

Uta Deutsch

# Der Einfluss der Weltbank auf die britische und deutsche Entwicklungspolitik

Magisterarbeit

**Eingereicht** am 17. Juni 2008  
an der Universität Trier – Fachbereich III – Politikwissenschaft

**Von** Uta Deutsch – Brückenstraße 9 – 54290 Trier  
Studienfächer: Politikwissenschaft (HF) – Geschichte (NF) – Öffentliches Recht (NF)

**Betreuer der Magisterarbeit:** Prof. Dr. Hanns W. Maull

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
1.1. THEMENAUFRISS UND ERKENNTNISINTERESSE .....	1
1.2. METHODIK UND VORGEHENSWEISE.....	3
1.3. RELEVANZ UND FORSCHUNGSSTAND .....	5
1.4. ABGRENZUNG.....	6
<b>2. THEORETISCHE GRUNDLAGEN.....</b>	<b>7</b>
2.1. POLITIKTRANSFER UND KONVERGENZTHEORETISCHE ANNAHMEN ALS HEURISTISCHES ANALYSERASTER .....	7
2.1.1. Politiktransfer durch Epistemic Communities .....	7
2.1.2. Internationale Organisationen als semi-epistemische Akteure .....	11
2.1.3. Die Weltbank als semi-epistemischer Akteur .....	12
2.1.4. Konvergenz durch Politiktransfer .....	17
2.1.5. Implikationen der Theorie für den Aufbau der Arbeit .....	21
2.2. GRENZEN UND ANSPRUCH DER THEORETISCHEN GRUNDLAGEN.....	21
<b>3. DIE AGENDA DER WELTBANK SEIT DEN 1980ER JAHREN.....</b>	<b>23</b>
3.1. DAS PARADIGMA DER STRUKTURANPASSUNG IN DEN 1980ER JAHREN .....	23
3.1.1. Die wirtschaftsliberale Antwort auf die Verschuldungsproblematik.....	23
3.1.2. Die Weltentwicklungsberichte als Spiegel der entwicklungstheoretischen Diskussion .....	25
3.1.3. Erste Kurskorrekturen .....	30
3.2. SUKZESSIVE ABKEHR VOM PARADIGMA DER STRUKTURANPASSUNG IN DEN 1990ER JAHREN .....	35
3.2.1. Refokussierung auf die Armutsthematik.....	35
3.2.2. Die Umdeutung der Rolle des Staates und die good governance-Diskussion ..	37
3.2.2. Die Ausdifferenzierung des erweiterten zu einem ganzheitlichen Entwicklungsbegriff .....	43
3.3. DIE NEUE ARCHITEKTUR DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT .....	48
3.3.1. Die Poverty Reduction Strategy Papers und der Weltentwicklungsbericht von 2000/2001 .....	48
3.3.2. Die Millennium Development Goals .....	51
<b>4. DIE ENTWICKLUNGSPOLITISCHEN AGENDEN GROSSBRITANNIENS UND DEUTSCHLANDS SEIT DEN 1980ER JAHREN.....</b>	<b>54</b>
4.1. DIE BRITISCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK .....	54
4.1.1. Rahmenbedingungen der britischen Entwicklungspolitik.....	54
4.1.2. Die programmatische Konzeption der 1980er Jahre .....	55

4.1.3. Akzentverschiebungen zu Beginn der 1990er Jahre .....	60
4.1.3.1. Wandel: Die good governance-Diskussion .....	60
4.1.3.2. Kontinuität: Die Strukturanpassung .....	62
4.1.3.3. Wandel: Das Armutsverständnis .....	64
4.1.3.4. Umwelt und nachhaltige Entwicklung .....	64
4.1.3.5. Britische Entwicklungspolitik und internationale Denkmuster .....	66
4.1.4. Das erweiterte Profil der Entwicklungspolitik in den späten 1990er Jahren ....	67
4.1.4.1. Das White Paper von 1997 .....	67
4.1.4.2. Die gewachsene Bedeutung der britischen Forschung .....	69
4.2. DIE DEUTSCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK .....	72
4.2.1. Rahmenbedingungen der deutschen Entwicklungspolitik .....	72
4.2.2. Die programmatische Konzeption der 1980er Jahre .....	73
4.2.3. Die neuen Kriterien der Entwicklungspolitik in den 1990er Jahren .....	77
4.3 2.1. Kontinuität und Wandel: Good governance und Strukturanpassung .....	79
4.3.2.2. Kontinuierlicher Wandel: Das Armutsverständnis .....	82
4.2.3.3. Umwelt und nachhaltige Entwicklung .....	83
4.2.3.4. Ausdifferenzierung und Individualisierung des Entwicklungsbegriffs.....	83
4. 2. 4. Der ganzheitliche Entwicklungsbergriff der späten 1990er Jahre .....	84
4.2.4.1. Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik und das Aktionsprogramm 2015 .....	84
4.2.4.2. Die Weltbank als „Wissensmonopol“ in der operativen Praxis des BMZ .	86
<b>5. ANALYSE DES PROGRAMMATISCHEN EINFLUSSES DER WELTBANK AUF DIE ENTWICKLUNGSPOLITIKEN GROßBRITANNIENS UND DEUTSCHLANDS .....</b>	<b>88</b>
5.1. KONVERGENZVERHALTEN UND POLITIKTRANSFER.....	88
5.1.1. Konvergenzverhalten .....	88
5.1.2. Art und Umfang des Politiktransfers.....	93
5.2. DIE WELTBANK ALS SEMI-EPISTEMISCHER AKTEUR.....	98
<b>6. FAZIT.....</b>	<b>103</b>
<b>7. LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>109</b>
<b>8. ANHANG .....</b>	<b>122</b>

---

## Abkürzungsverzeichnis

Anm. d. Verf.	Anmerkung der Verfasserin
ATP	Aid and Trade Provison
AwZ	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit
BNE	Bruttonationaleinkommen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CDF	Comprehensive Development Framework
DAC	Development Assistance Committee
DfID	Department for International Development
ESCOR	Economic and Social Committee on Overseas Research
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FCO	Foreign and Commonwealth Office
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
Hervorh. d. Verf.	Hervorhebung durch die Verfasserin
Hervorh. i. Orig.	Hervorhebung im Original
HIPC	Highly Indebted Poor Country
HMSO	Her Majesty's Stationary Office
IDTs	International Development Targets
IFIs	International Financial Institutions
IWF	Internationaler Währungsfond
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDG	Millennium Development Goals
NGOs	Non Governmental Organisations
ODA	Overseas Development Administration
ODM	Ministry for Overseas Development
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development

PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
UNDP	United Nations Development Programme
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
VN	Vereinte Nationen
WP	White Paper

## 1. Einleitung

### 1.1. Themenaufriß und Erkenntnisinteresse

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dem Einfluss der Weltbank auf das Agenda-Setting in der britischen und deutschen Entwicklungspolitik. Die Frage, wie internationale Akteure nationales Agenda-Setting beeinflussen, gewinnt vor allem vor dem Hintergrund der Globalisierung und der damit zusammenhängenden Internationalisierung von Kommunikations- und Entscheidungsprozessen an Bedeutung. Das Zusammenwachsen der Welt und das zunehmende Bewusstsein dafür, dass Probleme grenzüberschreitend auftreten und auch grenzüberschreitender Lösungen bedürfen, stellen den politischen Entscheidungsprozess vor komplexe Herausforderungen. Politische Entscheidungsträger müssen einerseits nationale Interessen und andererseits Vorstellungen über Strategien, die es zur Lösung eines internationalen Problems zu verfolgen gilt, bei der Erstellung von politischen Programmatiken ausbalancieren. Daraus ergibt sich die Frage, wer diese Vorstellungen oder Ideen definiert, wie sie Eingang in den nationalen Agenda-Setting-Prozess finden und welche Rolle sie dort spielen. Mit diesem Transfer internationaler Ideen auf die nationale Politikgestaltung beschäftigt sich die Forschung verstärkt seit den 1990er Jahren (Vgl. etwa Bennett 1991, Rose 1993, Dolowitz/ Marsh 1996, 2000). So entwickelte Peter M. Haas zu Beginn der 1990er Jahre den Ansatz der *epistemic communities*, in dem er davon ausgeht, dass solche Expertengemeinschaften über den Transfer von Wissen und Ideen zur Lösung von nationalen und internationalen Problemstellungen beitragen (Haas 1992).

Diese Arbeit soll den Einfluss der Weltbank als internationaler Akteur auf die *Entwicklungspolitiken* Großbritanniens und Deutschlands nachvollziehen. Entwicklungspolitik stellt ein Politikfeld dar, das sich allein von seiner Konzeption her mit komplexen internationalen (Wirtschafts-) Zusammenhängen auseinandersetzt. Seit der Ausrufung der ersten Entwicklungsdekade durch den amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy im Jahr 1961 wurde die Staatengemeinschaft mit verschiedenen Problemen konfrontiert. Zunächst kristallisierte sich in den 1960er Jahren nach der großen Welle der Dekolonialisierung heraus, dass einige der neuen Staaten nicht mit der wirtschaftlichen Entwicklung der Industriestaaten mithalten konnten (Vgl. Wolfrum 2006: 376). In den 1970er Jahren stellte die radikale Erhöhung der Energiepreise durch die OPEC-Staaten viele Entwicklungsländer, die keine Ölreserven besitzen, vor unüberwindbare Wirtschaftsprobleme, so dass sich die so genannte „Dritte Welt“ noch einmal negativ ausdifferenzierte (Vgl. Menzel 1992: 41). Die auf die Ölkrise zurückzuführende Verschuldungskrise und Massenarmut der 1980er Jahre bedeute-

te eine erneute Herausforderung für die internationale Politik. In den 1990er Jahren offenbarte sich, dass bei einigen Staaten Erfolge in der Entwicklung und Armutsminderung eingetreten waren und andere wiederum zu „Verlierern“ der Globalisierung wurden.

Vor dem Hintergrund dieser Problemstellungen haben sich die internationalen Handlungsparadigmen, das Verständnis und die Einordnung der Ursachen dieser Probleme sowie die Ideen zur Lösung derselben im Laufe der Jahre gewandelt. In den 1960er Jahren herrschte das Modernisierungsparadigma vor, was die Ursachen von Unterentwicklung in einem Mangel an Kapital und Infrastruktur sah. Man nahm an, dass sich durch die Behebung dieser Entwicklungshemmnisse ein gesamtwirtschaftliches Wachstum einstellt, das durch einen *trickle-down*-Effekt den Armen zugute kommt. Die in den 1970er Jahren von Weltbankpräsident Robert McNamara initiierte Grundbedürfnis-Strategie widmete sich hingegen direkt den Lebensumständen der Armen und fokussierte mehr auf Nahrungs- und Gesundheitsversorgung sowie Bildung. In den 1980er Jahren unterzog man die Entwicklungsökonomien wirtschaftlichen Anpassungen, um den Märkten die Lösung des Verschuldungs- und damit Armutsproblems zu überlassen. Die Weltbank knüpfte ihre Darlehen, die so genannten Strukturanpassungsdarlehen, an die Umsetzung von Reformen zur Liberalisierung des jeweiligen Wirtschaftssystems. Die dahinter stehenden wirtschaftliberalen Annahmen nannte man den Washington Consensus. Dieser Consensus ist in den 1990er Jahren hinterfragt worden (Vgl. weiterführend zu den einzelnen Entwicklungstheorien Thiel 1999; Gilbert/ Vines 2006). Darüber hinaus widmete man sich innerhalb der *good governance*-Diskussion zunehmend den politischen Dimensionen von Armut. Danach wird eine Ursache für Armut und Unterentwicklung in der defizitären Regierungsführung gesehen. Mittlerweile gilt mit den Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) und den Millennium Development Goals (MDGs) ein Paradigma, was die Bekämpfung der Armut zu einem zentralen Thema der Entwicklungspolitik macht.

Der Einfluss der Weltbank auf die Entwicklungsländer ist durch ihre Rolle als Kreditgeberin unumstritten. Vor allem in den 1980er, aber auch noch in den 1990er Jahren war die Kreditvergabe an wirtschaftliche Konditionen geknüpft, die zum Teil gravierende Eingriffe in die Gestaltung der nationalen Wirtschaftspolitiken bedeuteten. Der Weltbank wird nachgesagt, so auf die Geberländer Einfluss nehmen zu wollen, dass sie die internationale Entwicklungsagenda bestimmt. Sie gilt als „programmatische Meinungsführerin und Denkfabrik der westlichen Entwicklungspolitik“ (Nuscheler 2005: 518). Neben der Weltbank habe „keine andere Institution mit ihren Veröffentlichungen einen auch nur annä-

hernd vergleichbaren Einfluss auf den entwicklungspolitischen Zeitgeist“, so dass sich alle „mehr oder weniger“ an ihr orientierten (Siebold 1997: 37).

Gibt es mit der Weltbank im Bereich der Entwicklungspolitik also tatsächlich einen internationalen Akteur, der nationale Agenden durch die Generierung von Wissen und dem Bestimmen von Handlungsparadigmen programmatisch beeinflusst? Diese Arbeit versucht, den verallgemeinernden Charakter der Aussagen bezüglich des ideellen Einflusses der Weltbank anhand des entwicklungspolitischen Agenda-Settings der beiden westlichen Geberstaaten Großbritannien und Deutschland systematisch zu konkretisieren. Sie soll feststellen, *ob und in welchem Umfang Ideen der Weltbank tatsächlich* auf die nationalen Entwicklungsagenden transferiert wurden. Dies soll mit Hilfe des *epistemic community* Ansatzes geschehen. Die Weltbank soll dabei jedoch weiter gehend als ein *semi-epistemischer* Akteur, der als Schnittstelle zwischen *epistemic communities* und politischer Praxis agiert, verstanden werden. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf den 1980er und 1990er Jahren, in dem sich ein Paradigmenwechsel hin und wieder weg von dem so genannten Washington Consensus ereignet hat. Die *zentrale Fragestellung* der Arbeit lautet daher:

*Fungierte die Weltbank in den 1980er und 1990er Jahren als Ideengeberin im Sinne eines semi-epistemischen Akteurs für den Agenda-Setting-Prozess in der britischen und deutschen Entwicklungspolitik und in welchem Umfang tat sie dies?*

## **1.2. Methodik und Vorgehensweise**

Die Frage nach *Wissen, Ideen und Einfluss* wirft die Frage danach auf, wie Ideen und Wissen operationalisiert werden können und Einfluss fassbar gemacht wird. Diese Schwierigkeit impliziert von vorne herein eine gewisse Anspruchsreduzierung jeder (qualitativen) Arbeit zu dem Thema (Vgl. Goldstein/Keohane 1992: 27-29).

Wissen und Ideen sollen in dieser Arbeit an entwicklungspolitischen Programmatiken der Weltbank, Großbritanniens und Deutschlands abgelesen und miteinander verglichen werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich in programmatischen Grundsätzen entwicklungspolitische Ideen niederschlagen. Diese Ideen sind wiederum Deutungen von entwicklungspolitischen Fragen, die einem bestimmten Wissen über Kausalzusammenhänge von Problemen und ihrer Ursache sowie deren Lösung entspringen (Vgl. Nullmeier



2006)<sup>1</sup>. Die Daten über die Programme sollen mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse von Primär- und Sekundärquellen erhoben werden (Vgl. Flick 2005: 279ff.). Die Interpretation der Quellen soll hermeneutisch erfolgen (Vgl. Mayring 2006: 29).

Einfluss soll in dieser Arbeit nicht quantitativ, sondern mittels einer theoriegeleiteten Analyse fassbar gemacht werden. Dazu nimmt sich die Arbeit Annahmen über Politiktransfer und –konvergenzen für die Analyse des programmatischen Einflusses der Weltbank auf die britische und deutsche Entwicklungspolitik zur Grundlage. Innerhalb dieser Theorie wird davon ausgegangen, dass der Transfer von Ideen oder Politik auf Staaten programmatische Ähnlichkeiten, Konvergenzen, bei den beteiligten Akteuren verursacht.

Die Arbeit teilt sich in einen Theorie-, in einen Empirie- und in einen Analyseteil auf. Im Theorieteil soll zunächst das theoretische und analytische Grundverständnis der Arbeit geklärt werden. Innerhalb des Theorieteils wird der *epistemic community*-Ansatz in Bezug auf die Weltbank als internationale Organisation spezifiziert. Die Anwendung des Ansatzes wird unter zu Hilfenahme der bereits oben skizzierten politiktransfer- und konvergenz-theoretischen Annahmen analytisch unterfüttert.

Der Empirieteil untergliedert sich in drei Teile: In einem ersten Schritt wird die Ideenentwicklung innerhalb der Weltbank hauptsächlich anhand von Weltentwicklungsberichten der Jahre 1980 bis einschließlich 2000/2001 erfolgen. In den nächsten beiden Schritten werden die Entwicklungspolitiken Großbritanniens und Deutschlands auf programmatische Wandlungsprozesse in den 1980er und 1990er Jahren untersucht. Die Auswahl der zu analysierenden programmatischen Kategorien, die auf Wandel untersucht werden, richtet sich nach den Veränderungen der Weltbankagenda. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Zeit des Beginns der paradigmatischen Aufweichung des Washington Consensus-Denkens zu Beginn der 1990er Jahre.

Im Analyseteil sollen die Programmatiken anschließend miteinander verglichen und auf Konvergenzen überprüft werden. Aus diesem Konvergenzverhalten sollen daraufhin Rückschlüsse auf den Transfer von Weltbankideen gezogen werden. In einem weiteren

---

<sup>1</sup> Nullmeier nennt die Haupteigenschaft von *epistemic communities* „Wissensvergemeinschaftung“ (Nullmeier 2006: 297f). Um dieses Wissen nachzuvollziehen, schlägt er eine politikwissenschaftlich modifizierte Diskursanalyse vor. Die in der Arbeit verwendete Methode schließt sich seiner Argumentation zwar an, sieht jedoch von der Diskursanalyse aufgrund des langen Untersuchungszeitraums und der Fülle der dadurch anfallenden Materialien ab.

