierung mit einer staatlichen Sozialpolitik und Förderung der Betroffenen auf Mikroebene einhergehen, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und ihre Beteiligung an den geöffneten Märkten zu gewährleisten. Insofern kann die vorgestellte Armutsbekämpfungsstrategie in diesem Punkt eher dem *Post-Washington Consensus* zugeordnet werden.

#### ▪ **Wettbewerbspolitik**

Die Wettbewerbspolitik soll in der neuen Strategie der Weltbank insbesondere den Abbau von staatlichen Markteintrittsbarrieren sicherstellen. Durch den Eintritt zusätzlicher nationaler oder internationaler Anbieter sollen derzeit bestehende Monopolstellungen abgebaut werden. Vom Abbau der Monopole sollen insbesondere die armen Bevölkerungsgruppen profitieren, da im Wettbewerb keine Monopolaufschläge auf die Preise durchgesetzt werden können

(vgl. Weltbank 2001: 86). Auch ärmere Landwirte sollen vom Abbau der Markteintrittsbarrieren profitieren, da die Preise für Vorprodukte fallen sollen (vgl. Weltbank 2001: 78 ff.). In den Ausführungen zur Wettbewerbspolitik thematisiert die Weltbank ausschließlich staatliche Ursachen, die zur Monopolbildung beitragen, und fordert deren Abbau. Andere Ursachen der Monopolbildung, wie externes Wachstum von Unternehmen oder der Einfluss bereits existierender marktmächtiger ausländischer Unternehmen, die auf dem Inlandsmarkt in Zukunft eine Monopolstellung einnehmen können, werden nicht berücksichtigt. Damit orientiert sich die Weltbank an einem neoklassischen Verständnis von Wettbewerbspolitik, in dem große Marktanteile, die z. B. aus Unternehmenszusammenschlüssen resultieren, nicht im Widerspruch zu funktionsfähigen Märkten stehen. Diese Sichtweise ist eher dem neoliberalen *Washington Consensus* zuzuordnen. Bei einer Ausrichtung am *Post-Washington Consensus* hätte die Wettbewerbspolitik sich nicht nur gegen den Abbau staatlicher Markteintrittsbarrieren zu richten, sondern müsste die Vermeidung und den Abbau von Monopolstellungen durch den Staat stärker betonen.

#### **3.2.4 Wachstumsfaktoren**

In ihrer neuen Armutsbekämpfungsstrategie berücksichtigt die Weltbank explizit die Wachstumsfaktoren Humankapital und Technologie. Die Humankapitalbildung wird als ein wichtiges Feld gesehen, um die Einkommensverteilung zugunsten der Armen zu verbessern. Durch die Bereitstellung unentgeltlicher

Leistungen, z. B. einer kostenlosen Grundschulausbildung und die Subventionierung der Nachfrager, sollen die Armen in eine bessere Ausbildung investieren. Die Humankapitalinvestition sollen zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität beitragen, so dass die armen Bevölkerungsgruppen höhere Einkommen auf den in ihrer Funktionsfähigkeit gestärkten Märkten erzielen können (vgl. Weltbank 2001: 99). Die Unterstützung soll sich aber nicht nur auf die Grundbildung beschränken, sondern auch ergänzende öffentliche Investitionen bei der Verbesserung der Qualifikation der Arbeitskräfte umfassen. Technologische Innovationen werden als Hauptbedingung zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen und steigenden Arbeitseinkommen gesehen (vgl. Weltbank 2001: 9). Technologische Innovationen sollen insbesondere durch private und öffentliche Investitionen und langfristige Direktinvestitionen erreicht werden (vgl. Weltbank 2001: 9).

Die Aussagen der Weltbank zu den Wachstumsfaktoren bleiben hinter den Inhalten des *Post-Washington Consensus* zurück. Zwar ist in der Armutsbekämpfungsstrategie eine Förderung von Humankapital und Technologie genannt, genauere Angaben zum Technologie- oder Wissenstransfer finden sich aber nicht. Insbesondere fehlen Angaben zum tertiären Bildungssektor, der von *Stiglitz* als wichtige Determinante für den Technologietransfer angesehen wurde. Die Aussagen zum Humankapital beziehen sich fast ausschließlich auf den primären Bildungsbereich, dessen staatliche Förderung auch im Minimalstaat-Konzept unumstritten ist. Daher ist die Förderung

der Grundbildung eher dem *Washington Consensus* zuzurechnen. Da die staatliche Förderung der Hochschulbildung, anders als im *Post-Washington Consensus* gefordert, nicht in der neuen Entwicklungsstrategie thematisiert wird, bleibt die Armutsbekämpfungsstrategie auf dem Gebiet der Förderung des Humankapitals und des Technologie- und Wissenstransfers hinter dem *Post-Washington Consensus* zurück.