Schritt soll noch einmal die Weltbank als semi-epistitemischer Akteur rekapituliert werden.

### 1.3. Relevanz und Forschungsstand

Die Arbeit ist in zweierlei Hinsicht relevant. Zum einen ergibt sich eine Relevanz aus dem unzureichenden Forschungsstand. So soll die Arbeit konkret und systematisch den Ideentransfer von der Weltbank auf das entwicklungspolitische Agenda-Setting zweier Geber untersuchen. Denn obwohl der Weltbank in der Literatur immer wieder Bedeutung für den internationalen Ideentransfer beigemessen wird (Vgl. exempl. Holzinger/ Knill 2005; Stone 2004, Finnemore 1996; Finnemore/ Sikkink 1998), bleibt die Forschung bisher ein systematisches Beispiel schuldig. Darüber hinaus soll die Arbeit einen strukturierten Vergleich der entwicklungspolitischen Programmatiken Großbritannien und Deutschlands bieten.

Es gibt einige mehr oder weniger umfassende Profile der einzelnen Geber (Vgl. etwa Holthus/ Keschull 1985; Bendix 1986, 1992, Nuscheler 1986, 2005; Thiel 1996; Hoebink/Stokke 2005). Arbeiten, die den Zeitraum der 1980er *und* 1990er Jahre abdecken, gibt es jedoch nicht. So besteht insbesondere für die britische Entwicklungspolitik eine Forschungslücke für die frühen 1990er Jahre. Für diesen Zeitraum wird in dieser Arbeit daher fast ausschließlich auf Primärquellen Bezug genommen.

Bezüglich der Weltbank erschienen in den vergangenen Jahren im Rahmen der *Knowledge Bank*-Diskussion einige Sammelbände, die das Thema Wissensgenerierung in und durch die Weltbank behandeln (Vgl. Stone 2000, Stone/ Maxwell 2005). Es gibt jedoch nur wenige Darstellungen über die Forschungsaktivitäten der Weltbank, auf die diese Arbeit zurückgreifen kann (Vgl. Kapur/ Lewis/ Webb 1997; Stern/ Ferreira 1997). Darüber hinaus wird die Politik der Weltbank in der Forschung weitestgehend unter wirtschaftswissenschaftlichen Aspekten betrachtet und ist politikwissenschaftlich kaum erforscht.

Die zweite Relevanz ergibt sich daraus, dass die Arbeit Rückschlüsse darüber zulassen soll, inwiefern Großbritannien und Deutschland die internationale Ideengenerierung und das nationale Agenda-Setting in einem globalen Politikfeld wie der Entwicklungspolitik austarieren, wie „autark“ also nationale Entwicklungsprogrammatiken zustande kommen. Somit soll das konkrete Beispiel die zuweilen sehr abstrakten Annahmen über die Bedeutung von Ideen und Wissen für die Politikgestaltung mit Inhalt füllen. Darüber hin-

aus erhofft sich die Verfasserin Erkenntnisse in Bezug auf die Entwicklung dieses Einflusses, etwa ob er zu- oder sogar abgenommen hat.

#### **1.4. Abgrenzung**

Die vorliegende Arbeit wird sich mit den programmatischen Agenden Großbritanniens, Deutschlands und der Weltbank beschäftigen. Der Verfasserin geht es dabei darum, das Verständnis von Entwicklung und die programmatische Umsetzung dieser zu beleuchten, nicht aber die Vergabepaxis. So steht hier der Anspruch und nicht die „Wirklichkeit“ der Entwicklungspolitik der Akteure im Mittelpunkt der Untersuchung. Darüber hinaus sollen hier keine Wertungen der einzelnen entwicklungspolitischen Konzepte stattfinden.

In der Arbeit wird es ausschließlich um die staatliche Entwicklungspolitik gehen. Der Einfluss oder die Programme nationaler Interessengruppen werden hier nicht untersucht.

Die Verfasserin wählt eine politikwissenschaftliche Perspektive. Das bedeutet, es soll hier keine Diskussion von wirtschaftswissenschaftlichen Theorien stattfinden, sondern eine politikwissenschaftliche Untersuchung der Weltbank und ihrer Rolle als Ideengeberin im internationalen System.

Darüber hinaus konzentriert sich die Arbeit mit der Weltbank auf *einen* Akteur, der nationale Entwicklungspolitiken beeinflussen kann. Das bedeutet gleichzeitig, dass aus Gründen des begrenzten Umfangs dieser Arbeit für *umfassende* Aussagen und Beantwortung der Fragestellung wichtige Kontrollvariablen fehlen wie etwa der innenpolitische Einfluss, oder aber der Einfluss der Europäischen Union (EU).

## 2. Theoretische Grundlagen

### 2.1. Politiktransfer und konvergenztheoretische Annahmen als heuristisches Analyseraster

Verschiedene Autoren haben sich in den vergangenen Jahren mit dem Thema Politiktransfer durch internationale Akteure beschäftigt (Haas 1992, Finnemore 1993, 1996, 1998, Stone 2004). Dabei geht es um die Frage ob und wie nationales Agenda-Setting durch den Transfer von Wissen, Normen oder Politiken beeinflusst wird. Als Transferakteure gelten hier neben anderen auch Expertengemeinschaften, so genannte *epistemic communities* (Haas 1992), und internationale Organisationen (Finnemore 1993, Finnemore/ Sikkink 1998), die als „institutional junctions for epistemic communities“ fungieren können (Stone 2004: 554). Politiktransfer wird definiert als ein Prozess

“by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system” (Dolowitz/Marsh 2000:5).

Theorien über Politiktransfer versuchen Wandlungsprozesse in politischem Verhalten, Zielsetzungen, Programmen oder Formen administrativer Organisation zu erklären.

#### 2.1.1. Politiktransfer durch *Epistemic Communities*

Nach Peter M. Haas, dessen Ansatz diese Arbeit folgt, ist eine *epistemic community* „a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain issue-area“. Darüber hinaus verfügt sie über:

“a shared set of normative and principles beliefs”,

“shared causal beliefs”,

“shared notions of validity” und

“a common policy enterprise” (Haas 1993: 3)<sup>2</sup>.

Auf ihrer Expertise basiert der Anspruch einer *epistemic community*, politikrelevantes Wissen bereit zu stellen (Vgl. ebd., S. 16). Ihre Funktion besteht unter anderem darin, Staa-

---

<sup>2</sup> Diese Begriffe angelehnt an Evers, Kaiser und Müller auch übersetzt wie folgt verstanden: "Set normativer Glaubenssätze" (set of normative and principled beliefs), "Ableitung von Analysen aus einander ähnlichen Kausalketten" (causal beliefs), "gleiche Vorstellung von Validitätskriterien des Wissens" (notion of validity) und "Einsetzung des Wissens für eine gemeinsame Sache" (policy enterprise) (Vgl. Evers/Kaiser/Müller 2003: 63-64).

ten zu helfen, ihre eigenen Interessen zu definieren oder Politiken zu formulieren (Vgl. ebd., S. 15). Dabei macht sie politischen Entscheidungsträgern Möglichkeiten gegenseitiger Gewinne durch die Adaption einer bestimmten Idee oder die Annahme eines Rates bewusst (Haas 1993: 189). Inwiefern sich solches Wissen tatsächlich überträgt, spiegelt sich in dem Ausmaß wieder, in dem staatliche Politiken nachvollziehbar „lernen“:

“Learning would reflect lessons imparted by the epistemic community. Policies and linkages may be quite sophisticated, reflecting the quality of its beliefs. The extent to which such lessons are accepted and converted into new policies in different countries (...) are subject to the ability of members of the epistemic community to occupy key bureaucratic slots and to persuade others of their preferred policies” (ebd.).

*Epistemic communities* stellen somit Kanäle dar, durch die Ideen von Gesellschaften zu Staaten, sowie von Staaten zu Staaten zirkulieren (Haas 1992: 27). Die Verbreitung ihrer Ideen kann durch Konferenzen, Publikationstätigkeit, Forschungszusammenarbeit und viele Arten von Kontakt und Austausch geschehen (Vgl. ebd., S.17). Der Ansatz geht davon aus, dass wachsende technische Unsicherheit und die Komplexität global-politischer Probleme Politikkoordination nötig und zunehmend schwieriger machen. Wie Staaten auf solche Probleme reagieren hängt davon ab, wie sie verstanden werden. An diesem Punkt können *epistemic communities* eine wichtige Rolle spielen und über die Deutungshoheit von Problemen großen Einfluss auf staatliches Verhalten ausüben: „Control over knowledge and information is an important dimension of power (...)“ (Vgl. ebd., S. 2).

Der Haas'sche Ansatz grenzt sich gegenüber systemischen Erklärungsansätzen ab. Er geht davon aus, dass staatliche Interessen nicht-systemischer Natur sind und Kooperation zwischen Staaten unabhängig von der Verteilung internationaler Macht stattfindet. Dabei suchen staatliche Akteure Unsicherheiten zu verringern sowie nach Macht und Wohlstand zu streben (Vgl. ebd., S. 4). Neorealistischen und institutionalistischen Herangehensweisen wird entgegengehalten, dass “[the international] system is often far more indeterminate than assumed by scholars from the traditions. Thus, uncertainty is pervasive and states' interests are often unclear” (Haas 1993: 187). Die Interpretation dessen, was im staatlichen Interesse steht, hängt von den Überzeugungen staatlicher Akteure ab und kann sich somit durch die Interventionen einer *epistemic community* ändern. Der Ansatz trifft – im Gegensatz zu anderen Theorien der Internationalen Beziehungen – daher keine Vorhersagen über staatliches Verhalten. Er geht davon aus, dass Wissensinduzierung in den Entscheidungsprozess „lead to unpredicted or unpredictable outcomes“ (Haas 1992: 21).

Unter „Wissen“ wird im *epistemic-community*-Ansatz dabei nicht objektive „Wahrheit“, sondern vielmehr das verstanden, was innerhalb der Expertengemeinschaft als wahr festgelegt wird: „While epistemic communities provide consensual knowledge, they do not necessarily generate truth“ (Vgl. ebd., S. 23). Somit ist das Wissen lediglich das Wissen weniger, aus einem Blickwinkel betrachtet und durchwebt mit normativen Vorstellungen bezüglich der Lösung eines Problems, die wiederum eine bestimmte politische Vision reflektieren. Der Begriff der *episteme* selbst wird von Haas als Weltanschauung („world-view“) übersetzt (Vgl. ebd., S. 27).

Der *epistemic community*-Ansatz von Haas trennt Wissen nicht von Weltanschauung, sondern sieht darin einen integralen Bestandteil des Ansatzes. Andererseits setzt er beides auch nicht gleich. Ergänzend dazu lässt sich bei Goldstein und Keohane eine detaillierte Unterscheidung zwischen „Weltanschauung“, „principled beliefs“ und „causal beliefs“. Allgemein werden „beliefs“ wie folgt definiert: „(...) [B]eliefs range from general moral principles to an agreement on a specific application of scientific knowledge“ (Goldstein/ Keohane 1993: 7). Diese Begriffe werden hier als drei Unterkategorien des allgemeinen *Ideenbegriffs* verstanden<sup>3</sup>.

Eine epistemische Gemeinschaft ist somit eine Gruppe von Individuen, die sowohl eine gemeinsame Auffassung haben von Arten des Denkens und des Diskurses, als auch davon, was richtig oder falsch und gerecht oder ungerecht ist, sowie von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen. Hinzu kommt der gruppeninterne Konsens über Kriterien zur Abwägung und Validierung von Wissen in ihrem Forschungsbereich. Die Mitglieder einer solchen Gruppe verbindet ihre geteilte Auffassung über oder der gemeinsame Glaube an die Richtigkeit und die Anwendbarkeit bestimmter Formen von Wissen oder spezifischen Wahrheiten (Haas 1992: Anm. 4)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Hier eine detailliertere Definition der Begriffe nach Goldstein und Keohane zur Orientierung: *Weltanschauungen*: „At a most fundamental level, ideas define the universe of possibilities for action. (...) These conceptions of possibility, or *world views*, are embedded in the symbolism of a culture and deeply affect modes of thought and discourse“ (Goldstein/ Keohane 1993: 8); *Principled beliefs*, “[consist] of normative ideas that specify criteria for distinguishing right from wrong and just from unjust“ (ebd., S. 9); *Causal beliefs*, “are beliefs about cause – effect relationships which derive authority from the shared consensus of recognized elites, whether they be village elders or scientists at elite institutions“ (ebd., S. 10).

<sup>4</sup> Die *community* ist von der einer wissenschaftlichen Profession als solches zu unterscheiden. Während die Profession ein heterogenes, weites Feld umfasst, sind *epistemic communities* kleine homogene Gruppen, die sich einer bestimmten Idee innerhalb ihrer Profession verschrieben haben. Somit ist nicht die Profession per se ausschlaggebendes Kriterium, sondern darüber hinaus auch der (nor-

*Epistemic communities* können nach punktuellen Ereignissen wie etwa Schocks oder Krisen durch staatliche Akteure in komplexe Entscheidungsprozesse einbezogen werden (Vgl. Haas 1992:14): „The epistemic community members’ professional training, prestige, and reputation for expertise in an area highly valued by society or elite decision makers accord them access to the political system and legitimize or authorize their activities“ (Vgl. ebd, S. 17). Er geht weiterhin von einer Art Angebots- und Nachfragemechanismus aus. So müssen einerseits in einem Staat gewisse technische und institutionelle Gegebenheiten vorzufinden sein, damit eine epistemic community ihr Wissen erfolgreich „anwenden“ kann: „[S]uch professionals would only be attracted to governmental service when they believed that their policy enterprise could be advanced“ (Haas 1993: 187). Den Effekt, den das Wirken einer *epistemic community* auf nationale Standpunkte haben kann und einen Hinweis darauf, wie man ihn erkennt, beschreibt Haas wie folgt: “National positions would vary according to the extent of penetration by epistemic communities, or the sensitivity of policies in that country to policies in a country already influenced by the epistemic community” (Haas 1993: 189)<sup>5</sup>.

*Komplexe* Entscheidungen sind jedoch nicht nur in Krisen- oder Schocksituationen zu treffen. Haas stellt vor allem bei den die internationale Agenda betreffenden Entscheidungen eine Komplexitätszunahme fest (Vgl. ebd., S. 12) Dies liegt an der zunehmend komplexen und technischen Natur solcher Entscheidungen, bedingt durch die Zunahme an Akteuren und Interaktionen im internationalen System, sowie die Ausdehnung der Weltwirtschaft und des modernen Verwaltungsstaates (Vgl. ebd.). Besonders in monetären, makroökonomischen, technologischen, umweltspezifischen, gesundheitstechnischen oder demographischen Fragen sind Entscheidungsträger mit dieser Komplexität konfrontiert (Vgl. ebd.). Diesem Umstand zufolge müsste der Bedarf an der Konsultation von Expertengruppen einen permanenten und nicht nur einen punktuellen Charakter haben, denn nicht jede dieser Entscheidungen ist eine Reaktion auf eine akute Krise oder ein Schockereignis. Daraus lässt sich ableiten, dass auch die *epistemic communities* permanent agieren, jedoch bleibt weiterhin die Frage nach der Initiative für die Interaktion von *epistemic communities* und den staatlichen Entscheidungsträgern offen. Daran schließt sich die Frage an, wie sich eine solche Gruppe dem staatlichen Akteur letztendlich zu erkennen gibt.

---

mative) Anspruch einen die Gesellschaft betreffenden Zustand verbessern zu wollen („a common policy enterprise“).

<sup>5</sup> Haas untersucht den Einfluss von *epistemic communities* auf die Bildung eines Regimes. Daher ist der Begriff „position“ hier auf einen Verhandlungsprozess bezogen. Das dahinter stehende Muster wird hier generalisiert und analog verwendet.

Die Interaktion von *epistemic communities* und Staaten kann – was für diese Arbeit von besonderer Relevanz ist – über internationale Organisationen erfolgen: „International organization secretariats can play a key role (...) as sources of information and new policy ideas, as well as buffering political differences between the parties. Epistemic communities have often lodged themselves in international organizations as well (...)” (Haas 1993: 189). Internationale Organisationen können also im Zusammenspiel mit *epistemic communities* agieren. Wie dieses Zusammenspiel aussieht, ob Internationale Organisationen Teil der Gemeinschaft sind oder als Ideen-Transmitter fungieren, bleibt bei Haas offen. So wird nicht klar, wie aktiv sich die community oder die Organisation sowie letztendlich der Staat innerhalb dieses Prozesses verhalten. Darüber hinaus ist weder klar, durch welche Kanäle sie politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen versucht, noch, inwieweit sie staatlichen Akteuren gegenüber als *epistemic community* in Erscheinung tritt. Aus Haas’ Ansatz geht auch nicht hervor, wie oder an welcher Stelle die Umsetzung des theoretischen Wissens in praktische Handlungsanweisungen stattfindet. Haas macht zwar Andeutungen darauf, dass *epistemic communities* an Internationale Organisationen quasi andocken (Vgl. ebd., S. 10-11, 17; Haas 1993:188), von welcher Dauer oder welchem Institutionalierungsgrad diese Einrichtung ist und ob man dabei von einer Kooperation oder eher einer Art zweckgebundenen Ursupation sprechen kann, geht aus dem Ansatz nicht hervor. Im Folgenden soll daher die Verbindung von *epistemic communities* und internationalen Organisationen unter Zuhilfenahme weiterer Ansätze spezifiziert werden.