### 3.2.5 Sequencing

Die Problematik des Sequencing wird im Weltentwicklungsbericht erörtert: Es wird dargelegt, dass Reformen sowohl an einer zu schnellen als auch an einer zu langsamen Umsetzung scheitern können: „*Einige Reformen wurden zu schnell vorangetrieben und konnten aufgrund fehlender unterstützender Institutionen nicht zum Erfolg geführt werden. Andere wiederum wurden zu langsam umgesetzt und wurden für Sonderinteressen vereinnahmt und von diesen untergraben*“ (Weltbank 2001: 72).

Es wird ebenfalls darauf hingewiesen, dass „*schlecht strukturierte und umgesetzte Reformen [...] zu einer plötzlichen Umkehr von Kapitalflüssen und anderen makroökonomischen Störungen führen können [Anm. des Autors], die das Wachstum ebenfalls verlangsamen. Derartige Wachstumseinbrüche können sich insbesondere verheerend auf die Armen auswirken [...]*“ (Weltbank 2001: 57). Aus diesem Grund sind im Hinblick auf die möglichen Folgen für die Armen sorgfältige Überlegungen zur Geschwindigkeit der Reformen erforderlich. Letztlich geht es darum, „*wie Reformen zum*



*Aufbau von Märkten entworfen und umgesetzt werden können, damit sie den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gegebenheiten eines Landes auch genau entsprechen“* (Weltbank 2001: 72). An anderer Stelle wird darauf hingewiesen, dass die Reihenfolge der politischen Maßnahmen derart beschaffen sein sollte, dass sie die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigt und der Arbeitsplatzvernichtung begegnet (vgl. Weltbank 2001: 9). Insgesamt kann in diesem Punkt daher eine Hinwendung der Weltbank zum *Post-Washington Consensus* festgestellt werden.

### **3.2.6 Integration von Wachstumsorientierung und Armutsbekämpfung**

In der Armutsbekämpfungsstrategie der Weltbank finden sich erste Elemente, die auf eine Abkehr von der alten Strukturangepassungspolitik und ihrer ausschließlichen Wachstumsorientierung hinweisen. In einigen Punkten werden Wachstumsorientierung und Armutsreduzierung gleichzeitig angestrebt, in anderen Punkten erfolgt die Armutsreduzierung jedoch begleitend. Als Hinweis für die Überwindung des Nebeneinanders von Wachstumsorientierung und Armutsbekämpfung kann die neue Rolle des Staates gelten. Der Minimalstaat wird in der neuen Anpassungsstrategie überwunden und durch einen „*capable state*“, der einerseits in Ergänzung zum Markt, andererseits als Korrektor unerwünschter Marktergebnisse auftritt. Während die Ergänzung des Marktes allein dazu dient, die Funktionsfähigkeit der Märkte zu verbessern, um so einen effizienten Umgang mit den vorhandenen Ressourcen sicherzustellen, zielt die Korrektur

unerwünschter Marktergebnisse verstärkt auf die Armutsreduzierung: Dem Staat wird die Aufgabe zugewiesen, durch Umverteilungsmaßnahmen die Schwächeren zu fördern und ihre Fähigkeiten zu stärken, am Marktgeschehen teilzunehmen. Von dieser gezielten Stärkung der ärmeren Bevölkerungsgruppen wird erhofft, dass diese an den wirtschaftlichen Erfolgen teilhaben können. Die Umverteilungsmaßnahmen dienen aber nicht allein der Stärkung der Marktfähigkeit dieser Gruppen, sondern sollen gleichzeitig negative soziale Auswirkungen, die sich durch stärkere Marktöffnung ergeben können, abmildern. Insgesamt scheint jedoch der Schwerpunkt der Umverteilungsmaßnahmen auf einer Abmilderung negativer sozialer Folgen der Wachstumsorientierung zu liegen. Als besonders relevante Sicherungsnetze werden genannt: „*Krankenversicherung, Renten und Hilfen für Alte, Arbeitslosenversicherung und -hilfe, Arbeitsbeschaffungsprogramme, Sozialfonds, Mikrofinanzprogramme sowie Barübertragungen*“ (Weltbank 2001: 166). Statt soziale Integration als eine politische Querschnittsaufgabe zu verstehen und insbesondere zu versuchen, makroökonomische Entscheidungen im Vorfeld sozialpolitisch abzusichern, wird Sozialpolitik offensichtlich als komplementäre Maßnahme angesehen. Weiterhin wird stärker eine parallele Einführung von sozialen Sicherungssystemen und Strukturangepassungsmaßnahmen bevorzugt (vgl. Burchardt 2003a: 18). Makroökonomische Stabilisierung wird weiterhin als zentraler Beitrag zur Armutsverringering angesehen. Zwar wird die Notwendigkeit einer sozialen Abfederung neoli-

beraler Strukturanpassung anerkannt, nicht aber der soziale Inhalt derselben. Im WEB wird die Tatsache ignoriert, dass Makroökonomie selbst nicht neutral oder wertfrei ist, sondern ein Ergebnis sozialer Machtbeziehungen, die z. B. darüber entscheiden, ob eine Haushaltskonsolidierung über die Besteuerung der Reichsten oder Subventionskürzungen für die Ärmsten erreicht wird (vgl. Burchardt 2003a: 18). Folglich kann nicht von einer vollständigen Integration von Wachstumsorientierung und Armutsbekämpfung gesprochen werden, wenn auch das bisherige add-on in Teilen aufgehoben ist. Dazu müsste stärker die Teilhabe der Armen am Wirtschaftsprozess unterstützt werden.

Abschließend werden die wesentlichen Ergebnisse der Analyse in Übersicht 2 zusammengefasst.

#### 4. Schluss

Die Weltbank hat im Herbst 1999 eine Abkehr von ihren alten – auf dem Washington Consensus basierenden - Strukturanpassungsprogrammen angekündigt. Doch handelt es sich bei der von der Weltbank im Weltentwicklungsbericht 2000/2001 vorgestellten dreiteiligen Armutsbekämpfungsstrategie tatsächlich um eine Neuausrichtung in der Entwicklungsstrategie der Weltbank oder doch nur um „alten Wein in neuen Schläuchen“? Die Analyse der Armutsbekämpfungsstrategie hat ergeben, dass dort sowohl Elemente des *Washington Consensus* als auch des *Post-Washington Consensus* enthalten sind. Insgesamt stellt sie in einer Reihe von Punkten eine Abkehr vom bisher verfolgten *Washington Consensus* dar. Insbesondere die

umfassendere Zielsetzung der neuen Armutsbekämpfungsstrategie, in der die frühere Eindimensionalität der Strukturanpassungsprogramme überwunden scheint, die neue Rolle des Staates, die eine Abkehr von der Minimalstaat-Vorstellung des *Washington Consensus* darstellt, die Forderung von starken Finanzmarktinstitutionen und dem Sequencing, das in der neuen Anpassungsstrategie berücksichtigt wird, lassen sich dem *Post-Washington Consensus* zuordnen. Auch einer der schwerwiegendsten Mängel der alten Politik, das fehlende Sequencing der einzelnen Maßnahmen, scheint überwunden.

Es gibt jedoch noch eine Reihe von Elementen in dieser Strategie, die eher dem *Washington Consensus* zuzuordnen sind. So ist die empfohlene Wettbewerbspolitik einseitig auf den Abbau staatlicher Marktbarrieren ausgerichtet, während die Bildung von Monopolen und die Ausnutzung von Marktmacht kaum berücksichtigt werden. In der makroökonomischen Stabilisierung wird dem Abbau von Haushaltsdefiziten immer noch Vorrang eingeräumt, da die Vermeidung von Defiziten nach Ansicht der Weltbank eine wichtige Determinante für höheres Wachstum darstellt.

Die Kritik an der wirtschaftstheoretischen Grundlage der „alten“ Strukturanpassungspolitik wird somit zumindest in einigen Bereichen berücksichtigt. In anderen Punkten bleibt die Weltbank aber ihrem alten Denken verhaftet.

**Übersicht 2**  
**Wesentliche Elemente des *Washington Consensus*, des *Post-Washington Consensus* und der Weltbankstrategie**

<b><u>Bereiche</u></b>	<b><u>Washington Consensus</u></b>	<b><u>Post-Washington Consensus</u></b>	<b><u>Weltbankstrategie</u></b>
<b><i>Ziel</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wirtschaftswachstum (gemessen am BIP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nachhaltiges, gerechtes und demokratisches Wachstum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerechtes, nachhaltiges und umweltverträgliches Wachstum</li> </ul>
<b><i>Makroökonomische Stabilität</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vollständiger Abbau von Inflation und von Haushaltsdefiziten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vermeidung von Arbeitslosigkeit, Stabilisierung der Inflation; Kein optimales Budgetdefizit ermittelbar; Haushaltsdefizite zur Stabilisierung des Wirtschaftsablaufs in bestimmten Situationen erforderlich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abbau von Haushaltsdefiziten und Inflation erforderlich, gleichzeitig aber Einrichtung von dauerhaften anti-zyklischen Sicherheitsnetzen, die greifen können, wenn Länder von Krisen erschüttert werden</li> </ul>
<b><i>Rolle des Staates</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Minimalstaat: Weitgehender Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen, da von Staatsversagen ausgegangen wird</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>„<i>Capable State</i>“: Staat soll ins Wirtschaftsgeschehen eingreifen, um Wettbewerb sicherzustellen sowie Marktmängel und Marktversagen zu beseitigen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>„<i>Capable State</i>“: Als Komplement zum Markt soll der Staat dort Märkte schaffen, wo sie derzeit noch fehlen; die Funktionsfähigkeit der Märkte verbessern und den Marktzugang für Arme sicherstellen. Darüber hinaus sollen staatliche Umverteilungsmaßnahmen Ungleichheiten reduzieren, die als Hemmnis für den Abbau von Armut abgesehen werden</li> </ul>
<b><i>Privatisierung</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen und vollständige Privatisierung öffentlicher Unternehmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rückzug des Staates nur aus den Wirtschaftsbereichen, in denen der Privatsektor effizient arbeitet</li> <li>Rückzug des Staates nur, wenn durch Privatisierung keine Monopolstellungen entstehen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vollständige Privatisierung nur solange sich keine Monopole bilden. Angemessene Regulierungsinstitutionen sind notwendig, um Monopolstellungen zu verhindern</li> </ul>