### **2.1.2. Internationale Organisationen als semi-epistemische Akteure**

Martha Finnemore untersucht im Rahmen einer Fallstudie zur Verbreitung von nationalen Bildungspolitiken unter anderem die Eigenschaften von *epistemic communities* (Finnemore 1993). Dabei stellt sie fest, dass internationale Expertengemeinschaften sich internationale Organisationen als Basis schaffen können, um Einfluss zu üben. Dort würden sie jedoch trotz wissenschaftlicher Verhaltenskodizes nicht in erster Linie ihren wissenschaftlichen Normen und Grundsätzen verschrieben agieren, sondern ihrem Status als internationale Bürokraten (Vgl. Finnemore 1993:566, 594). Eines der Ergebnisse der Studie ist, dass Staaten sozial-responsive Einheiten sind, die durch internationale Organisationen und Expertengemeinschaften sozialisiert werden (Vgl. ebd., S. 593). Internationale Organisationen können eine Eigendynamik entwickeln und zu Lehrern von Normen werden (*norm teacher*). Solche Normen entstehen und zirkulieren durch so genannte Norm-Entrepreneure (*norm entrepreneurs*) (Finnemore/ Sikkink 1998). Diese Entrepreneure „kreieren“ mit ihrer



bestimmten Meinung über angemessenes und wünschenswertes Verhalten Themen, in dem sie eine Sprache entwickeln, die diese Themen zunächst benennt, interpretiert und dann dramatisiert (Vgl. ebd., S. 896-7). Internationale Organisationen, wie etwa die Weltbank, können dabei als Organisationsplattformen dienen. Da die Weltbank eine Organisation ist, die nicht nur zur Verbreitung einer bestimmten Norm gegründet wurde, im Gegensatz zu einigen NGOs, vermischen sich diese Normen mit der bestehenden Agenda:

„The structure of the World Bank has been amply documented to effect the kinds of development norms promulgated from that institution; its organizational structure, the professions from which it recruits, and its relationship with member states and private finance all filter the kinds of norms emerging from it” (ebd., S. 899).

Der Gebrauch von Expertisen und Informationen, um das Verhalten anderer Akteure zu verändern, ist eine der Haupteigenschaften von modernen Organisationen und eine ihrer wichtigen Einflussquellen. Dabei entscheidet die Art der Berufsausbildung der Bürokraten, inwieweit die Aufnahme von welchen Normen vereinfacht oder aber blockiert wird (vgl. ebd.). Der Austausch zwischen *epistemic communities* und internationalen Organisationen kann etwa durch die Unterhaltung von Forschungsabteilungen in den jeweiligen Organisationen geschehen (Vgl. Stone 2004: 554). Darüber hinaus ist das Abhalten von Konferenzen oder die Konsultation von Experten zur Untermauerung der wissenschaftlichen Gültigkeit ihrer Ziele eine Möglichkeit in Kontakt zu treten. Somit können Internationale Organisationen zu „Anschlussstellen“ (*junctions*) von *epistemic communities* werden (ebd.). Die hier aufgezeigte theoretische Verbindung von *epistemic community* und internationalen Organisationen ermöglicht es in diesem Falle, von internationale Organisationen als Schnittstellen zwischen Wissenschaft und Politik, also „semi-epistemischen“ Akteuren, zu sprechen.

### **2.1.3. Die Weltbank als semi-epistemischer Akteur**

Nach dieser theoretischen Einführung soll nun erörtert werden, was unter der Weltbank als semi-epistemischen Akteur zu verstehen ist:

Die Weltbank oder Weltbankgruppe besteht aus verschiedenen Institutionen wie der International Bank of Reconstruction (IBRD), der International Development Association (IDA), die International Finance Corporation und die Multinational Investment Guarantee Agency (MIGA). Die Weltbank im eigentlichen Sinne, auf die auch die vorliegende Arbeit Bezug nimmt, ist jedoch der Komplex, der die IBRD und die IDA umfasst. Aufgrund der thematischen wie auch personellen Überschneidung werden diese beiden Einrichtungen als Einheit verstanden (Vgl. Gilbert/Vines 2006: 11). Die Organisation der Bank gliedert sich

in das oberste Entscheidungsgremium, den Gouverneursrat, das Präsidium und das Exekutivdirektorium. Die beiden Letzteren regeln das Tagesgeschäft. Im Gouverneursrat richtet sich der Stimmenanteil nach den Anteilen an der Bank. Deutschland steht hier mit 4,49% der Stimmen hinter den USA und Japan auf Platz drei, vor Großbritannien mit 4,3% auf Platz 5<sup>6</sup>. Beide Staaten stellen auch jeweils einen eigenen Exekutivdirektor samt Stellvertreter, was nur den größten Anteilseignern –den USA, Japan, Deutschland, Frankreich und Großbritannien –vorbehalten ist. Dies beschert sowohl Deutschland als auch Großbritannien ein gewisses Gewicht innerhalb der Bank. Dies ist in dieser Arbeit jedoch nur ein Neben aspekt, da es hier nicht um den bottom-up, sondern den top-down Einfluss der Weltbankpolitik geht.

Nicholas Stern und Francis Ferreira bezeichnen die Weltbank auch als „Intellektuellen Akteur“ (*intellectual actor*) und tragen damit der Sonderstellung der Weltbank in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit Rechnung (Stern/ Ferreira 1997). Der Begriff bezieht sich auf die Besonderheit der Weltbank, großen Wert auf eigene wissenschaftliche Tätigkeiten zu legen. Dazu gehört unter anderem die Unterhaltung einer eigenen Forschungsabteilung<sup>7</sup>, die dem Chefvolkswirt<sup>8</sup> der Bank untergeordnet ist<sup>9</sup>. In einer Unterabteilung entsteht etwa der Weltentwicklungsbericht (World Development Report Unit). Die Forschungsabteilung schreibt sich selbst eine Wirkung zu, die sowohl nach innen als auch nach außen in die internationale Entwicklungsgemeinschaft strahlt. Die Innenwirkung besteht vor allem darin, dass sie die Weltbank-Agenda bestimmt. Der Wirkungsablauf ist nach Selbstdarstellung ein Leihen (Kreditvergabe) -Lernen -Wissen Kreislauf (Lending, Learning, Knowledge cycle)<sup>10</sup>. Dabei vermischt sich theoretisches Wissen mit der Praxis,

---

<sup>6</sup> Vgl. Weltbank (2008), unter: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/BODEXT/0,,contentMDK:20124831~isCURL:Y~menuPK:64020035~pagePK:64020054~piPK:64020408~theSitePK:278036,00.html> [Stand: 10.06.2008].

<sup>7</sup> Neben der Abteilung ist das Weltbankinstitut (WBI), das politische Führungskräfte aus Entwicklungsländern schult, sowie die beiden Zeitschriften World Bank Economic Review und World Bank Research Observer, oder etwa das Global Development Network (GDN), das (Nachwuchs-) Wissenschaftler aus Entwicklungs- und Industrieländern miteinander verbindet, an die Weltbank gekoppelt.

<sup>8</sup> Der Begriff impliziert auch die weibliche Form, da mit Anne O. Krueger auch eine Frau diesen Posten besetzte.

<sup>9</sup> Die Genese der Organisation soll hier nicht erörtert werden. Siehe zur Geschichte der Weltbank exemplarisch Tetzlaff (1996) oder auch (Gilbert/ Vines 2006).

<sup>10</sup> Siehe Anhang 1.

während die aus der Anwendung des Wissens gezogenen Lehren (Evaluation) wiederum die Grundlage von neuem, theoretischem Wissen bilden<sup>11</sup>.

Mit der Präsidentschaft Robert McNamaras wurde 1968 das Vize-Präsidium ausgebaut, um die führenden Entwicklungsideen der Zeit zu *nutzen* und darauf zu *reagieren* (Vgl. Stern/ Ferreira 1997: 535). Eine Untersuchung des Personals der Weltbank aus den frühen 1990er Jahren ergab, dass die meisten Mitarbeiter einen wirtschaftswissenschaftlichen Abschluss einer US-amerikanischen oder britischen (Elite-)Universität haben (Vgl. ebd., S. 587). Ferreira und Stern, der selbst lange Zeit Berater der Weltbank war und einige Jahre nach dem Erscheinen des Artikels Chefökonom der Bank wurde, skizzieren die wissenschaftliche Arbeit der Organisation von den 1980ern bis in die 1990er hinein und konstatieren, dass die Bank ein vorrangig angelsächsisch geprägtes und daher *unökumenisches* Wirtschaftsverständnis besitze (Vgl. ebd., S. 589). Die Rekrutierungspolitik prägte auch die Außenwirkung der Bank, die Nuscheler nicht ohne Kritik wie folgt beschreibt: „Sie [die Weltbank, Anm. d. Verf.] rekrutiert ihre rund 7.000 MitarbeiterInnen mit einer ausgeprägten *corporate identity* weltweit aus qualifizierten BewerberInnen. Sie bildet eine teure internationale Experten- und Technokratentruppe, die sich die Aura einer entwicklungspolitischen Aristokratie zugelegt hat “ (Nuscheler 2005: 518). Dennoch, so merkt er an, müssten auch die Kritiker zunächst auf Weltbankdaten zurückgreifen, um sich sachkundig zu machen (Vgl. ebd.).

Stern und Ferreira konstatieren jedoch, dass das fachliche Kriterium bei der Einstellung nicht ausschließlich zählte. Die fachlich sehr guten Absolventen blieben ohnehin an den Universitäten. Dies führen sie unter anderem auf die unterschiedlichen Arbeitsbedingungen zurück. Zwar würde in der Bank auch wissenschaftlich gearbeitet, jedoch erfolgt dies zusätzlich zu administrativen Aufgaben, die zu einem Job in einer Internationalen Organisation dazugehörten. Ebenso seien die Hierarchien in der Weltbank stärker ausgeprägt als an den Universitäten. Wissenschaftler selbst nehmen daher meist nur befristete Berater-tätigkeiten auf, um danach wieder an die Universität zurückzukehren (Vgl. Stern/ Ferreira 1997: 593-594). Die Forschungsarbeit der Weltbank ist hauptsächlich politikorientiert und empirisch (Vgl. Squire 2006: 111, 115). Der Praxisbezug der Bankforschung liegt darin,

---

<sup>11</sup> Vgl. Weltbank (2008a), unter:  
<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,contentMDK:20279994~menuPK:477174~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469372,00.html#LLK> [Stand:10.06.2008].

dass Ideen nicht nur kreiert, angeregt, verbreitet oder gefördert, sondern auch angewendet werden (Stern/ Ferreira 1997: 525).

Das Zielpublikum dieser Arbeit umfasst Regierungen von Entwicklungsländern, den Operationsbereich der Bank sowie die internationale Entwicklungsgemeinschaft im Ganzen (Vgl. Gilbert/ Vines 2006: 19). Die Bank definiert und vertritt ein bestimmtes Modell einer „best development practice“ (ebd.). Dabei geht es gar nicht so sehr darum, ob die Ideen aus der Bank selbst stammen. Vielmehr ist es wichtig, dass die Bank eine Idee aufnimmt und sie bewirbt (Vgl. ebd.). Für den Forscher sowohl inner- als auch außerhalb der Bank ist es wichtig, seine Ideen stetig zu verfechten (*champion*) und sie in die operationellen Tätigkeiten und den Politikdialog mit den Entwicklungsländern einzubinden (Vgl. Squire 2006: 166).

Stern und Ferreira in den Jahren von 1990 bis 1992 Interviews mit Weltbankmitarbeitern über deren damalige Wahrnehmung, inwiefern die Bank einen intellektuellen Beitrag zur Entwicklungsökonomie leistet. Sie fassen zusammen:

“Very few (...) saw the Bank as having a major role in intellectual leadership in the profession. Many, however, saw that the Bank fulfilled an important role in *distilling the more useful ideas and concepts in the profession into a form that could be useful for policymakers*. (...) Many stressed (...) the importance of the Bank’s leading intellectual discussion among development agencies” [Hervorh.d.Verf.] (Stern/Ferreira 1997: 597).

Ihr abschließendes Fazit ist daher, dass die “(...) Bank has rarely seen itself as primarily an intellectual or academic institution. It sees its job in *promoting* development. (...) [The] generation of research ideas is not, in itself, its first priority” [Hervorh. d. Verf.] (Vgl. ebd., S. 609). Diese Förderung von Ideen im Entwicklungsbereich geschieht durch verschiedene Formen der Interaktion mit Entwicklungsländern einerseits und der gesamten Entwicklungsgemeinschaft andererseits. Eine der Möglichkeiten prävalente Ideen, ob sie nun in der Bank kommen oder nicht, zu verbreiten sind neben der Organisation von Konferenzen oder Arbeitstreffen auch Veröffentlichungen wie etwa der *Weltentwicklungsbericht* (Vgl. ebd, S. 526).

Der Weltentwicklungsbericht ist die Flaggshippublikation und gehört zu den absatzstärksten und meist rezipierten Veröffentlichungen der Weltbank (Vgl. Squire 2006: 125; Stern/ Ferreira 1997: 591). Untersuchungen zur Wirkung der Forschung der Bank auf die Außenwelt hat ergeben, dass diese nicht nur ein weites Themenspektrum abdeckt, sondern

unter politischen Entscheidungsträgern auch einflussreich ist, ein hohes Ansehen bei anderen Wissenschaftlern genießt, als Lehrmaterial für Wirtschaftsseminare genutzt und durch die verschiedenen Veröffentlichungen der Bank und anderen Institutionen weit verbreitet wird (Vgl. Squire 2006: 125). Der Weltentwicklungsbericht selbst stellt hierbei jedoch keine Forschungsleistung im eigentlichen Sinne dar, die wissenschaftliche Innovationen präsentiert. Vielmehr ist er eine Zusammenstellung wesentlicher Forschungsleistungen, die von und innerhalb der Bank für politisch relevant gehalten werden. Er spiegelt somit eher ihre spezifische Wahrnehmung der Weltwirtschaftslage zu einem bestimmten Zeitpunkt wieder (Vgl. Stern/Ferreira 1997: 526, 572). Die Weltentwicklungsberichte sind damit für diese Arbeit von besonderem Interesse, da sich aus ihnen ablesen lässt, welche Ideen zu welcher Zeit die Forschungsagenda der Weltbank bestimmt haben.

Der von Weltbankpräsident James D. Wolfensohn geprägte Begriff der Knowledge Bank spiegelt eine neuere Wahrnehmung der Bank wieder. Wolfensohn stieß Mitte der 1990er Jahre die Idee an, die Forschungsarbeit der Bank intern zu vergrößern und damit die wissenschaftliche Bedeutung der Organisation innerhalb der Entwicklungsgemeinschaft zu stärken. Im Rahmen des damals entstandenen Comprehensive Development Frameworks (CDF) wurde 1999 etwa das Global Development Network (GDN) auf Initiative der Weltbank und Deutschlands, sowie der Schweiz, Japans und den vereinten Nationen gegründet, das den Dialog zwischen Wissenschaftlern in Industrie- und Entwicklungsländern verstärken soll. Das Netzwerk soll vor allem helfen, Wissens- und Bildungskapazitäten in Entwicklungsländern zu schaffen, und somit die im CDF verankerte Idee verwirklichen, die lokale Zivilgesellschaft zu fördern und die Länder in den Konzeptionalisierungsprozess von Entwicklungshilfe besser einzubeziehen (Vgl. Johnson/ Stone 2000: 5).

Hier geht es jedoch um das, was Evers, Kaiser und Müller eine „Wissensarchitektur“ von „entkoppelten, translokalen epistemischen Gemeinschaften“ nennen (Evers/Kaiser/Müller 2003: 63). Der Wirkmechanismus von Wissen wird hier bottom-up verstanden, das heißt, Wissen wird lokal innerhalb von Projekten generiert, und auf internationale Entwicklungsorganisationen hochgeladen, in denen es verarbeitet und generalisiert wird. Einmal in allgemeines Wissen umgewandelt, kann es an anderer Stelle wieder lokal angewendet werden. Stieglitz betitelt diesen Prozess etwa als „Scan globally, reinvent locally“ (2000a). Dies würde bedeuten, dass die Bank ihr Wissen auch aus „eigenen“ Kapazitäten bezieht, was in der Selbstdarstellung des DEC als *Lernen* bezeichnet wird. Stern und Ferreira konstatieren auch schon für die Zeit vor dem GDN interne Lernpro-

zesse: „Such reflection on the experiences of the operations side exemplifies one of the mechanisms by which dominant ideas or approaches change in the Bank“ (Stern/ Ferreira 1997: 543).

In der Arbeit geht es um die *Bank als Schnittstelle zwischen epistemic communities und den staatlichen Entwicklungspolitiken*. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich *epistemic communities* einerseits internationale Organisationen als Plattformen suchen. Andererseits wird aber auch in Betracht gezogen, dass sich die Weltbank geradezu der für sie als plausibel und umsetzbar angesehene Ideen epistemischer Gemeinschaften bedient, sie mit ihrem Spezialwissen verknüpft und somit auf die internationale Entwicklungsagenda setzt. Dies geschieht über unterschiedliche Wege, die von informellen Kontakten zu staatlichen Akteuren, über Konferenzen, bis hin zu Publikationen wie etwa dem viel rezipierten Weltentwicklungsbereich reichen. Man kann daher von der Weltbank als einem semi-epistemischen Akteur sprechen.

#### **2.1.4. Konvergenz durch Politiktransfer**

Nachdem aufgezeigt werden konnte, was Politiktransfer bedeutet und wie internationale Organisationen als semi-epistemische Akteure Politiktransfer betreiben, soll in diesem Kapitel nun beschrieben werden, wie Politiktransfer funktioniert und sich in der Konvergenz von Politiken niederschlägt.

Politiktransfer kann auf verschiedene Arten stattfinden, unterschiedliche Inhalte umfassen und aus verschiedenen Motiven heraus betrieben werden. Auch kann er sich auf alle Dimensionen des Politikbegriffs – policy, politics, polity – beziehen: Politische Inhalte, wie etwa Ziele oder Programme, politische Instrumentarien oder aber institutionelle und gesetzliche Rahmenbedingungen eines politischen Systems können in ein anderes System übertragen werden<sup>12</sup>.

Die Arten des Transfers richten sich nach der Intention der Akteure Politiktransfer zu betreiben und der Motivation, mit der Akteure Politiken adaptieren. Allgemein wird zwischen Mechanismen mit zwingendem (Verhängung von Sanktionen, „imposition“), mit

---

<sup>12</sup> Dolowitz und Marsh differenzieren acht Kategorien: 1) policy goals, 2) policy content, 3) policy instruments, 4) policy programs, 5) institutions, 6) ideologies, 7) ideas and attitudes, 8) negative lessons (Dolowitz/Marsh 2000:12); Bei Knill sind es drei: *policy objectives*, *policy instruments* und *policy settings* (Knill 2005:768). Ähnlich ist es auch bei Bennett zu lesen. Nach ihm kann Politikkonvergenz eine Konvergenz von *policy goals*, *policy content*, *policy instruments*, *policy outcomes* oder *policy style* bedeuten (Bennett 1991:218).

verpflichtendem (Konditionalität oder Verträge) und mit freiwilligem (Streben nach internationaler Akzeptanz oder „Lesson-Drawing“) Charakter differenziert (Vgl. Dolowitz/ Marsh 2000: 13). Der Grad der Adaption der Inhalte variiert ebenfalls von schlichter Kopie („copying“) über Nachahmung („emulation“) oder der Herstellung von Hybriden durch die Kombination von Elementen unterschiedlicher Modelle („hybridization“), bis hin zu Inspiration („inspiration“). All dies sind Formen von „Lesson-Drawing“ (Rose 1993: 30-32). Bei diesem Prozess handeln die involvierten Akteure nicht nur freiwillig, sondern darüber hinaus auch „somewhat rational“ (Stone 2004: 547).

Nach dem *epistemic community* Ansatz besteht die Motivation von Staaten, sich Expertise von solchen Gemeinschaften einzuholen, in der Lösung von komplexen Problemen. Der aktive Charakter, den diese Arbeit den Gruppen zuschreibt, sowie die Verbindung mit internationalen Organisationen, lässt sie jedoch auch eigenständig ihr Wissen und ihre Expertise an Staaten herantragen. Dies geschieht in einem Prozess der gezielten Förderung von Politikkonzepten („international policy promotion“, Holzinger/ Knill 2005: 785). Dabei kann ein Legitimitätsdruck entstehen („legitimacy pressures“), der Staaten zur Adaption der geförderten Politiken motiviert (Vgl. ebd.). Internationale Organisationen können in diesem Prozess eine wichtige Rolle spielen:

„In constantly searching for new policy ideas, disseminating best practice and evaluating domestic policy performance, they [internationale Organisationen, Anm. d. Verf.] function as mediators of cross-national policy transfer, urging national governments to adopt successful policy models“ (Holzinger/ Knill 2005:785)<sup>13</sup>.

Die epistemischen (oder semi-epistemischen) Gemeinschaften können ihr Wissen politischen Entscheidungsträgern anbieten, so „dass ein Problem auf eine bestimmte Weise definiert wird und die normativen Prinzipien, die handlungsleitend sein sollen, festgelegt werden, wodurch zum Teil bereits vorab entscheidende Weichenstellungen in einem Verhandlungsprozess vorgenommen werden können“ (Ulbert 2005: 251-52)<sup>14</sup>. Ein so entstehender internationaler Konsens über die Definition und Lösung eines Problems kann dann wiederum den Druck auf einen Staat erhöhen, eine ähnliche Lösungsstrategie zu implementieren (Vgl. Dolowitz/ Marsh 1996: 349).

---

<sup>13</sup> Als solche Organisationen gelten hier die EU, die Weltbank und die OECD. Innerhalb dieser Annahme gehen Holzinger und Knill auch von einem gewissen Rückkopplungseffekt aus: „In many instances, promotion activities by international institutions originate from activities of individual states seeking to convince other countries to copy their policy models“ (Holzinger/ Knill 2005: 785). Diese umgekehrten Effekte werden zur Kenntnis genommen, aber nicht weiter beleuchtet werden können.

<sup>14</sup> Ulbert spricht von solchen Akteuren als „Wissensunternehmer“ und untersucht ihren Einfluss auf internationale Verhandlungen unter diskursanalytischen Gesichtspunkten.

Durch die Adaption ähnlicher Politiken, die durch Expertengemeinschaften<sup>15</sup> entweder gezielt angeboten oder durch nach Lösungen suchende Entscheidungsträger „angefragt“ werden, in mehreren Staaten entstehen Ähnlichkeiten oder Konvergenzen in den nationalen Politiken dieser Länder: „Convergence in this sense results from the existence of shared ideas amongst a relatively coherent and enduring network of elites engaging in regular interaction at the transnational level” (Bennett 1991: 224). Konvergenz ist dabei ein Prozess des sich Ähnlichwerdens über einen gewissen Zeitraum<sup>16</sup>. Referenzpunkt ist daher nicht unbedingt ein anderer Staat, sondern vielmehr ein Zustand der Divergenz oder der Veränderlichkeit zu einem früheren Stadium innerhalb eines Staates (Vgl. ebd., S. 219). Der Zeitaspekt ist somit ein wichtiger Punkt in der Untersuchung von Konvergenz. Dies gilt letztendlich auch für die Konzeptionalisierung von Politiktransfer.

Der von Bennett angewendete Begriff der Konvergenz soll hier synonym zu Politiktransfer verstanden werden, da beide dieselben Phänomene und Mechanismen beschreiben. Beide sind Spielarten der Idee, dass Kausalzusammenhänge zwischen den Implementierungen ähnlicher Politiken in verschiedenen Staaten existieren. Das Konzept der Konvergenz unterscheidet sich von dem Konzept des Politiktransfers hauptsächlich darin, dass es mehr auf die Untersuchung von *Transferergebnissen* ausgerichtet ist (Vgl. Knill 2005: 767; Dolowitz/ Marsh 1996: 343). Neben dieser analytischen Unterschiedlichkeit ist der Unterschied der beiden Konzepte – zumindest im Falle Bennetts – semantischer Natur. Wer von Konvergenzen ausgeht, geht implizit auch immer von einem Prozess aus, der zu dieser Konvergenz führt. Andererseits muss, wer sich mit Politiktransfer beschäftigt, davon ausgehen, dass am Ende eines Politiktransfers eine Politik, die beim Transferträger vorzufinden ist auch beim Transferempfänger erkennbar ist. Dies aber bedeutet eine – wie auch immer geartete – Zunahme von Ähnlichkeiten, und damit: Konvergenz.

Die Konvergenzen in den Entwicklungspolitiken Großbritanniens und Deutschlands wären in dem in dieser Arbeit angenommenen Falle „driven by the active role of internati-

---

<sup>15</sup> Bennett nennt hier Elitennetzwerke („elite networking“) und Politikgemeinschaften („policy communities“) (Bennett 1991: 224). Im Prinzip sind damit auch *epistemic communities* gemeint. Dieser Begriff wurde jedoch erst 1992 durch Haas entwickelt.

<sup>16</sup> Der Begriff der Konvergenz ist ursprünglich einer wirtschaftshistorischen Annahme entlehnt, dass durch strukturelle Wandlungsprozesse wie etwa die Industrialisierung ganze Gesellschaften konvergieren: „[A]s societies adopt a progressively more industrial infrastructure, certain determinate processes are set in motion which tend over time to shape social structures, political processes and public policies in the same mould” (Bennett 1991:216). Analog zu dieser Annahme über gesellschaftliche Konvergenz konzentriert sich Bennett auf das präzisere Konzept der Politikkonvergenz (Vgl. Bennett 1991:217).



onal institutions that are promoting the spread of distinctive policy approaches they consider particularly promising” (Holzinger/ Knill 2005: 785). Konvergenzen, also die Implementierung ähnlicher Politiken, die zu Angleichung staatlicher Politiken beitragen, zeigen sich zum einen natürlich im Vergleich der betreffenden Staaten, hier Großbritannien und Deutschland. Zum anderen können Konvergenzen auch im Bezug auf den Akteur, der transferiert und dem, der adaptiert, auftreten. Nimmt man diese Vergleichsdimension in die Überlegungen auf, kann dies Aufschluss darüber geben, „wie viel“ Politik übertragen wird. Dies wiederum lässt darauf schließen, wie erfolgreich oder umfangreich ein Transferakteur agiert und wie stark sich sein Einfluss in den Staaten jeweils niederschlägt. Darüber hinaus lässt sich über die Art der Konvergenzen aufzeigen, welcher Art der vorhergegangene Politiktransfer war, und damit Aussagen über die Eigenschaft des Transferakteurs treffen. Auf die Arbeit bezogen, heißt dies zu erkennen, ob die Weltbank als semi-epistemischer Akteur programmatischen, also *ideellen*, Einfluss auf das Agenda-Setting der Vergleichstaaten hatte und wie weit reichend sich dieser jeweils darstellt hat.

Politiktransfer und Konvergenzverhalten werden in dieser Arbeit also als Indikatoren gewählt, die Einfluss sichtbar machen. Wird eine Idee oder eine Programmatik von Akteur (1) zu einem anderen Akteur (2) transferiert, *übt* Akteur (1) dadurch *Einfluss* auf Akteur (2) aus, da dieser die Idee in seine politische Konzeption einfließen lässt. Einfluss soll in der Arbeit also nicht im quantitativen Sinne messbar gemacht werden. Können Ähnlichkeiten in den entwicklungspolitischen Programmatiken bei der Weltbank und den beiden Ländern festgestellt werden, ist gemäß der theoretischen Annahmen von Politiktransfer und somit von Einfluss auszugehen.

Zusammenfassend: Theorien über Politiktransfer versuchen Veränderungen politischer Agenden zu erklären, in dem sie davon ausgehen, dass nationale Akteure sich auf verschiedene Arten Wissen aneignen oder eben von neuen Ideen, sprich Wissen und Deutung von kausalen Zusammenhängen, überzeugen lassen. Dies kann, wie aufgezeigt, durch *epistemic communities* oder eben internationale Organisationen als semi-epistemische Akteure geschehen. Lassen sich genannte Akteure von ein und derselben *community*, sprich Ideenquelle, überzeugen, so kann man annehmen, dass sich die Agenden über einen langen Zeitraum hinweg inhaltlich ähnlich sind. Dabei ist die Wahrscheinlichkeit, dass Ideen übernommen werden, im Falle politischer Unsicherheit gemäß der Theorie von Haas höher als im gegenteiligen Falle. Diese Annahme soll in der Arbeit für den Entwicklungshilfebe-

reich Großbritanniens und Deutschland in Bezug auf die Weltbank als gemeinsame Ideenquelle überprüft werden.

### ***2.1.5. Implikationen der Theorie für den Aufbau der Arbeit***

Aus den Abhandlungen dieses Kapitels lassen sich verschiedene *Annahmen* über das Verhalten der Akteure und die Art und Weise des Einflusses bilden: Die vorliegende Arbeit geht von einem Transfermechanismus aus, bei dem die Weltbank als ein zentraler Akteur in Bezug auf den Politiktransfer im Mittelpunkt steht. Von besonderer Bedeutung ist sie als Schnittstelle zwischen *epistemic communities* und nationalen Programmatiken. Sie kann mithin als Spezifikum oder Transmissionsriemen von epistemischen Gemeinschaften gelten, nicht jedoch als eine *epistemic community* selbst. Sie übt Einfluss aus, indem sie Wissen und Ideen entweder generiert oder destilliert und sie (durch Veröffentlichungen) auf die internationale Agenda setzt. Sie bietet also nicht nur Wissen an, sondern fördert es auch. Die Geberländer können sich des Wissens entweder bedienen, oder sie werden überzeugt, ein bestimmtes Problem auf eine bestimmte Art zu lösen. Die Legitimation, so indirekt Einfluss auf den Agenda-Setting-Prozess auszuüben, erhält die Bank durch den Ruf ihrer Expertise, eine Eigenschaft, die ihr als quasi oder *semi-*epistemische Gemeinschaft zukommt. Der prozesshafte Charakter von Konvergenz oder Politiktransfer impliziert einen hinreichend langen Untersuchungszeitraum, um Wandlungstendenzen in größerem Umfang nachvollziehen zu können. Daher wurde in der Arbeit ein Untersuchungszeitraum von zwei Jahrzehnten gewählt.

Im Hauptteil wird daher zunächst die Agenda der Weltbank überprüft, woraufhin die britische und deutsche Entwicklungspolitik im selben Zeitraum beleuchtet werden. So soll der Transfer von Ideen in etwa nachvollzogen und Einflusstendenzen erkennbar gemacht werden. Zunächst findet somit ein deskriptiver Aufriss der Ideen-Entwicklung statt. Danach erst soll analysiert werden, an welchen Stellen sich Ideen wiederfinden und ob sich die Annahmen mithilfe des aufgestellten Analyserasters bestätigen lassen.

## **2.2. Grenzen und Anspruch der theoretischen Grundlagen**

Die hier gewählte Herangehensweise stellt keine Theorie dar, sondern soll vielmehr dazu dienen, ein Verständnis über die Prozesse von Ideentransfer von der Weltbank auf die entwicklungspolitischen Agenden der Geberländer Großbritannien und Deutschland in den 1980er und 1990er Jahren zu ermöglichen. Die Annahmen über Transfermechanismen und -ergebnisse dienen dabei als Analyseraster sowie als Stützgerüst für den Aufbau der Ar-

beit. Diese Arbeit konzentriert sich dabei auf freiwilligen Politiktransfer, bei dem davon ausgegangen wird, dass internationale Organisationen und *epistemic communities* als Förderer und Transferakteure von Ideen agieren können. Im Rahmen dieser Arbeit wird weiter davon ausgegangen, dass diese beiden Akteure vor allem in Verbindung miteinander auftreten.

Einschränkend steckt in dem *epistemic community*-Ansatz ein von Haas selbst schon angerissenes Problem bezüglich ihres Einflusses und messbaren Effekten: Auch wenn Fragen, zu deren Lösung ein Staat eine *epistemic community* konsultiert, einen hohen technischen Grad besitzen, ist die politische Entscheidung darüber am Ende immer noch hoch politisch (Haas 1992: 11). Dieser Umstand stellt die Frage nach den eigentlichen Effekten einer Interaktion von Experten und politisch Verantwortlichen (Vgl. ebd.). Danach gilt, dass, je weniger politisch die Entscheidung ist, desto weitreichender ist der Einfluss einer *epistemic community* (Vgl. ebd., S. 16). Dieser Frage ist die analytische Schwierigkeit geschuldet, dass Wissen und Ideen nicht immer 1:1 in politische Konzeptionen einfließen und somit nicht direkt nachvollzogen werden können. Bei der Analyse, aber auch schon bei der Datenerhebung, ist es daher wichtig, nicht nur auf begriffliche Ähnlichkeiten, sondern auch auf ganze Themenkomplexe zu achten. Dies ist auch ein Grund dafür, warum für die Datenerhebung verstehende und nicht etwa textanalytische Methoden angewendet werden sollen.

### **3. Die Agenda der Weltbank seit den 1980er Jahren**

#### **3.1. Das Paradigma der Strukturanpassung in den 1980er Jahren**

##### ***3.1.1. Die wirtschaftsliberale Antwort auf die Verschuldungsproblematik***

Die 1980er Jahre wurden zur „adjustment-decade“ (Kanbur/ Vines 2006: 91). Nach dem Ölpreisschock von 1973, der daraus folgenden Energiekrise und dem erneuten Ölpreisanstieg im Jahr 1979 als Folge der Iranischen Revolution standen vor allem die ölimportierenden Entwicklungsländer vor großen wirtschaftlichen Problemen. Hinzu kamen die niedrigen Rohstoffpreise und eine weltweite Rezession (ebd.). Vielen Kreditnehmer der Weltbank war es nicht mehr möglich, ihre Kredite zu bedienen. Auch gegenüber privaten Kreditgebern konnten sie die Zinsschulden nicht mehr tilgen. So sah sich die Bank gefordert, eben diese Länder gegenüber dem eigenen Haus und anderen Kreditgebern wieder kreditwürdig zu machen. Die Antwort der Bank auf die Verschuldungskrise war die Adjustment-Strategie: Das armutsorientierte Vergabeparadigma, angelehnt an den „Bedürfnissen“ der Armen in den 1970er Jahren, wich zu Beginn der 1980er Jahre dem Credo, dass sich Armut quasi indirekt durch Wachstum bekämpfen lasse, indem der dadurch gewonnene Wohlstand zu den armen Bevölkerungsschichten „durchsickert“ („trickle-down“). Das Wachstumspotenzial sollte dabei durch wirtschaftsliberale Anpassungsmaßnahmen der Entwicklungsökonomien gesteigert werden. Im Jahr 1980 führte die Bank das Programm der Strukturanpassungsdarlehen ein (Vgl. Stern/ Ferreira 1997: 537). Die Vergabe von Darlehen waren von nun an die Bedingung geknüpft, Wirtschaftsreformen in den Entwicklungsländern durchzuführen. Mit dem Wechsel in der Spitze im Juli 1981 zu Alden W. Clausen, einem ehemaligen Privatbanker, erhielt eine neue Rhetorik Einzug in die Bank (Vgl. Kapur/ Lewis/ Webb 1997: 333).

In der einschlägigen Literatur besteht eine Kontroverse darüber, auf welchen Einfluss hin dieser Paradigmenwechsel zustande kam, da dieser mit den Regierungswechseln zu konservativen Parteien in den einflussreichen Geberstaaten USA (1981), Großbritannien (1979) und Deutschland (1982) zusammenfiel. Einerseits wird die These vertreten, dass die Mitgliedsstaaten in den 1980er Jahren ohnehin einen im Gegensatz zu den 1970er Jahren sehr starken Einfluss auf die Bank als Institution ausgeübt hätten (Vgl. etwa Twele 1995: 169). Die Bank habe mit ihrer Politik dem „mindset of the Thatcher-Reagan-Kohl era“ entsprochen (Kanbur/ Vines 2006: 91). Andere wiederum schreiben, die Bank habe ihre Politik in einem Prozess des internen Lernens umgestellt. So hätte sich aufgrund der ausgebliebenen Erfolge der Grundbedürfnisstrategie die Auffassung einer konditionalen Kre-

ditvergabe innerhalb der Bank bereits zum Ende der 1970er Jahre durchgesetzt (Mosley/Harrigan/ Tolye 1995: 33). Bei Kapur, Lewis und Webb ist zu lesen, dass sowohl äußere wie auch innere Einflüsse zur Abkehr der Grundbedürfnisstrategie der 1970er hin zur Anpassungspolitik der 1980er auf die Bank gewirkt haben. Dieser Prozess sei mit der Politik der G7 und der Schuldenkrise sowie intern mit einem „institutional cycle of fatigue and renewal“ einhergegangen. Der Wechsel in der Weltbankspitze 1981 habe dabei lediglich eine flankierende Rolle gespielt (Vgl. ebd, S. 332).