<b><u>Bereiche</u></b>	<b><u>Washington Consensus</u></b>	<b><u>Post-Washington Consensus</u></b>	<b><u>Weltbankstrategie</u></b>
<i>Deregulierung</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abbau staatlicher Regulierungen, insbesondere von Preis- und Wechselkursrigiditäten auf allen Märkten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abbau staatlicher Preis- und Wechselkursrigiditäten; aber weiterhin staatliche Regulierung in den Bereichen, in denen Märkte nur unvollkommen funktionieren (insbesondere Finanz- und Kapitalmarkt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abbau staatlicher Regulierungen, aber weiterhin staatliche Regulierungen in den Bereichen, in denen Märkte nur unvollkommen funktionieren</li> </ul>
<i>Liberalisierung</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rasche Liberalisierung führt zu effizienter Nutzung aller vorhandenen Ressourcen (Finanz- und Kapitalmarkt, Exportsektor)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalisierung generell erforderlich, muss aber durch Institutionen (Wettbewerbsordnung, Finanz- und Kapitalmarktregulierung) flankiert werden</li> <li>• Frühzeitige Öffnung der Märkte schadet Exportsektor, wenn dieser noch nicht international wettbewerbsfähig ist; Stärkung des Exportsektors notwendig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalisierung generell erforderlich, muss jedoch durch Institutionen (Finanzmarktinstitutionen, Rechtsordnung) flankiert werden</li> <li>• Handelsliberalisierung entscheidender Faktor bei der Armutsbekämpfung, sie soll aber mit einer staatlichen Sozialpolitik sowie der Förderung der Betroffenen auf Mikroebene einhergehen, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und ihre Beteiligung an den geöffneten Märkten zu sichern</li> </ul>
<i>Wettbewerbspolitik</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbspolitik nicht erforderlich: Wettbewerb stellt sich durch Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung von alleine ein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbspolitik zur Sicherung eines funktionsfähigen Marktmechanismus erforderlich: Ohne Aufstellung und Durchsetzung einer Wettbewerbsordnung Gefahr von Monopolbildung, wenn privatisiert, dereguliert und liberalisiert wird</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbspolitik soll Abbau von staatlichen Markteintrittsschranken sicherstellen</li> </ul>
<i>Wachstumsfaktoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine explizite Betonung bestimmter Determinanten des Wirtschaftswachstums, da Marktkräfte erforderliche Wachstumsfaktoren in optimaler Menge bereitstellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betonung der Faktoren Technologie und Humankapital als Determinanten des Wirtschaftswachstums, die von freien Märkten nur suboptimal bereitgestellt werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anerkennung der Faktoren Humankapitalbildung und Technologie als Determinanten des Wirtschaftswachstums</li> </ul>

<b><u>Bereiche</u></b>	<b><u>Washington Consensus</u></b>	<b><u>Post-Washington Consensus</u></b>	<b><u>Weltbankstrategie</u></b>
<i>Technologie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Freie Märkte sorgen für optimale Versorgung mit F&amp;E-Leistungen und Technologie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zu geringe Versorgung mit Technologie auf freien Märkten, da F&amp;E (zumindest teilweise) öffentliches Gut</li> <li>• Spezifische Politiken zur Förderung des Technologietransfers, insbesondere staatliche Förderung der Hochschulbildung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Technologische Innovationen sollen durch private und öffentliche Investitionen sowie langfristige Direktinvestitionen erreicht werden</li> <li>• Keine Aussagen zu Technologie- oder Wissenstransfers</li> </ul>
<i>Humankapital</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Freie Märkte sorgen für optimale Versorgung mit Humankapital</li> <li>• Kostendeckende Gebühren für (höhere) Bildungseinrichtungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positive Externalitäten verhindern optimale Versorgung mit Humankapital auf freien Märkten</li> <li>• Staat soll Zugangsmöglichkeiten zu Bildungseinrichtungen verbessern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Humankapitalbildung wird als wichtiges Feld angesehen, um die Einkommensverteilung zu Gunsten der Armen zu verbessern; keine Angaben zum tertiären Bildungssektor</li> <li>• Bereitstellung unentgeltlicher Leistungen (z. B. einer kostenlosen Grundschulausbildung) sowie Subventionierung der Nachfrager</li> </ul>
<i>Sequencing</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein Sequencing: Sofortige, gleichzeitige Durchsetzung aller Maßnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sequencing: Zunächst Schaffung adäquater Rahmenbedingungen für mehr Wettbewerb, erst dann Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sequencing: Die Reformen zum Aufbau von Märkten sollen in der Weise entworfen und umgesetzt werden, dass sie den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gegebenheiten eines Landes genau entsprechen</li> </ul>
<i>Integration von Wachstumsorientierung und Armutsbekämpfung</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armutsreduzierung durch Trickle-Down-Effekte (keine spezifischen Maßnahmen zur Armutsreduzierung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wachstum und Armutsreduzierung als integriertes Ziel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teilweise, aber nicht vollständige Integration von Wachstum und Armutsreduzierung (Schwerpunkt der Umverteilungsmaßnahmen liegt weiterhin auf Abfederung negativer sozialer Folgen der Wachstumsorientierung)</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Integration von Wachstumsorientierung und Armutsreduzierung gelingt nur in Ansätzen. Als Hinweis für eine Überwindung des Nebeneinanders der Wachstumsorientierung und der Armutsbekämpfung kann die neue Rolle des Staates gelten. Dieser tritt einerseits in Ergänzung zum Markt auf, andererseits als Korrektor unerwünschter Marktergebnisse. Während die Ergänzung des Marktes allein dazu dient, die Funktionsfähigkeit der Märkte zu verbessern, um so einen effizienten Umgang mit den vorhandenen Ressourcen sicherzustellen und somit Wachstum zu fördern, zielt die Korrektur unerwünschter Marktergebnisse verstärkt auf die Armutsreduzierung. Der Staat soll durch Umverteilung die Schwächeren fördern und ihre Fähigkeiten stärken, am Marktgeschehen teilzunehmen. Der