Somit wird klar, dass es einerseits vor der Präsidentschaft Clausens wachstumsorientierte Bestrebungen gab, und andererseits noch unter Clausen Kredite an Projekte im McNamara-Sinne vergeben wurden. Wichtig ist im Zusammenhang mit der Arbeit jedoch die *rhetorische und ideelle* Dimension, sprich der „Anspruch“ der Vergabepolitik, und nicht die „Wirklichkeit“. Eben diese hat sich mit Clausen und der Auswechslung des Chefvolkswirts Chenery durch Anne Krueger grundlegend verändert (Vgl. Kapur/ Lewis/ Webb 1997: 339). Die Bank legte sich, wohl auf internes Anraten, ein neues Image zu, um sich von der McNamara-Bank zu lösen und sich dem neuen, liberalen Wirtschaftsgeist der „Reagan-Thatcher-Kohl-Ära“ (Kanbur/Vines 2006: 91) und dem Credo der „Magie des Marktes“<sup>17</sup> anzupassen (Vgl. Kapur/ Lewis/ Webb 1997: 336). Die Idee makroökonomischer Anpassung als Bedingung für Wachstum beherrschte seit dem die Rhetorik der Bank. Das Thema Armut verschwand nach 1982 gänzlich (Vgl. Siebold 1996: 41).

Die Idee hinter der neuen Strategie wurde aus der Beobachtung heraus geboren, dass die Armutproblematik der Entwicklungsländer angesichts der wirtschaftlichen Erfolge in den asiatischen Tigerstaaten sowie in China, Indien, Pakistan und Indonesien, die hohe Einkommenszugewinne pro Kopf und einen Rückgang der Armutinzidenz zu verbuchen hatten, wohl doch etwas mit gesamtwirtschaftlichem Wachstum zu tun haben müsse (Vgl. Kapur/ Lewis/ Webb 1997: 332). Gleichzeitig traf die Schuldenkrise sowohl arme als auch reiche Länder und wurde daher auf makroökonomische Verzerrungen zurückgeführt (Vgl. ebd.). Die Ursache dieser Verzerrung sah man primär in den lokalen, überregulierten Wirtschaftssystemen und in Politeliten, die sich daran bereicherten (Vgl. Kanbur/ Vines 2006:

---

<sup>17</sup> Das Zitat geht auf eine Rede Ronald Reagans auf dem Jahrestreffen der IFIs vom September 1981 in Washington zurück. Hier heißt es: „The societies which have achieved the most spectacular broad-based economic progress in the shortest period of time are not the most tightly controlled, not necessarily the biggest in size, or the wealthiest in natural resources. No, what unites them all is their willingness to believe in the magic of the marketplaces (...) We cannot have prosperity and successful development without economic freedom; nor can we preserve our personal and political freedoms without economic freedom“(Reagan 1981:855).

91). Die Abschaffung dieser Verzerrungen, also die Deregulierung der lokalen Systeme, würde zu mehr Wachstum führen und somit zu einem Armutsrückgang (vgl. ebd.). Die Kreditnehmerstaaten sollten damit auch gleichzeitig wieder zahlungsfähig werden und ihre Schulden tilgen können (Vgl. Stokke 2005: 63). Diese wirtschaftsliberale Ansicht, dass Offenheit und Liberalisierung zu Wachstum führe, war ein zentraler Bestandteil des Washington Consensus (Vgl. Kanbur/ Vines 2006: 91).

Nach dem „Ausbruch“ der Schuldenkrise mit dem „Mexikoschock“ von 1982 sowie „[a]ngesichts wachsender Schuldenberge und zunehmender Skepsis bei Wirtschaftsunternehmen und Banken galt es, eine konzertierte [zusammen mit dem IWF, Anm. d. Verf.] Politik der Schadensbegrenzung zu implementieren“ (Tetzlaff 1996: 74). Um die sich negativ entwickelnden Leistungs- und Zahlungsbilanzen der vornehmlich ölimportierenden Entwicklungsländer zu stabilisieren, entwickelte man so genannte Anpassungskredite (Vgl. Twele 1995: 153). Die Vergabe von Krediten war an Anpassungsprogramme geknüpft, die Folgendes umfassten: Die Mobilisierung inländischer Ressourcen, eine exportorientierte Reform der Außenhandelspolitik, eine effizienzsteigernde Investitionspolitik (Privatisierung und Liberalisierung) sowie institutionelle Reformen (Vgl. ebd., 154). Im Kern ging es dabei um eine „marktwirtschaftlich-orientierte Deregulierung und Umstrukturierung der Entwicklungsländerökonomien im Sinne einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik“ (ebd., S. 155). Durch eine liberale Preispolitik, den Abbau staatlicher Interventionen und die Anregung privatwirtschaftlicher Entwicklung sollte eine „Neustrukturierung der gesamtwirtschaftlichen Anreizstruktur“ erreicht werden (ebd.). Wachstum sollte dabei über den Export entstehen. Mit einem Handelsbilanzüberschuss bei steigenden Exporten und gleich bleibenden Importen sollte die Schuldendienstfähigkeit und Kreditwürdigkeit der Schuldnerländer wiederhergestellt werden (Vgl. ebd.). Innerhalb dieser Idee galt der Staat als Hindernis für den Entwicklungsprozess, und der Magie des Marktes wurde eine heilende Wirkung für die Schuldenkrise beigemessen (Vgl. Stokke 2005: 64).

### ***3.1.2. Die Weltentwicklungsberichte als Spiegel der entwicklungstheoretischen Diskussion***

In den Weltentwicklungsberichten zeichnet sich die dargestellte Entwicklung seismographisch ab<sup>18</sup>: So lässt sich die Dominanz des Entwicklungsansatzes Armutsminderung indirekt über die positiven Folgen einer makroökonomischen Anpassungspolitik auch in den

---

<sup>18</sup> Eine Übersicht über die Weltentwicklungsberichte von 1980 bis 2000/2001 findet sich in Anhang 2.

Weltentwicklungsberichten der Jahre 1980 bis einschließlich 1987 finden. In den Jahren 1980 und 1981 wurde noch vorsichtig auf die Bedeutung einer langfristigen Anpassung der Entwicklungsländer an Ungleichgewichte in den Zahlungsbilanzen, höhere Energiepreise und ein verlangsamtes Wachstum der Weltwirtschaft hingewiesen (Vgl. Weltbank 1980: iii). Die Lasten dieser Anpassung sollten gleich verteilt werden und so ausbalanciert sein, dass einerseits der Lebensstandard der gegenwärtigen Armen, aber andererseits auch die Maßnahmen, die zur Verringerung der zukünftigen Armut ergriffen werden müssen, nicht „über Gebühr beeinträchtigt“ würden (ebd.). Die Kernaussage dieses Berichts, der die menschliche Entwicklung zum Thema hatte, war, „dass einige Maßnahmen, deren Richtigkeit uns allen unter moralischen Aspekten schon lange bewusst ist – beispielsweise die Grundschulerziehung – auch in wirtschaftlicher Sicht sinnvoll sind“ (ebd.). Man unterstrich die beständige Relevanz der klassischen Wirtschaftslehre von Adam Smith, dass der „Wohlstand einer Nation (...) von der Fähigkeit, Geschicklichkeit, und dem Urteilsvermögen ab[hängt], wie der Faktor Arbeit eingesetzt wird“ (Weltbank 1980: 1). Daher sei Bildung besonders wichtig, ebenso wie Gesundheitsversorgung, Ernährung und Familienplanung zur Verringerung der Geburtenraten. Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Verringerung der Armut wirke dabei in beide Richtungen: Bildung und Gesundheit sind Ergebnis und Bedingung des Wohlstandes. Ungelernte und Kranke trügen nur wenig zum Wirtschaftswachstum bei (Vgl. ebd., S. 47). Damit sei menschliche Entwicklung *ein* Ansatz zur Steigerung der Produktivität und so des Einkommens der Armen. Bereits in diesem Bericht wird die Rolle des Staates in der Entwicklung als teilweise hinderlich angesehen. So wird eine Reform des öffentlichen Sektors gefordert, da viele Dienstleistungen aufgrund mangelhafter Verwaltungen gar nicht gezielt bei den Bedürftigen ankämen und eine Kooperation im Entwicklungsbereich durch überforderte Planungsbehörden, Versäumnisse oder gar Unfähigkeit oftmals behindert würde (Vgl. ebd., S. 101). Diese Kritik wird sich in den folgenden Jahren noch verstärken, etwa mit dem Bericht von 1983 oder dem von 1988, in dem der Staat sogar als „Hindernis für Entwicklung“ eingeschätzt wurde (Vgl. Weltbank 1988: 1; Weltbank 1983).

Die menschliche Entwicklung wurde jedoch schon im Weltentwicklungsbericht von 1981 vor dem Hintergrund der sich verschlechternden Wachstumsprognosen für die 1980er als stark gefährdet angesehen. Da die Programme zur Förderung menschlicher Entwicklung zumeist staatlich finanziert werden, würden diese von den Sparmaßnahmen im Rahmen der Anpassungsprozesse am stärksten betroffen sein (Vgl. Weltbank 1981: 106). Der Bericht hatte die Bedeutung internationaler Aspekte, das heißt Außenhandel, Energie und

Kapitalbewegungen, zum Thema. Er betonte, dass der Außenhandel und die internationalen Finanzströme für den Ausgleich der Ölzahlungen im Gegensatz zu den 1960er und 1970er Jahren besonders groß seien (Vgl. ebd., S. 2). Dies verdeutlichte die von der Weltbank eingeschlagene Entwicklungsstrategie der Umstrukturierung von Entwicklungsökonomien zu Volkswirtschaften mit exportinduziertem Wirtschaftswachstum. Liberalisierung des Außenhandels, Abbau von Verzerrungen durch eine Preispolitik, die die eigentlichen Knappheitsverhältnisse widerspiegelt, Deregulierung und Dezentralisierung beherrschten seit dem die Weltbankberichte. Eine Ausnahme bildeten derjenige von 1982, der sich der Bedeutung der Landwirtschaft für das Wirtschaftswachstum, und der Bericht von 1984, der sich der Bevölkerungsproblematik widmete.

Die Verschärfung des Tons muss jedoch vor dem Hintergrund der sich entfesselnden Schuldenkrise der Entwicklungsländer betrachtet werden. Der Bericht aus dem Jahr 1983 erwähnte zum ersten Mal die Liquiditätsproblematik der Schuldnerländer. Als Rezept für diese Probleme sah er niedrigere Zinssätze und eine entschlossene Umstrukturierung der Entwicklungsökonomien sowie die Erholung der Weltnachfrage als Rahmenbedingung an (Vgl. Weltbank 1983: 4). Um die vorübergehenden Liquiditätsprobleme zu überbrücken, sah man Kapitalzuflüsse aus dem Ausland als besonders wichtig an. Dies wurde im Bericht von 1985 als herrschende Lehre bezeichnet, anerkennend, dass sich mittlerweile ein Dissens über die Richtigkeit dieses Ansatzes in der allgemeinen Diskussion gebildet hatte. Dennoch wird auch später noch dieser Lehre gefolgt (Vgl. Weltbank 1985: 1). Im Bericht von 1983 wurde die Meinung vertreten, Kreditnehmer könnten ihre Schulden nur bedienen, wenn sie im Export ausreichende Deviseneinnahmen erwirtschafteten, und dies als Binsenweisheit deklariert: „Diese Binsenwahrheiten wären kaum erwähnenswert, müsste man nicht feststellen, dass sich die staatliche Wirtschaftspolitik oft über sie hinwegzusetzen scheint“ (Weltbank 1983: 3).

Eine weitere zentrale Erkenntnis des Berichts, der das Thema Entwicklungsmanagement als Schwerpunkt hatte, war, dass eine schlechte Verwaltung die Produktivität und somit die Entwicklung hemmt. Eine Effizienzsteigerung in den nationalen Verwaltungen könnte (zumindest indirekt) zur Armutsbekämpfung beitragen (Vgl. Weltbank 1983: 5). Daher behandelte der Bericht die Rolle des Staates, die nationalen Anreizstrukturen und institutionelle Vorkehrungen, die erforderlich seien, „um widerspruchsfreie Entwicklungsstrategien zu formulieren und durchzuführen“ (ebd.). Dem Staat wurde dabei lediglich eine ordnungspolitische Rolle zugeschrieben (Vgl. Weltbank 1983: 62-67). Dabei wurden vier



zentrale Aufgaben definiert. Der Staat sollte danach den Wettbewerb fördern, durch Gesetzgebung die wirtschaftliche Ungewissheit verringern, die staatlichen Prozedere vereinfachen und die technologische Entwicklung fördern (Vgl. ebd.). Eine Steigerung der Leistungsfähigkeit staatlicher Unternehmen, der Projektführung sowie der Arbeitsweise der Bürokratie sollte durch eine konsequente Dezentralisierung des Staatsapparates, Privatisierung und Öffnung gegenüber Markt- und Preismechanismen herbeigeführt werden (Vgl. ebd., S. 6). Letzteres sollte unter anderem staatlichen Fehlinvestitionen vorbeugen. Der Bericht schlug eine Reihe von Anleitungen zum besseren Management der Wirtschaftspolitik, der staatseigenen Unternehmen, der Projekte und Programme, des öffentlichen Dienstes und der Verwaltung vor. Eine Unterordnung aller staatlichen Maßnahmen unter das Primat der Exportsteigerung durchzog auch noch die weiteren Berichte von 1985, der den Beitrag des ausländischen Kapitals zur wirtschaftlichen Entwicklung untersuchte, von 1986, der sich der Handels- und Preispolitik in der Weltlandwirtschaft widmete, und von 1987, der die Bedeutung der Industrialisierung und des Außenhandels zum Thema hatte.

Auch wenn bereits mit der Verbindung von Armutsrückgang und Wachstum der Weg eines wachstumszentrierten Entwicklungsdenkens geebnet wurde, zeugen die Berichte aus den Jahren 1983, 1985, 1986 und 1987 von einer zunehmenden rhetorischen „Radikalisierung“ des wirtschaftsliberalen Paradigmas. Dabei bleibt festzuhalten, dass die ersten beiden Berichte der Dekade noch unter der Präsidentschaft Robert McNamaras und der wissenschaftlichen Leitung von Chefvolkswirt Hollis Chenery standen. Unter Clausens Präsidentschaft wurden die Berichte von 1982 bis 1986 verfasst. Dabei leitete Anne O. Krueger die wissenschaftlichen Arbeiten der Berichte von 1983 bis 1986 und war noch in die Vorbereitungen des Berichts von 1987 involviert (Vgl. die Angaben zu den Verfassern in den einzelnen Weltentwicklungsberichten). Kapur, Lewis und Webb bewerten Krueger als „polemical, conservative economist“ und konstatieren, dass „[i]ssues of equity and poverty were not prominent in her research agenda“ (Kapur/ Lewis/ Webb 1997: 339). Kritiker der Zeit bezeichneten den Ansatz der Weltbank als „shock“ oder „big bang“-Ansatz (ebd., S. 354). Wie auch immer dieser Ansatz inhaltlich zu bewerten sein mag, lässt sich feststellen, dass sich die Veränderungen in der Präsidiumsspitze und die Neubesetzung des Postens des Chefvolkswirts, wenngleich mit zeitlicher Verzögerung, auch in der Ausrichtung und Rhetorik der Weltentwicklungsberichte bemerkbar machten. So bemerken auch Stern und Ferreira, dass die Verweise auf die Strukturanpassungspolitik der Weltbank sich meist auf die Analysen nach 1982 stützen, da die Strukturanpassung der Jahre 1980 bis 1981 in den

darauf folgenden Jahren, wie gesehen, eine Umdeutung erfahren hat (Vgl. Stern/Ferreira 1997: 539).

Diese Umdeutung fand, so Stern und Ferreira, dahingehend statt, dass Anpassung nicht mehr nur mit gesamtwirtschaftlicher Stabilisierung in Verbindung gebracht wurde, sondern auch mit dem Abbau von Preisverzerrungen, der Rolle des Staates und mit der Effizienzsteigerung des Marktes (Vgl. ebd., S. 543). Die wissenschaftliche Leistung der Bank fassen sie wie folgt zusammen:

“From the academic perspective it was this economywide approach, together with emphasis on the process of change itself and asking how a country was to move from an earlier set of policies to the new set of policies that constituted the innovative aspect of structural adjustment” (ebd.).