Schwerpunkt der Umverteilungsmaßnahmen scheint jedoch weiterhin auf einer Abmilderung negativer sozialer Folgen der Wachstumsorientierung zu liegen. Statt soziale Integration als eine politische Querschnittsaufgabe zu verstehen und insbesondere zu versuchen, makroökonomische Entscheidungen im Vorfeld sozialpolitisch abzusichern, wird weiterhin eine parallele Einführung von sozialen Sicherungssystemen verfolgt.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass durchaus schon Ansätze einer Neuausrichtung in der Armutsbekämpfungsstrategie der Weltbank zu erkennen sind, jedoch nicht von einer Abkehr vom „alten“ Konzept des *Washington Consensus* gesprochen werden kann. Vielmehr handelt es sich um einen partiellen Neuansatz.

**Literatur**

- Adedeji, A./ Rasheed, S./ Morrison, M. (eds.) (1990): *The Human Dimension of Africa's Persistent Crisis*, London
- Balassa, B. (1970): *Growth Strategies in Semi-Industrial countries*, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, S. 24-47
- Balassa, B. (1982): *Structural Adjustment Policies in Developing Countries*, in: *World Development*, Vol. 10, No. 1, S. 23-38
- Betz, J. (Hrsg.) (1995): *Politische Restriktionen der Strukturanpassung in Entwicklungsländern*, Hamburg
- Betz, J. (2000): *Schuldenerlass und Armutsbekämpfung in strategischer Verknüpfung*, in: *Nord-Süd aktuell*, 1. Quartal 2000, Nr. 1, S. 112-119
- Bhagwati, J. (1978): *Foreign Trade Regimes and Economic Development. Anatomy and Consequences of Exchange Rate Control Regimes*, Cambridge
- Bodemer, K./ Nolte, D./ Sangmeister, H. (Hrsg.) (2003): *Lateinamerika Jahrbuch 2003*, Frankfurt am Main
- Bourgignon, F./ Morisson, C. (1992): *Adjustment and Equity in Developing Countries. A New Approach*, Paris
- Bruton, H. (1989): *Import Substitution as a Development Strategy*, in: Cherney, H./ Srinivasan, T. N. (eds.): *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, Vol. II, S. 1601-1644
- Burchardt, H.-J. (2003a): *Poverty Reduction Strategy Papers und internationale Sozialfonds: Neue Impulse für die globale Armutsbekämpfung?*, Arbeitspapier Nr. 13, Hamburg
- Burchardt, H.-J. (2003b): *Der 'Post Washington Consensus': Wege vom Neo- zum Sozialliberalismus*, in: Bodemer, K./ Nolte, D./ Sangmeister, H. (Hrsg.): *Lateinamerika Jahrbuch 2003*, S. 31-46, Frankfurt am Main
- Chahoud, T. (1995): *Strukturanpassung und nachhaltige Entwicklung*, in: Betz, Joachim (Hrsg.): *Politische Restriktionen der Strukturanpassung in Entwicklungsländern*, Hamburg
- Cherney, H./ Srinivasan, T. N. (Eds.) (1989): *Handbook of Development Economics*, Vol. II, Amsterdam
- Cornia et al. (1987): *Adjustment with a Human Face*, Vol. I, Oxford
- Cornia et al. (1988): *Adjustment with a Human Face*, Vol. II, Oxford
- Cornia et al. (1989): *Anpassung mit menschlichem Gesicht. Wege aus der Schuldenkrise*, Bielfeld
- CROP (Comparative Research Programme on Poverty) (2000): *A critical Review of the World Bank Report: World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, o. O.
- Dabrowski, M./ Eschenburger, R./ Karl, G. (Hrsg.) (2000): *Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise*, Berlin

- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (Hrsg.) (1993): Sozialpolitische Beratung in der Technischen Entwicklungszusammenarbeit: Positionen-Erfahrungen-Konzepte. Ergebnisse der 1. Sozialpolitischen Fachtagung der GTZ
- Dunn, M./ Ghose, U./ Kneesch, M. (1997): Eine institutionenökonomische Analyse der entwicklungspolitischen Paradigmen und ihrer Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer, Frankfurt am Main (Beitrag präsentiert im Rahmen der Wirtschaftspolitischen Fachtagung zur armutsorientierten Wirtschaftspolitik in der Politikberatung der Deutschen TZ)
- Eberlei, W. (1999): Schuldenkrise der ärmsten Länder gelöst? Die Ergebnisse des Kölner G-7-Gipfels, Duisburg (INEF-Report 40/1999)
- Eberlei, W. (2000): Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung. Poverty Reduction Strategies als neues Konzept – auch für das BMZ?, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 2000, Nr. 6, S. 164-168
- Eberlei, W. (2002): Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen, Bonn
- Eberlei, W./ Siebold, T. (2002): Armutsbekämpfung in Afrika – Neue Ansätze oder alte Konzepte?, Duisburg (INEF-Report 64/2002)
- Emmerij, L. (ed.) (1997): Economic and Social Development into the XXI Century, Washington D. C.
- FAO (1989): Effects of Stabilisation and Structural Adjustment Programmes on Food Security (Commodities and Trade Division), Rom
- Fues, T./Unmüßig, B. (1988): Die neue Schlüsselrolle der Weltbank in der Anpassungsfinanzierung, in: Koll, T. U.: Die Weltbank. Struktur, Aufgaben und Bedeutung, Berlin, S. 111-120
- Gilbert, C. L./ Vines, D. (eds.) (2000): The World Bank. Structure and Policies, Cambridge (UK)
- Goldberg, J. (2000): Front gegen die Armut? Neue Strategien der Bretton-Woods-Institutionen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2000, Heft 4, S. 456-464
- Hauchler, I./ Messner, D./ Nuscheler, F. (Hrsg.) (2001): Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen, Frankfurt am Main
- Hauff, von M./ Werner, H. (Hrsg.) (1992): Strukturanpassungspolitik der Weltbank, Ludwigsburg/Berlin
- Hauser, H.-M. (1993): Die Armutsstrategie der Weltbank. Aufbruch zu neuen Ufern? - Eine kritische Beurteilung, in: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (Hrsg.): Sozialpolitische Beratung in der Technischen Entwicklungszusammenarbeit: Positionen-Erfahrungen-Konzepte. Ergebnisse der 1. Sozi-



- alpolitischen Fachtagung der GTZ, S. 21-33
- Helleiner, G. K. (1987): Stabilization, Adjustment and the Poor, in: *World Development*, Vol. 15, No. 12, S. 1499-1513
- Hemmer, H.-R./Marienburg, H. (2000): Ökonomische Strukturanpassungspolitik in Entwicklungsländern, Gießen (Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge No. 29)
- Hesse, H./ Rebe, B. (Hrsg.) (1999): Vision und Verantwortung: Herausforderungen an der Schwelle zum neuen Jahrtausend; Festschrift für Manfred Bodin zum 60. Geburtstag, Zürich et al.
- Herbst, J. (1990): The Structural Adjustment of Politics in Africa, in: *World Development*, Vol. 15, No. 7, S. 949-958
- Huang, Y./ Nicholas, P. (1987): The Social Costs of Adjustment, in: *Finance and Development*, June 1987, S. 22-24
- Hunt, D. (1989): Economic Theories of Development. An Analysis of Competing Paradigmas, New York et al.
- IMF (2000): <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/deu/092300g.htm>, (13.08.2002, 11:56 Uhr)
- IMF (2001): <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/deu/prgfd.htm>, (13.08.2002, 11:56 Uhr)
- IMF/IDA (1999): Poverty Reduction Strategy Papers-Operational Issues, Washington D. C., (December 10, 1999 )
- Kanbur, R./ Vines, D. (2000): The World Bank and poverty reduction: past, present and future, in: Gilbert, C. L./ Vines, D. (Eds.): *The World Bank. Structure and Policies*, Cambridge, S. 87-107
- Kappel, R. (1990): Wege aus der Entschuldungskrise: Armutsbekämpfung, Strukturanpassung und Schuldenabbau, Frankfurt am Main/New York
- Kochendörfer-Lucius, G. / Pleskovic, B. (Hrsg.) (1998): *Development Issues in the 21<sup>st</sup> Century*, Berlin/Washington, D. C. (Villa Bor-sig Workshop Series 1998)
- Koll, T. U. (1988): *Die Weltbank. Struktur, Aufgaben und Bedeutung*, Berlin
- Krueger, A. (1978): *Foreign Trade Regimes and Economic Development. Liberalisation Attempts and Consequences*, Cambridge
- Krueger, A. (1985): The Experience and Lessons of Asia's Super Exporters, in: Dies. (Hrsg.): *Export-oriented Development Strategies*, Boulder, S. 187-212
- Krueger, A. (ed.) (1985): *Export-oriented Development Strategies*, Boulder
- Kuck, A. (1997): *Strukturanpassungsprogramme auf dem Prüfstand: Zur Theorie der Stabilisierungs-, Wachstums- und Verteilungswirkungen von IWF- und Weltbankprogrammen am Beispiel Sub-Sahara-Afrikas* (Duisburger volkswirtschaftliche Schriften; Bd.

- 30; Zugl. Duisburg, Univ., Diss., 1997)
- Kulesa, M. E (1997): Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen der Strukturanpassungspolitik: Theorie und Praxis, in: Meyer, G. (Hrsg.): Strukturanpassung in der Dritten Welt, Mainz, S. 11-43
- Menzel, U. (1999): Die Wiederentdeckung des Staates. Die neue Politik der Weltbank und die entwicklungspolitische Diskussion über das asiatische Wirtschaftswunder, in: Hesse, H./Rebe, B. (Hrsg.): Vision und Verantwortung: Herausforderungen an der Schwelle zum neuen Jahrtausend; Festschrift für Manfred Bodin zum 60. Geburtstag, Zürich et al.
- Messner, D/ Nuscheler, F. (2001): Entwicklungspolitik und Globalisierung, in: Hauchler, I./ Messner, D./ Nuscheler, F.: Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen, Frankfurt am Main, S. 401-419
- Meyer, G. (Hrsg.) (1997): Strukturanpassung in der Dritten Welt, Mainz
- Michalopoulos, C. (1987): Die Kreditvergabe der Weltbank zur Strukturanpassung, in: Finanzierung und Entwicklung, Juni 1987, S. 7-10
- Monbart von, C. (1992): Die Strategie der Weltbank zur Bekämpfung der Armut und die soziale Dimension der Anpassung, in: Hauff, von M./ Werner, H. (Hrsg.): Strukturanpassungspolitik der Weltbank, S. 59-68
- Nelson, J. M. (1984): The Political Economy of Stabilization. Commitment, Capacity and Public Response, in: World Development, Vol. 12, No. 10, S. 983-1005
- OECD/DAC (1996): Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Co-Operation, Paris
- Reed, D. (Hrsg.) (1992): Structural Adjustment and the Environment, World Wide Fund of Nature – International (WWF), Washington, D. C.
- Ribe, H./ Carvalho, S. (1990): Anpassung und die Armen. Erfahrung mit der Kreditvergabe der Weltbank für Strukturreformen, in: Finanzierung und Entwicklung, September 1990, S. 15-17
- Selowsky, M. (1987): Anpassung in den 80er Jahren: Ein Überblick über die Probleme, in: Finanzierung und Entwicklung, Juni 1987, S. 11-14
- Serageldin, I./ Noël, M. (1990): Die soziale Abfederung der Strukturanpassung in Afrika, in: Finanzierung und Entwicklung, September 1990, S. 18-20
- Siebold, T. (1995): Die soziale Dimension der Strukturanpassung – eine Zwischenbilanz, Duisburg (INEF-Report; Heft 13/1995)
- Sinha, R. (1995): Economic Reform in Developing Countries: Some Conceptual Issues, in: World Development, Vol. 23, No. 4, S. 557-575
- Stahl, K. (1995): Soziale Kompensationsmechanismen der Strukturanpassung in Lateinamerika: Die