Die Bank übernahm somit in den 1980er Jahren “operational lead in embracing policies that had been suggested by research done outside the Bank in the 60s and 70s (...)” (ebd., S. 547). Während dieser Zeit beschäftigte sich die Weltbank nur noch kaum wahrnehmbar mit dem Thema der Armut und ihrer direkten Bekämpfung (Vgl. ebd, S. 545; Kapur/ Lewis/ Webb 1997: 349). Während sich mit zunehmender Strukturanpassungs-Rhetorik von außen eine „Wahrnehmung der Herzlosigkeit“ (Kapur/ Lewis/ Webb 1997: 349) einstellte, gab es auch einen internen „Machtkampf“ um die Schwerpunkte der Forschung. Zum einen wurden nach Stern und Ferreira diejenigen, die sich mit Armutsthemen befassten, von Anhängern des Neoliberalismus Reagan’scher Prägung als „bleeding hearts“, „social planners“ oder „flaunting of compassion“ abgetan (Stern/ Ferreira 1997: 535). Zum anderen habe es eine Verschiebung der Kompetenzen bezüglich der Strukturanpassung zum operativen Teil der Bank gegeben: Die Bank “was a leader in terms of agenda setting rather than research: its leadership came in large part from the operations side”(ebd. 537). Nach Kapur, Lewis und Webb plagten die Forschungsabteilung besonders zwischen 1983 und 1986 interne Probleme. Da eine interne Einstellungspraxis Bewerber aus der in der Bank vorherrschenden Wirtschaftsschule bevorzugt habe, entstanden Unterschiede im Denken und gegenseitige Zweifel bei den wissenschaftlichen Mitarbeitern (Vgl. Kapur/ Lewis/ Webb 1997a: 1194). Nach außen wirkten die Analysen der Bank zwar weitestgehend bestimmend und unmissverständlich. Das Wissen der Zweifler drang jedoch ebenfalls nach außen und sorgte für einen Glaubwürdigkeitsverlust in Bereichen wie etwa der Verschuldungsproblematik bei „knowledgeable constituencies outside the Bank“ (Vgl. ebd.).

### 3.1.3. Erste Kurskorrekturen

Bereits seit Mitte der 1980er Jahre waren mit dem Baker-Plan erste Kurskorrekturen im Denken der Weltbank bezüglich des Schuldenmanagements zu spüren. Dieser galt jedoch schnell als gescheitert und fand im Brady-Plan eine Ablösung. Interne Lernprozesse und externer Druck sowie ein erneuter Wechsel in der Weltbankspitze von Alden W. Clausen zu Barber Conable, einem ehemaligen Abgeordneten des US-Kongresses, führten gegen Ende des Jahrzehnts auch zu einem rhetorischen Wandel zurück zu einem direkteren Armutsbewusstsein.

Interne Lernprozesse ergaben sich durch die mangelnden Erfolge der Strukturanpassung und die Folgen für den Weltmarkt und die Entwicklungsökonomien. Durch die Anpassungsprogramme hatte ein wirtschaftlicher „overkill“ eingesetzt, da mit der Importreduzierung im Rahmen der Strukturanpassung auch gleichzeitig Absatzmärkte für Produkte der Industrieländer verloren gingen (Twele 1995: 172). Auch die schlechten Wachstumsprognosen für das südliche Afrika, worauf in allen Weltentwicklungsberichten der 1980er Jahre hingewiesen wurde, zwangen zum Nachdenken über den Kurs. Im Jahr 1985 wurde der so genannte Baker-Plan, zurückgehend auf eine Rede des damaligen U.S. Finanzministers James Baker auf der Jahresversammlung der Bank 1985 in Seoul mit dem Titel „Adjustment with growth“, ins Leben gerufen<sup>19</sup>. Der Plan sah vor, vor allem den Schuldendienst der hochverschuldeten Länder mittleren Einkommens an private Kreditgeber mit privaten und öffentlich unterstützten Krediten aufrechtzuerhalten (Vgl. Husain/Diwan 1985: 4). Die Kredite waren an die Bedingung geknüpft, Strukturreformen hinsichtlich der Liberalisierung des Handels, der Auslandsinvestitionen und der staatseigenen Unternehmen durchzuführen (Vgl. ebd.). Zu diesem Zeitpunkt verzichtete man jedoch noch auf die Abschreibung von Schulden. Vielmehr glaubte man, dass die Länder aus ihren Schulden „herauswachsen“ würden (Vgl. ebd.). Die darauf folgende Brady-Initiative<sup>20</sup> von 1989 läutete jedoch das Ende dieses Glaubens ein (Vgl. ebd., S. 3-4). Zum Ende der Dekade hin sah man die Notwendigkeit für einen Schuldenabbau gegeben (Vgl. ebd., S.1). Die Brady-Initiative sah neben Anpassung auch eine öffentlich unterstützte Schuldenabbaukomponente für die Zielländer vor (Vgl. Twele 1995: 192).

---

<sup>19</sup> Twele argumentiert jedoch, der Plan spiegelte lediglich die schon gängige Politik der Bank wider, der somit das Placet der U.S. Administration verliehen wurde (Vgl. Twele 1995: 180).

<sup>20</sup> Benannt nach Nicholas Brady, dem damaligen US-Finanzminister. Vgl. zu einer ausführlichen Diskussion Twele (1995: 189ff.).

An der Evolution des Krisenmanagements vom Baker-Plan bis zum Brady-Plan lässt sich die Interaktion von *epistemic communities* und der Weltbank ablesen. Zum Thema der Schuldenproblematik wurden in den Jahren 1984, unter dem Titel „International Debt and the Developing Countries“, und 1989, unter dem Titel „Dealing with the Debt Crisis“, Weltbanksymposien abgehalten (Vgl. Smith/ Cuddington 1984; Husain/ Diwan 1989). Sowohl Krueger als auch Fischer betonten in ihren Vorworten zu den jeweiligen Veröffentlichungen der Symposien-Beiträge, dass der Austausch mit der Wissenschaft von großer Bedeutung sei und Teil des Programms „to have Bank research staff interact with other researchers on topics relevant to the economic prospects of developing countries“ (Krueger in Smith/Cuddington 1986: vii). Fischer gestand sogar ein, dass der Einfluss der wissenschaftlichen Debatte auf die Politik der Bank eine große Rolle spielte:

„(...) academic research, writing, and opinion have been far more influential on the debt issue than the academics may believe, or than officials like to pretend, for the academics are unencumbered by the official need to support the official strategy. It was academics who were first to point out that the stabilization focus of the programs imposed on the debtors to deal with the debt crisis from 1982 to 1985 (...) was not sufficient for growth. The Baker strategy's emphasis on growth (...) was a response not only to the lack of growth and consequent political pressure in the highly indebted middle-income countries through 1985, but also to the well informed public debate in the United States and in Latin America during that period. Similarly, the academics' drumbeat of criticism against the Baker strategy during 1987 and 1988 helped keep up the pressure for change“ (Fischer in Husain/Diwan 1989: v).

So war nicht nur die Entwicklung hin zum Baker-Plan, sondern auch die Entwicklung weg davon eine Reaktion auf die akademische Debatte der Zeit. Zum Stellenwert der auf dem Symposium von 1989 präsentierten Papiere und damit indirekt zur Funktion dieses Symposiums halten Husain und Diwan fest, dass „[t]he papers presented at the symposium were written under a period of intense discussions about public policy for dealing with the debt crisis, discussions that helps shape the Brady initiative“ (Husain/Diwan 1989: 1).

Die Weltbank beschäftigte sich in ihren Weltentwicklungsberichten neben der weltweiten Schuldenproblematik auch immer wieder mit der besonders angespannten Situation in den Ländern Afrikas südlich der Sahara. Regelmäßig machte sie in den 1980er Jahren auf die Anpassungsprobleme und die schlechten Wachstumsprognosen aufmerksam (Vgl. exemplarisch Weltbank 1983: 1, oder Weltbank 1985: iv). Der Weltentwicklungsbericht von 1985 argumentierte, dass vor allem die Länder Afrikas südlich der Sahara konzessionäre Mittel der Entwicklungshilfe benötigten (Vgl. Weltbank 1985: iv). Darüber hinaus

warb er, wie oben bereits angerissen, für die Einspeisung ausländischen Kapitals. Insgesamt wurde hier von einer Übergangsperiode vor der Wiederherstellung eines dauerhaften Wirtschaftswachstums und normaler Geschäftsbeziehungen zwischen Schuldern und Gläubigern gesprochen (Vgl. ebd.). In einem Kapitel widmete sich der Bericht dem Thema Entwicklungshilfe. Hierin unterstrich die Bank ihr Engagement in der Strukturanpassung und kritisierte die bilateralen Geber, zunehmend interessenorientierte Entwicklungspolitik zu betreiben, was sich vor allem an der Zunahme von Mischfinanzierungen und Lieferbindungen bemerkbar mache (Vgl. ebd., S. 125). Die „entwicklungsfremden“ und daher wohl politischen Motive der Entwicklungshilfe könne man daran erkennen, dass die Hilfe nur zu einem geringen Prozentsatz an Länder mit niedrigem Einkommen fließe (vgl. ebd.). Darüber hinaus wurde erwähnt, dass einige Geber die Strukturanpassungspolitik der Bank entweder unterstützten oder die Bemühungen mit ihren bilateralen Programmen bestärkten (Vgl. ebd.)<sup>21</sup>. Kritisch wurde die im Gegensatz zur Bankpolitik noch überwiegend verbreitete Projektfinanzierung betrachtet, die sehr viele Koordinierungsprobleme der Geber untereinander berge (Vgl. ebd.).

Die rhetorische Kehrtwende wird allgemein auf das Jahr 1987 datiert. In diesem Jahr fand ein erneuter Wechsel in der Spitze der Bank von Alden W. Clausen zu Barber Conable statt (Vgl. Stern/Ferreira 1997: 546; Kapur/ Lewis/ Webb 1997: 357). Darüber hinaus sah sich die Politik der Bank mit der UNICEF-Veröffentlichung „Adjustment with a Human Face“, einem Bericht, der auf die sozialen Kosten der Strukturanpassung aufmerksam machte und auch vielen Nicht-Regierungs-Organisationen und Kritikern in den nationalen Parlamenten der Geberländern aus der Seele sprach, konfrontiert (Vgl. Kapur/ Lewis/ Webb 1997: 354). Kapur, Lewis und Webb stellen für die Barber-Bank eine Erweiterung der sozialen Agenda fest. Dies erklären sie zum einen mit dem Druck von außen auf die Bank, und zum anderen mit der Eigenschaft Präsident Barbers, als ehemaliger Politiker ein Gespür für die Forderungen und den Druck der Zeit gehabt zu haben (Vgl. ebd., S. 367). Die intellektuelle Agenda der frühen Conable-Zeit, die auch mit der Ernennung Stanley Fischers zum neuen Chefvolkswirt einherging, beschreiben Stern und Ferreira wie folgt:

“Barber Conable’s presidency (...) saw greater emphasis on poverty, and in 1987 – with Fischer’s appointment as chief economist and the publication of Cornia, Jolly, and Stewart’s “Adjustment with a human face” by UNICEF, several research papers

---

<sup>21</sup> An der Stelle macht der Bericht jedoch keine konkreten Angaben bezüglich der Geber.

(...) by the Bank – marked a revival of interest in the subject within the institution” (Stern/ Ferreira 1997: 546).

Diese Einsicht ergab sich neben dem Druck von außen auch mit der internen Frustration über die eigene Unfähigkeit, auf die Hungersnot in Afrika adäquat zu antworten (Vgl. ebd., S. 363): „[T]he physical images of famine in Africa during the 1980s had been a major stimulant of concern and aid for the region“ (ebd.).

Diese Entwicklung lässt sich auch an den Entwicklungsberichten der Jahre 1988 und 1989 ablesen. Der Ton, der sich im Jahre 1983 verschärft hatte, änderte sich langsam. Im Bericht des Jahres 1988 wurde die Armut wieder als elementare Herausforderung betont (Vgl. Weltbank 1988: iv). In einem Sonderbeitrag erfolgte eine eher ernüchternde Bestandsaufnahme über die Entwicklung der Armut des ausgehenden Jahrzehnts (Vgl. ebd., S. 4). Beide Berichte befassten sich jedoch hauptsächlich mit den Themen Finanzen und Verschuldung. Im Mittelpunkt des Berichts von 1988 stand die Frage, wie eine sachgerechte Finanzpolitik die Qualität des staatlichen Handelns verbessern kann. Dies ist vor dem Hintergrund zu verstehen, dass der Staat in der allgemeinen Diskussion – wie im vergangenen Punkt bereits erwähnt – eher als Hindernis für Entwicklung verstanden wurde (Vgl. ebd., S. 1). Wichtig sei eine solide Finanzpolitik deshalb, da einerseits durch Kürzungen von Staatsausgaben und Beschaffung zusätzlicher Einnahmen (Steuern) Ressourcen für den Export und den Schuldendienst freigesetzt würden. Andererseits führe eine unüberlegte Sparpolitik zu einer Belastung der Armen (Vgl. ebd.). Generell schlug der Bericht daher vor, Steuerreformen durchzuführen, die Staatsausgaben zu kürzen, um Haushaltsdefizite zu vermeiden, und den Kommunen mehr Kompetenzen zuzusprechen (Dezentralisierung und Transparenz) (Vgl. ebd., S. iv)<sup>22</sup>. Den Grund für die Misere der ärmsten Länder sah der Bericht im Schuldenzuwachs und dem Netto-Abfluss von Ressourcen, da die Schuldendienstverpflichtungen den begrenzten Zufluss neuer Mittel übersteigen (Vgl. ebd., S. 3).

Der Weltentwicklungsbericht von 1989 ist in verschiedener Hinsicht interessant, da er Erkenntnisse in sich birgt, die bereits als Weichenstellung für die Politik der 1990er interpretiert werden können. Hier spiegelt sich nicht nur die in 1988 zutage getretene Diskussion über Schuldenerleichterungen wider, sondern es lässt sich auch schon ein Umdenken in der Auffassung über die Rolle des Staates im Anpassungs- und Entwicklungsprozess er-

---

<sup>22</sup> Zusammen mit dem Weltentwicklungsbericht von 1983 kann der Bericht von 1988 mit seinen konkreten Vorstellungen, welche Aufgaben der Staat prioritär erfüllen sollte, bereits als Vorläufer der später folgenden *good governance*-Diskussion interpretiert werden (Vgl. Theobald 2000: 91).

kennen. Der Bericht konstatierte eine Entwicklung des Wachstums, die große regionale Unterschiede aufwies. Ein starkes Wachstum war nach wie vor für die asiatischen Entwicklungsländer zu verzeichnen. Weniger Wachstum gab es in Ländern Lateinamerikas, der Karibik, Europas, des Nahen Ostens und Nordafrikas. Für die Länder Afrikas südlich der Sahara war sogar ein Negativwachstum festzustellen. Obwohl die Erkenntnis, dass die makroökonomischen Schocks von den asiatischen Ländern besser abgefangen wurden als von denen südlich der Sahara, im Bericht von 1982 vorhanden war, zieht man zum Ende der Dekade andere Rückschlüsse aus dieser Tatsache. Während man 1983 noch die Notwendigkeit allgemeingültiger exportorientierter Wirtschaftsreformen aufgrund der positiven Erfahrungen in Ostasien als Lösung betrachtete, wurde nun eingesehen, dass eine „Gleichmacherei“ aufgrund der bestehenden Unterschiede der Problematik nicht gerecht werde (Vgl. Weltbank 1983: 2; Weltbank 1989: 161). Generell schien es zumindest rhetorisch zu einer langsamen Abkehr von einem rein wirtschaftswissenschaftlichen Verständnis von Entwicklung, dass den Staat nur als ordnungspolitisches Instrument anerkannte, zu kommen. So hieß es etwa, dass die Anpassung nicht nur rein ökonomischer Natur sein dürfe, sondern „[s]ie erfordert institutionelle Kapazitäten und politische Geschicklichkeit“ (Weltbank 1989: 21). Vor allem in den Berichten der späten 1990er wird die Weltbank diesen Gedanken in der Betonung der Bedeutung von Institutionen weiter ausführen (Vgl. etwa Weltbank 1996, oder Weltbank 1997). Der Bericht schloss hier jedoch noch mit der Einsicht, der politischen und menschlichen Dimension des Themas Entwicklung, sowohl bei der Ursachenfindung der finanziellen Probleme als auch bei der Entwicklung von Vorschlägen für einen Wandel, nicht Rechnung getragen zu haben (Vgl. Weltbank 1989: 161). Dennoch sind erste Anzeichen hin zu einer individuellen Betrachtung der einzelnen Staaten zu erkennen. Im Rahmen einer Neubewertung der Schuldenstrategie durch die internationale Gemeinschaft im Jahr 1989, so im Bericht beschrieben, werde der Schuldenabbau von der Weltbank (und vom IWF) unterstützt und finanziert, vorausgesetzt, er findet im Zusammenhang mit fundierten Anpassungsprogrammen statt. Darüber hinaus sollte die Strategie jedes Land *separat* behandeln und durfte somit insofern weiterentwickelt werden, wie einzelne Länder neue Vereinbarungen mit den Gläubigern und öffentlichen Stellen erzielen (Vgl. ebd., S. 22)<sup>23</sup>. Darüber hinaus wurde hier zum ersten Mal die Umweltthema-

23

Trotz der Umorientierung des Anspruchs der Bank entnimmt Tvele der Vergabewirklichkeit jedoch, dass der Anteil der Nettoauszahlungen von Anpassungskrediten an den gesamten Nettozahlungen von 13 % im Durchschnitt der Jahre 1980-82 auf 45 % im Jahr 1989 angestiegen ist. Er konstatiert zur Schuldenpolitik der Weltbank: „Zusammenfassend lässt sich demnach festhalten, dass sich seit Mitte der 1980er Jahre die ‚Entwicklungspolitik‘ der Weltbank in Bezug auf die schwer verschulde-

tik angesprochen, indem ein Zusammenhang zwischen Armut, Bevölkerungswachstum und Umwelt erwähnt wurde (Vgl. ebd., S. 19).

### **3.2. Sukzessive Abkehr vom Paradigma der Strukturanpassung in den 1990er Jahren**

Die Umorientierung innerhalb der Weltbank fand ihren Höhepunkt zunächst im Weltentwicklungsbericht von 1990, der sich nach 1980 erstmals wieder direkt mit Armut befasste. Dies war jedoch nicht als Paradigmenwechsel zu verstehen. Vielmehr stellte der Bericht zusammen mit den nächstfolgenden eine Zusammenstellung dessen dar, was die Weltbank als Agendapunkte für die 1990er Jahre verstand. Trotz dieser Refokussierung auf die Armutsthematik hatte weiterhin das Paradigma der Strukturanpassung Bestand. Dennoch markierte dieser Bericht den Beginn der Übergangszeit hin zu einem neuen Entwicklungsparadigma, das sich letztendlich zum Ende der beginnenden Dekade durchsetzte.

#### ***3.2.1. Refokussierung auf die Armutsthematik***

Aufgrund der Erweiterung der sozialen Agenda unter Conable war nach Kapur, Lewis und Webb zum Ende der 1980er ein neuer intellektueller Rahmen nötig, der das Chaos der Agenda theoretisch fixieren und kanalisieren sollte (Kapur/ Lewis/ Webb 1997: 370). Diesen lieferte der Weltbankbericht von 1990 zum Thema Armut (ebd.). In der Tat schlug der Bericht eine Doppelstrategie vor, nach der einerseits die Arbeitskraft der Armen ins Zentrum der Wachstumsdebatte gerückt und andererseits die Grundversorgung der Menschen gesichert werden sollte (Vgl. Weltbank 1990). Dieser Bericht stellt mit dem Bericht von 1991 zur Rolle des Staates und dem von 1992 zur Rolle der Umwelt im Entwicklungsprozess eine „Trilogie“ über die Ziele und Mittel der Entwicklungshilfe dar, die die Agenda für die 1990er Jahre bestimmen sollte (Weltbank 1991: iii). Mit dem Ende des Kalten Krieges und der daraus entspringenden Friedensdividende erhoffte man sich wieder eine Zunahme der Entwicklungshilfe.

Die Doppelstrategie basierte auf Beobachtungen von Ländern, die Entwicklungserfolge vorzuweisen hatten. Die Erfolge beim Erreichen schneller und politisch tragfähiger Verbesserungen in der Lebensqualität der Armen wiesen vor allem Länder wie Malaysia oder Indonesien auf, die eine Politik betrieben, die Merkmale dieser Doppelstrategie beinhaltete

---

ten Entwicklungsländer wesentlich auf die Vergabe von Anpassungskrediten und damit korrespondierend der Implementierung von Anpassungsprogrammen konzentrierte.“ (Twele 1995: 177).



(Vgl. ebd, S. 3). Nach der Strategie sollten Marktanreize, soziale und politische Institutionen, Infrastruktur und Technik auf das Ziel ausgerichtet werden, die produktive Nutzung der Arbeitskraft der Armen zu fördern. Gleichzeitig müssten grundlegende soziale Leistungen wie eine Grundversorgung im Gesundheitsbereich, Familienplanung, Ernährung und Grundschulbildung bereitgestellt werden (Vgl. ebd.). Die Strukturanpassungspolitik der Bank wurde damit nicht aufgegeben, sondern vielmehr um eine soziale Komponente erweitert. So bewertet Siebold das, was der Weltentwicklungsbericht vorschlug, als „sozialpolitische Garnierung der für unabdingbar erklärten makroökonomischen Anpassungen entlang des neoliberalen Paradigmas“ (Siebold 1996: 46).

Dabei wurde vor allem die Rolle des Staates neu bewertet. Während man in den 1980ern die Wirksamkeit des staatlichen Handelns im Rahmen der Anpassungspolitik infrage stellte, fragte der Entwicklungsbericht von 1990 danach, wie die Politik zur Verringerung der Armut beitragen kann (Vgl. ebd., S. 3). Bei der Durchführung der Strategie sollte der Staat als ein Vermittler im Zielkonflikt zwischen den Interessen der Armen und der Wohlhabenden fungieren (Vgl. ebd., S. 4). Die Eingriffe des Staates müssten gezielter auf die Armen ausgerichtet sein (Vgl. ebd., S. 5). Zusätzlich zu den Leistungen in der Grundversorgung könnten staatliche Sicherungsnetze, wie etwa öffentliche Beschäftigungsprogramme mit niedrigen Löhnen, ebenfalls diesem Zweck dienen, wie auch die Einbindung der Armen in die Planungs- und Durchführungsphase von Programmen (Vgl. ebd., S. 4). Damit diese Maßnahmen nicht von politischen Erwägungen bei der Gewährung bilateraler Hilfe unterwandert werden können, hielt der Bericht die Geberländer zusätzlich an, die Auslandshilfe enger an eine Bewertung der Anstrengungen zu binden, die potenzielle Empfänger zur Verringerung der Armut unternehmen (Vgl. ebd.). Als Herausforderung für die 1990er Jahre definierte die Bank die Verringerung der weltweiten Armut. Nach ihrer Prognose hätte eine Senkung der Armenzahl um 400 Millionen Menschen bis zum Ende der Dekade erreicht werden können (Vgl. ebd., S. 3). Eine Idee, die Mitte der 1990er im Rahmen der International Development Targets (IDTs) zu den Zielen der Entwicklungspolitik erklärt wurde, und zu deren Umsetzung sich die Geberländer auf einer VN-Generalversammlung im Jahr 2000 (Millennium Development Goals) verpflichtet haben (Vgl. Kap. 3.3.2.).

Nachdem der Bericht von 1990 bereits die Herausforderung für die 1990er Jahre formuliert hatte, leistete der Bericht von 1991 mit dem Titel "Entwicklung als Herausforderung", im Original "Development Experience and the Role of the State", einen Beitrag zu

der entwicklungstheoretischen Debatte, wie sich Staat und Markt einander gegenüber verhalten sollten<sup>24</sup>. In Bezug auf die Bewertung von Großtheorien in der Entwicklungspolitik wartete der Bericht mit einer recht ernüchternden These auf. Die zentrale Erkenntnis dazu lautete:

„Ideen, die einst die herrschende Lehre bildeten und Regierungen und multilaterale Institutionen bei der Formulierung ihrer Entwicklungspolitik leiteten, sind nun weitgehend ad acta gelegt. Neue Auffassungen legen den Akzent auf die Signalfunktion, auf Außenhandel und Wettbewerb als Übertragungswege des technischen Fortschritts und auf effektive Staatstätigkeit als knappes Gut, das haushälterisch eingesetzt werden sollte, und zwar nur dort, wo es am meisten gebraucht wird. In Fragen der Entwicklung können Verallgemeinerungen ebenso voreilig sein, wie ein starres festhalten an Theorien“ (Weltbank 1991: 58)<sup>25</sup>.

Generell sei eine rein ökonomische Definition von Entwicklung innerhalb der Entwicklungstheorien überholt. Diese manifestiere sich in einer Verschiebung in der Bewertung der Kennzahlen für Entwicklung. Danach sei die wirtschaftswissenschaftliche Nährgröße nicht mehr alleine ausschlaggebend für die Messung der Entwicklung (Vgl. ebd., S. 38). Indikatoren wie etwa Säuglingssterblichkeit sollten zusätzlich in die Bewertung von Entwicklung einbezogen werden. Vor allem aber die Bedeutung des Staates erfuhre mit diesem Bewusstseinswandel eine Umdeutung.

### ***3.2.2. Die Umdeutung der Rolle des Staates und die good governance-Diskussion***

Die neue Rolle des Staates in der Entwicklungspolitik leitete die Bank aus der Erkenntnis ab, dass sich die lang gehaltene Annahme, dass Reformen nur in autoritären Regimen konsequent umgesetzt werden könnten, als falsch erwiesen hätte (Vgl. Weltbank 1991: 10). Es wurde hier sogar anerkannt, dass politische Freiheit und Bürgerrechte, wie die Pressefreiheit und die damit verbundene ungehinderte Informationsverbreitung, mit dem Fortschritt im Gesundheits- und Erziehungswesen einhergingen (Vgl. ebd.). Als Aufgaben des Staates wurden genannt:

- Eingriffe zum Schutz der Umwelt

---

<sup>24</sup> Diese Beziehung zwischen Staat und Markt wurde zu unterschiedlichen Zeitpunkten verschieden interpretiert. In einem Unterkapitel mit der Überschrift "Entwicklungstheorie und -politik im Wandel" diskutiert der Bericht diese Veränderungen in der theoretischen Sichtweise von Entwicklung (Vgl. Weltbank 1991: 38-49). In den 1950er und 1960er Jahren wurde der Staat angesichts der Entwicklungserfolge in den kommunistischen Staaten als Hauptförderer des Wachstums angesehen. Dieses Credo hat sich in den 1980er Jahren wie gesehen ins Gegenteil verkehrt (Vgl. ebd. S. 41).

<sup>25</sup> Die Erkenntnis des Scheiterns der bisherigen Theorien der greift die Weltbank auch im Entwicklungsbericht von 1999 noch einmal auf (Vgl. Weltbank 1999: 2).

- Investitionen in das Erziehungs- und Gesundheitswesen, die Ernährungsversorgung und in Programme für Familienplanung
- Aufbau sozialer, physischer, administrativer, regulatorischer und rechtlicher Infrastruktur
- Einrichtung eines funktionierenden Rechts- und Gerichtswesens
- Aufbau einer funktionsfähigen Bankenaufsicht und Schaffung von Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Finanzsektors

Der Bericht vertrat im Ganzen einen marktfreundlichen Ansatz, der für die Einbeziehung von Marktmechanismen plädierte, wo es seiner Meinung nach Sinn macht, und ordnete dem Staat Aufgaben zu, die der Markt nicht zufrieden stellend regeln kann. Dabei wurde insgesamt festgestellt, dass gute Politik wachstumsfördernd sei.

Der Umkehrschluss daraus ergibt, dass schlechte Politik und schlechte Regierungsführung das Wachstum hemmt. Diesen Grundgedanken des *good governance*-Ansatzes hegte die Bank bereits in den Berichten von 1983 zum Entwicklungsmanagement und 1988 zu den öffentlichen Finanzen, in denen sie auf Missstände in den Verwaltungen als Hemmnisse der Entwicklung hinwies. Hier stand jedoch der Staat an sich in der Kritik, so dass eher die Ansicht galt, je weniger Staat, desto mehr Entwicklung, und nicht die neuere Ansicht, je besser die Regierungsführung, desto nachhaltiger die Entwicklung<sup>26</sup>. Erst ein Sonderbericht der Bank mit dem Titel "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" von 1989 beschäftigte sich gezielt mit der Regierungsführung der afrikanischen Staaten südlich der Sahara. Auf ihn wird die *good governance*-Diskussion zurückgeführt (Vgl. Adam 2000).

In diesem Sonderbericht sah die Bank die Ursache für die schlechten Wachstumsbilanzen der Länder des südlichen Afrikas auch in der schlechten Administration vieler dieser Staaten. Die Hauptgründe dafür seien personell aufgeblähte Bürokratien, die zu schnelle Beförderung unzureichend ausgebildeten Personals in den Institutionen, die Schwierigkeit von Managern das Personal zu motivieren und zu disziplinieren, unzureichende Anerkennung der Regierungen, dass öffentliche Einrichtungen mit gut ausgebildetem Personal, das nach objektiven Regeln und Kriterien handelt, am besten arbeiten, sowie die schlechte Bezahlung von Beamten des gehobenen Dienstes (Weltbank 1989a: 55). Um aus dieser

---

<sup>26</sup>

So wird auch der senegalesische Präsident Abdou Diouf mit den Worten zitiert, dass Afrika nicht weniger, sondern bessere Regierung brauche (Vgl. Weltbank 1989a: 55).

Misere wieder herauszukommen und optimale Rahmenbedingungen für Wachstum zu schaffen, sah die Bank die Notwendigkeit von politischen Reformen mit dem Ziel, eine bessere Regierung ("better government") zu schaffen:

"The widespread perception in many countries is that the appropriation of the machinery of government by the elite to serve their own interest is at the root of the crisis of governance. The willingness of the donor community to tolerate impropriety – by failing to insist on scrupulous conduct by their own suppliers, by not ensuring that funds are properly used, by overlooking inadequate accounting and auditing, and by tolerating generally lax procurement procedures – aggravates the malaise. Everyone avowedly deplors the situation and wishes it were otherwise. But it will not so be until accountability is instituted" (ebd., S. 192).

Die Weltbank-Kriterien anhand derer *good governance* gemessen werden kann sind danach: Die Steigerung der Funktionsfähigkeit und Effizienz des öffentlichen Sektors ("Public sector management"), die Rechenschaftspflicht über die Verwendung öffentlicher Mittel (accountability), die Schaffung von Rechtssicherheit (rule of law), sowie die Verbesserung der Transparenz im öffentlichen Sektor (transparency) und die Bereitstellung ausreichender Information (openness).<sup>27</sup> Dieses Governance-Konzept sieht einen auf seine Kernfunktionen beschränkten, entwicklungsorientierten, effizienten und effektiven Staat vor, wobei *good governance* die Maxime für die Reform des öffentlichen Sektors darstellt (Vgl. Adam 2000). Trotz des Statuts der Bank, die Souveränität der Mitgliedsstaaten achten, wird davon gesprochen, dass die Entwicklungszusammenarbeit politischer geworden sei (Vgl. Hammel 2001: 190).

In der *good governance*-Debatte manifestierte sich die Evolution im entwicklungstheoretischen Denken, dass die Ursache für das ausbleibende Wachstum und die negative Entwicklungsbilanz schwerpunktmäßig in den Ländern des südlichen Afrikas in der individuell schlechten Regierungsführung dieser Länder liege, was wiederum individualisierte Lösungsstrategien im Gegensatz zu großtheoretischen Allheilmitteln erforderlich mache. Den Weltentwicklungsberichten von 1992 bis 1995 kann man diese Abkehr von den Dogmen wirtschaftlicher Großtheorien dahingehend entnehmen, dass sie keine Anleitungen dazu gaben, wie der Staat am besten *nicht* eingreift, sondern eher, wie er sich in einzelnen Politikbereichen optimierend einbringen kann. So beschäftigte sich der Bericht von 1992 mit Entwicklung und Umwelt, derjenige von 1993 mit Gesundheitspolitik, 1994 mit Infrastrukturpolitik und der von 1995 mit Fragen des Arbeitsmarktes, unter anderem des Schut-

---

<sup>27</sup> Diese Kriterien sind zusammengestellt nach Nielinger (1998: 107), Hammel (2001: 190) sowie Adam (2000).

zes der Arbeitnehmer in Zeiten der Globalisierung. Im Bericht von 1992 arbeitete die Bank den Zusammenhang von Umwelt und Entwicklung heraus, der seit dem Erscheinen des Brundtland-Berichts im Jahr 1987 unter dem Begriff der "nachhaltigen Entwicklung" diskutiert wurde<sup>28</sup>. Fünf Jahre nach Erscheinen des Brundtland-Berichts widmete die Weltbank diesem Thema einen ganzen Weltentwicklungsbericht im Jahr 1992. Doch auch schon der Zeitspanne von der Rezeption des Begriffs im Brundtland-Bericht und dem Ursprung der Idee der Endlichkeit von Ressourcen und der Grenzen des Wachstums, die unter anderem auf den ersten Bericht des Club of Rome sowie eine 1972 veröffentlichte Studie Dennis Meadows zurückgeht (Vgl. Thiel 1999: 16), ist relativ groß. Die Weltbankberichte von 1992 und 1995 müssen darüber hinaus auch noch in einen anderen Zusammenhang gestellt werden. So gab es in den 1990er Jahren einige einschlägige Weltkonferenzen. Besondere Bedeutung haben dabei der VN-Gipfel von Rio 1992 zum Thema Umwelt und Entwicklung oder etwa der Weltsozialgipfel von 1995 in Kopenhagen.

Die Beschäftigung mit der Rolle des Staates trat auch in den Berichten von 1996 und vor allem 1997 zutage. So wurde im Bericht von 1996 mit dem Titel "Vom Plan zum Markt" etwa die Erfahrung der Bank in und mit den Transformationsländern aufgearbeitet. Eine eingehende Beschäftigung mit der Leistungsfähigkeit des Staates erfolgte 1997 unter dem Titel "Der Staat in einer sich wandelnden Welt". Ein Bezug zu direkter Armutsbekämpfung ist in keinem der beiden Berichte zu finden. Dies mag im Falle des Berichts jedoch lediglich an der Wahl der Themen und der Zielländer liegen. Die Transformationsökonomien stellten in der Bank eine neue Kategorie von Mitgliedsstaaten dar (Kapur/ Lewis/ Webb 1997: 373). Der Fokus, der im Bericht von 1990 wieder auf der direkten Bekämpfung der Armut lag, verschob sich nun auf die wirtschaftliche und – ganz im Sinne der neuen Bewertung des Staates – politische Umstrukturierung der postsozialistischen Staaten (ebd.). Dies ist auch an den Weltentwicklungsberichten der Jahre 1996 und 1997, die sich beide mit der Thematik des Staates beschäftigten, zu sehen. Der Bericht von 1996

---

<sup>28</sup>

Der so genannte Brundtland-Bericht wurde 1987 unter dem Titel „Our Common Future“ von der unabhängigen VN-Sonderkommission (World Commission on Environment and Development) unter Vorsitz der ehemaligen norwegischen Umweltministerin und Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland herausgegeben. Dieser behandelt Zusammenhänge von Armut und Umweltzerstörung und zielt auf einen globalen Bewusstseinswandel ab (Vgl. Hillebrands 1998: 124-125). Nachhaltige oder dauerhafte, wie es in der deutschen Übersetzung heißt, Entwicklung wird hier wie folgt definiert: „Dauerhafte Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß zukünftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (Hauff 1987: 46). Die Strategie der dauerhaften Entwicklung zielt dabei „im weitesten Sinne darauf ab, Harmonie zwischen den Menschen und zwischen der Menschheit und der Natur zu schaffen“ (ebd., S. 69).

konzentrierte sich gezielt auf die Staaten Mittel- und Osteuropas, auf die zentralasiatischen Nachfolgerstaaten der Sowjetunion, auf die Mongolei, auf China und auf Vietnam (Vgl. Weltbank 1996: 5).