- Einrichtung von Sozialfonds, in: Betz, J. (Hrsg.): Politische Restriktionen der Strukturanpassung in Entwicklungsländern, Hamburg, S. 85-107
- Stewart, F. (1991): The Many Faces of Adjustment, in World Development, Vol. 19, No. 12, S. 1847-1864
- Stiglitz, J. E. (1998): Keynote Adress. More Instrument and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus, in: Kochendörfer-Lucius, G. / Pleskovic, B. (Hrsg.): Development Issues in the 21<sup>st</sup> Century (Villa Borsig Workshop Series 1998), Berlin/Washington, D. C., S. 11-39
- Stiglitz, J. (1998a): More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus, Helsinki (WIDER Annual Lectures 2)
- Stiglitz, J. E. (1998b): Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes, Genf (Prebisch Lecture, UNCTAD, October 19, 1998)
- Stiglitz, J. E. (1998c): Staat und Entwicklung – Das neue Denken. Die Überwindung des Konzepts vom minimalistischen Staat, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 1998, Heft 4, S. 101-104
- Stiglitz, J. E. (2000): Introduction, in: Gilbert, Christopher L./Vines, David (eds.): The World Bank. Structure and Policies, Cambridge (UK), S. 1-9
- Stern, E. (1983): World Bank Financing of Structural Adjustment, in: Williamson, J. (eds.): IMF Conditionality, Washington D. C., S. 87-107
- Taube, G. (1992): Wirtschaftliche Stabilisierung und Strukturanpassung in Tansania. Die Auswirkungen des Economic Recovery Programme 1986 – 1989 im ländlichen Bereich. Fallstudie West-Usambara-Berge, Distrikt Lushoto, Hamburg (Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde; 1992; Zugl.: Berlin, Univ., Diss., 1992)
- Tetzlaff, R. (1991): Demokratisierung von Herrschaft und gesellschaftlicher Wandel in Afrika: Perspektiven der 90er Jahre, Bonn
- Thiele, R./ Wiebelt, M. (2000): Sind die Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank gescheitert?: Eine Bilanz der Erfahrungen von zwei Jahrzehnten, Kiel (Kieler Diskussionsbeiträge; 357)
- Twele, C. (1995): Die Entwicklungspolitik der Weltbank-Gruppe vor dem Hintergrund der Schuldenkrise der „Dritten Welt“ seit Beginn der achtziger Jahre, Frankfurt am Main et al. (Zugl.: Oldenburg, Univ., Diss., 1994)
- Unmüßig, B. (1999): Die HIPC-Initiative. Kein Durchbruch für die hochverschuldeten Länder, in WEED: Schuldenreport 1999. Auswege aus der Schuldenkrise der Entwicklungsländer, Bonn, S. 37-52
- Waldmann, J. (2000): Die soziale Implikation der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank, in:

- Dabrowski, M./Eschenburger, R./Karl, G. (Hrsg.): Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise, Berlin, S. 151-170
- Walle, van de D. (1990): Maßnahmen zur Verringerung der Armut, in: Finanzierung und Entwicklung, September 1990, S. 6-8
- Waller, P. P. (1989): Die politische Dimension der Strukturanpassung: Fallstudie westafrikanischer Länder, (mimeo), Berlin
- Walther, M./ Hentschel, C. (2002): Poverty Reduction Strategy Papers als Neuanfang in der Strukturanpassungspolitik? Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung in den PRSPs von Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda, Berlin
- Walton, M. (1990): Bekämpfung der Armut: Erfahrungen und Aussichten, in: Finanzierung und Entwicklung, September 1990, S. 2-5
- WEED (1999): Schuldenreport 1999. Auswege aus der Schuldenkrise der Entwicklungsländer, Bonn
- WEED (2000): Armutsbekämpfung mit dem IWF? Eine kritische Analyse der Kölner Schuldeninitiative, Bonn
- Weltbank (1980): Jahresbericht 1980, Washington D. C.
- Weltbank (1985): Jahresbericht 1985, Washington D. C.
- Weltbank (1990): Weltentwicklungsbericht 1990: Die Armut, Washington D. C.
- Weltbank (1997): Weltentwicklungsbericht 1997: Der Staat in einer sich ändernden Welt, Washington D. C.
- Weltbank (2001): Weltentwicklungsbericht 2000/2001: Bekämpfung der Armut, Washington D. C.
- WHO/ WFP (1990): Structural Adjustment, Health, Nutrition and Food Aid in Africa, in: Adedeji, A./ Rasheed, S./ Morrison, M. (eds.): The Human Dimension of Africa's Persistent Crisis, London, S. 290-295
- Williamson, J. (ed.) (1983): IMF Conditionality, Washington D. C.
- Williamson, J. (1997): The Washington Consensus Revisited, in: Emmerij, Louis (ed.): Economic and Social Development into the XXI Century, Washington D. C., S. 48-61.
- Williamson, J. (2000): What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?, in: the World Bank Research Observer, Vol. 15, No. 2 (August 2000), S. 251-264
- Wolff, P. (1987): Stabilisierung und Strukturanpassung in der Türkei 1980 – 1985. Die Rolle von IWF und Weltbank in einem außengestützten Anpassungsprozeß, Berlin
- Wolff, P. (1993): Strukturanpassung und Sozialverträglichkeit, in: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (Hrsg.): Sozialpolitische Beratung in der Technischen Entwicklungszusammenarbeit: Positionen-Erfahrungen-Konzepte. Ergebnisse

- der 1. Sozialpolitischen Fachtagung der GTZ, S. 53-63
- Woodward, D. (1992): Debt, adjustment and poverty in developing countries, Vol. I/II, London/New York
- World Bank (1993): The Social Dimensions of Adjustment Program: A General Assessment, SDA Steering Committee, Washington D. C.
- World Bank (2000): Social Dimension of Adjustment Programs. A Submission to the World Summit for Social Development Five-Year Review, Washington D. C.
- World Bank (2001): Strategic Framework, Washington D. C.
- Wright (1980): Weltbankkredite zur Strukturanpassung, in: Entwicklung und Finanzierung, September 1980, S. 20-23