Mit dem Hinweis, nicht zu stark verallgemeinern zu wollen, diskutierte der Weltentwicklungsbericht von 1996 die Erfahrungen der Transformationsländer sowie die Frage, welche Konzepte dort aufgegangen sind und welche nicht (Weltbank 1996: iii). Dabei galt auch weiterhin das Credo der 1980er-Strukturanpassungen: Stabilisierung durch Liberalisierung, Öffnung des Außenhandels, Verringerung der Inflation, Ausweitung des privaten Sektors sowie die Umgestaltung der sozialen Sicherheitsnetze und eindeutige Klärung von Eigentumsrechten. Darüber hinaus diskutierte der Bericht Institutionen, die eine marktorientierte Volkswirtschaft brauche: Ein gut funktionierendes Rechtssystem zur Einschränkung von Korruption und Verbrechen, solide finanzielle Institutionen, um das Vertrauen von Investoren zurück zu gewinnen, und ein Erziehungs- und Gesundheitswesen zur Förderung des Humankapitals. In den Aufbau dieser Institutionen sollten auch die Geberländer weiterhin Gelder fließen lassen, die jedoch an strenge Konditionen geknüpft sein sollten (Vgl. ebd.).

In dem Bericht von 1997, der sich mit der Rolle des Staates in einer sich ändernden Welt beschäftigte, manifestierte sich das neue Denken über die Rolle des Staates noch einmal sehr deutlich. Der Glaube, ein minimalistischer Staat sei gut, stünde im Widerspruch zu der Erfahrung der Entwicklungserfolge. Der Staat sei dabei aber im Gegensatz zu den in den 1950er und 1960er Jahren rezipierten Entwicklungstheorien nicht etwa Wachstumsbeschaffer, sondern Partner, Katalysator und Unterstützer von Entwicklung (Vgl. Weltbank 1997: 5). Die Herausforderung für den Staat bestehe darin, einerseits nicht zur Bedeutungslosigkeit zu schrumpfen, aber andererseits auch nicht die Märkte zu dominieren (Vgl. ebd., S. iv). Eine zentrale Erkenntnis war, dass „ohne einen effektiven Staat (...) eine tragfähige wirtschaftliche und soziale Entwicklung unmöglich [ist]“ (ebd., S. iii). Trotz der unterschiedlichen Erfahrungen seien zwei Merkmale als Indikatoren für Entwicklung besonders ausgeprägt. Das sei erstens die Art und Weise, wie der Staat gesetzliche Bestimmungen erlasse, um private Transaktionen und die Gesellschaft im weiteren Sinne zu fördern. Zweitens sei es die Art und Weise, wie der Staat selbst diese Bestimmungen anwende, indem er verlässlich und vorhersehbar handelt und Korruption verhindert (Vgl. ebd.).

Um leistungsfähig zu sein, sollte der Staat in einer Zwei-Stufen-Strategie angepasst werden. Zunächst sollte er generell seinem Leistungsvermögen, seiner Fähigkeit, „kollektives Handeln effizient zu übernehmen und zu fördern“, also seinen Kapazitäten, angepasst werden (ebd., S. 3). Dieses Leistungsvermögen sollte durch die Kräftigung der öffentlichen Institutionen weiter erhöht werden (Vgl. ebd.). Dies bedeute nicht nur eine Effizienz- und Leistungssteigerung der Institutionen durch etwa die Einführung wirksamerer Bestimmungen und der Korruptionsbekämpfung, mehr Wettbewerb oder besserer Bezahlung, sondern auch durch die Einbindung der Bürger und der Kommunen (Vgl. ebd.). Partizipation und Dezentralisierung waren daher ebenfalls wichtige Themen des Berichts. Insgesamt sollte es aber eine individuelle Wahl für jedes Land sein, *was* und vor allem *wie* es zu tun ist. An dieser Stelle ist bereits ein Vorgriff auf den „umfassenden Entwicklungsrahmen“ (Comprehensive Development Framework, CDF) zu erkennen, der im folgenden Jahr von Weltbankpräsident James D. Wolfensohn vorgestellt wurde.

Die Begründung für den Beitrag sah der Bericht in Diskussionen über die Leistungsfähigkeit des Staates sowohl in den Entwicklungs- und Transformationsländern als auch in den Industrieländern. Dazu beigetragen habe daher nicht nur der Zusammenbruch der Befehls- und Kontrollwirtschaft etwa in Mittel- und Osteuropa, sondern auch die Finanzierungs- und Wohlfahrtskrise des Wohlfahrtsstaates in den meisten Industrieländern. Darüber hinaus habe die positive Erfahrung der Rolle des Staates in den „Wunderökonomien“ Ostasiens sowie die negative Erfahrung der Zusammenbrüche von Staatlichkeit und die explosionsartige Zunahme der humanitären Notstände in vielen Teilen der Welt die Notwendigkeit eines leistungsfähigen Staates unterstrichen (Vgl. ebd., S.1). Der Bericht ordnete dem Staat *fünf Aufgaben* zu, die den Kernbereich jeder Regierungstätigkeit bilden, ohne die eine „tragfähige, ausgewogene und die Armut reduzierende Entwicklung unmöglich ist“ (ebd., S. 4): Die Schaffung eines Rechtsfundaments, die Aufrechterhaltung eines verzerrungsfreien politischen Umfeldes, einschließlich gesamtwirtschaftlicher Stabilität, Investieren in grundlegende soziale Leistungen und ihre Infrastruktur, Schutz der Schwachen und Schutz der Umwelt. Neu war dabei die Einsicht, dass sich Staat und Markt komplementär zueinander verhalten, denn der „Staat ist unentbehrlich, wenn es darum geht, die geeigneten institutionellen Grundlagen für die Märkte in Kraft zu setzen“ (ebd.).

Für die Einordnung in die wissenschaftliche Arbeit der Bank ist erwähnenswert, dass sich der Bericht nicht nur auf Weltbankarbeiten stützte, sondern auch zunehmend äußere Einflüsse aufnahm. So wurden auch Konsultationen für den Bericht unter anderem im

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und in der britischen Overseas Development Administration (ODA) durchgeführt. Ebenso flossen in das Kapitel über Formen von Partizipation einige politikwissenschaftlichen Arbeiten etwa zu den Themen Wahlverfahren in parlamentarischen Systemen und die politische Repräsentation von Frauen, die Rolle von Sozialkapital bei der Verbesserung des staatlichen Handelns oder Dezentralisierung ein (Vgl. ebd., S. 212). So konstatieren auch Stone und Wright, die Bank sei in den 1990er Jahren ein offener Akteur und ein Forum konfligierender Ideen geworden (Vgl. Stone/ Wright 2007: 1).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich seit den späten 1980ern ein Wandel im Verständnis von Entwicklung und Entwicklungspolitik abzeichnete. Die Öffnung der sozialen Agenda der Bank und die damit einhergehende Refokussierung auf Armut fanden ihren vorläufigen Höhepunkt zunächst im Weltentwicklungsbericht von 1990. Parallel dazu veränderte sich die Auffassung über den Staat und die Rolle, die er bei der Minderung der Armut spielen kann. Dies war der Tatsache geschuldet, dass man aufgrund der unterschiedlichen Erfolge des neo-liberalen Ansatzes der 1980er Jahre – Verringerung der Armut in Ostasien, Verschlechterung der Situation im südlichen Afrika – keine einheitlichen Schlüsse bezüglich der Wirksamkeit der Theorie ziehen konnte. Die Politik der Struktur-anpassung stand bei alledem dennoch nicht zur Debatte. Eher wurden der Weg und das Tempo der Anpassung infragegestellt.

### ***3.2.2. Die Ausdifferenzierung des erweiterten zu einem ganzheitlichen Entwicklungsbegriff***

Die Weltbank sah sich in den 1990er Jahren einem Reformprozess ausgesetzt (vgl. Stone/ Wright 2007). Dies lässt sich auch an den Themen der Weltbankberichte 1998 und 1999 ablesen. Diese befassten sich einerseits mit der Bedeutung von Wissen in der Entwicklung und, ausführlicher noch als derjenige aus dem Jahr 1991, mit neuen Ansätzen im entwicklungspolitischen Denken. Für Stiglitz hat im Denkansatz der Bank eine Bewegung weg von einem technischen Verständnis dessen, was Entwicklung ist, hin zu einem umfassenderen Entwicklungsbegriff stattgefunden (Vgl. Stiglitz 1998: 7). Als Entwicklung noch als ein primär technisches Problem angesehen wurde, habe man über Antworten vor allem in technischen Dimensionen nachgedacht, wie etwa über bessere Planungs-Algorithmen in den 1970er Jahren, oder über bessere Handels- und Preispolitiken sowie bessere makroökonomische Rahmenbedingungen in den 1980er Jahren (Vgl. Stiglitz 2000: 39). Jedoch "neither of them emphasised the participatory nature of the development transformation"



(ebd.). Stiglitz forderte im Oktober 1998 in seiner Prébisch-Rede bei der UNCTAD in Genf die Hinwendung zu einem neuen Entwicklungsparadigma und plädierte dafür, Entwicklung als einen Transformationsprozess zu begreifen, „a movement from traditional relations, traditional ways of thinking, traditional ways of dealing with health and education, traditional methods of production to more ‚modern‘ ways“ (Stiglitz 1998: 3). Mit diesem prozesshaften Verständnis von Entwicklung wurde der Fokus von Entwicklungspolitik nicht nur auf die Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens gerichtet, sondern auch auf die Erhöhung des Lebensstandards der Menschen. Für diesen Prozess seien Partizipation und *ownership*, also die eigene Verantwortlichkeit der Entwicklungsländer für die Vorbereitung und Durchführung von Entwicklungsvorhaben (Vgl. Schmid 1998: 592), die entscheidenden Faktoren. (Vgl. ebd., S. 15). In dem Prozess würden Ziele wie die Halbierung der Armut oder Grundschulbildung für alle als Elemente oder Ziele der Transformation angesehen, aber nicht als deren eigentliche Vision. Die Transformation stelle einen Wert an sich dar (Vgl. ebd., S. 16). An der Krise in Asien habe man gemerkt, dass eine Transformation wesentlich nachhaltiger die Armut bekämpfe als reines Wirtschaftswachstum. Zwar hätten die Länder durch die Krise einen finanziellen Rückschlag erlitten, die Transformation der Gesellschaft aber bleibe (Vgl. ebd., S. 11). Stiglitz definierte den Entwicklungsbegriff ganzheitlicher und versuchte, nach seinen eigenen Worten, mit der Rede die Grundlagen für ein alternatives Paradigma zum Washington Consensus zu legen (Vgl. ebd., S. 42). Ein neues Paradigma müsse sich danach mit allen Bestandteilen einer Gesellschaft befassen, auf der Ebene des Staates, des Privatsektors, der Gemeinde, der Familie und des Individuums (Vgl. ebd., S. 24). Der Ansatz müsse dabei unter anderem Ressourcen, Sektorstrategien und Wissen sowie Sozialkapital bereitstellen (Vgl. ebd., S. 27-30). Prioritäten sind Bildung, Infrastruktur, Gesundheit, Wissen und das Bilden von Kapazitäten (Vgl. ebd., S. 30-31). Bei all dem sind Außenhandelsorientierung und Öffnung der Entwicklungsländer für ausländische Direktinvestitionen der Transformation zuträglich (Vgl. ebd., S. 36-38).

James D. Wolfensohn, der im Jahr 1995 Lewis Preston, den Nachfolger Barber Conables, als Präsident ablöste, und Joseph Stiglitz, der 1997 den Posten des Chefvolkswirts von Michael Bruno übernahm, traten sehr stark für ein neues Paradigma in der Entwicklungspolitik ein. Beide propagierten fast zeitgleich die Notwendigkeit für einen Wandel. So hielt Wolfensohn im Oktober 1998 eine Rede vor dem Verwaltungsrat der Bank, in der er eine neue Herangehensweise an Entwicklungspolitik forderte, woraufhin er im Januar 1999 einen umfassenden Entwicklungsrahmen, das „Comprehensive Development Frame-

work“ (CDF) formulierte. Vor allem im Kontext der Asienkrise und dem Rückgang des weltweiten Wachstums, aber auch angesichts politischer Probleme wie etwa den Atomtests in Indien und Pakistan, den terroristischen Anschläge in Kenia und Tansania sowie den Katastrophenszenarien in Folge des Wirbelsturms El Niño, sprach Wolfensohn von 1997/1998 als einem „Jahr des Aufruhrs und der Qual“ (Wolfensohn 1998: 2). Über die Probleme der Finanzkrise hinaus wies er auf das Ausmaß der Armut hin und plädiert für eine Erweiterung der Weltbankagenda:

„[W]ir müssen uns um dieses menschliche Leid kümmern. Wir müssen über die finanzielle Stabilisierung hinausgehen. Wir müssen uns um die Fragen des langfristigen gerechten Wachstums kümmern, von dem Wohlstand und menschlicher Fortschritt abhängen. Wir müssen uns auf die institutionellen und strukturellen Veränderungen konzentrieren, die für die wirtschaftliche Erholung und nachhaltige Entwicklung benötigt werden. Wir müssen uns auf die sozialen Probleme konzentrieren“ (ebd., S. 5).

Dahinter stand die Erkenntnis, dass „in einer globalen Wirtschaft die *Gesamtheit* der Veränderung das ist, was zählt“, und es bei Entwicklung somit darum geht, „*sämtliche* Bestandteile umzusetzen – zusammen und im Einklang miteinander“ (ebd., S. 13).

Der umfassende und ganzheitliche Entwicklungsrahmen hatte eine stabile, gerechte und nachhaltige Entwicklung zum Ziel. Er sollte dabei aber keine Zwangsjacke darstellen, sondern es ermöglichen, „strategischer über die Aufeinanderfolge von Politikmaßnahmen, Programmen und Projekten und über das Tempo von Reformen nachzudenken“ (Wolfensohn 1999: 9). Der Rahmen sollte dabei aber ganz und gar nicht die makroökonomischen und finanziellen Aspekte bei der Bewertung von Entwicklung, wie Einkommensmessung, Statistiken für Zahlungs- und Handelsbilanzen und andere wirtschaftlichen Analysen, vernachlässigen, sondern diese um strukturelle, soziale und menschliche Gesichtspunkte erweitern (Vgl. ebd., S. 4, 8). Im Mittelpunkt des Konzepts standen dabei die Länder selbst, die „auf dem Fahrersitz sitzen und die Richtung angeben“ (Vgl. ebd., S. 11). Die internationale Gemeinschaft müsse sie darin unterstützen, die Strategien zu etablieren, sich zu eigen zu machen und sie dort auch umzusetzen, wo die Zielregierungen nicht genügend Kapazitäten zu Verfügung haben (Vgl. ebd.). Die Regierungen ihrerseits müssten zur Ermittlung des Entwicklungsbedarfs jedoch auch Partnerschaften mit dem privaten Sektor, nicht-staatlichen Organisationen, Hilfsorganisationen und Bürgerorganisationen eingehen (Vgl. Weltbank 2000: 24). Auf den genannten Grundsätzen beruhend umfasste der Rahmen inhaltlich vier Teilbereiche der Entwicklung: *Strukturelle*, das sind staatliche Institutionen, Rechts- oder Finanzsysteme, *menschliche*, das sind die klassischen Grundbedürfnisse wie

Bildung, Gesundheit, Familienplanung, *physische*, das ist die Wasser- oder Stromversorgung, Telekommunikation, Verkehrswesen, sowie der Schutz historischer und kultureller Schätze, und *sektorale* Elemente, wie eine integrierte Entwicklungsstrategie für die ländlichen Gebiete, Stadtverwaltungen oder ein befähigendes Umfeld für den Privatsektor (vgl. ebd.).

Mittels der Aufteilung der Elemente sollte die Erstellung einer Matrix ermöglicht werden, in der die einzelnen Staaten ihre Schwerpunkte selbst setzen könnten. Außerdem sollten sich mittels dieser Matrix die bi- und multilateralen Geber untereinander besser koordinieren können. Der Ansatz war jedoch nur als ein Hilfsgerüst oder Leitfaden für „die Erstellung und Umsetzung einer mehrdimensionalen entwicklungspolitischen Agenda“ gedacht (ebd., S. 25). Diese Verbindung des Rahmens mit einer entwicklungspolitischen Agenda schlug der Weltentwicklungsbericht von 1999/ 2000 vor (Vgl. Weltbank 2000). Dieser diskutierte neue Denkansätze in der Entwicklungspolitik. Hier wurden die internationalen Entwicklungsziele (IDTs) des Development Assistance Committee (DAC) von 1996 angeführt (Vgl. Kap. 3.3.2.). Wenngleich Stiglitz im Jahr 1998 in seiner Prébisch-Rede bei der UNCTAD „a new paradigm for development“ forderte, geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass sich dieses Paradigma über einen längeren Zeitraum anbahnte. Wie gezeigt werden konnte, hat ein Umdenken in der Bank bereits vorher stattgefunden. Hier wird daher von einer Ausdifferenzierung des Entwicklungsbegriffs hin zu einem neuen Entwicklungsparadigma ausgegangen.

Der letztendliche Anlass zu einem ganzheitlichen Ansatz in der Entwicklungspolitik war auch der, dass die Asienkrise die gesamte *epistemic community* unvorbereitet traf (Vgl. Thiel 1999: 20). So gesteht auch Wolfensohn ein, dass die Ausmaße der Krise niemand vorausgesehen habe (Vgl. Wolfensohn 1998: 1). Ein neuer Ansatz sei, so argumentiert Wolfensohn, aber auch deshalb unabdingbar, weil die derzeitigen Probleme zu groß und ihre Folgen zu wichtig seien, als dass „wir uns von den vorgefertigten Antworten der Vergangenheit oder den Modeerscheinungen oder Ideologien von heute leiten lassen könnten“ (ebd., S. 8). So griff der Weltentwicklungsbericht von 1999/ 2000 die Debatte über die Großtheorien, wie bereits 1991, noch einmal auf, und kam auch jetzt wieder zu einer ähnlich ernüchternden Erkenntnis:

„Kurz vor Ende des 20. Jahrhunderts hat sich das konventionelle entwicklungspolitische Denken zu einer nüchternen, sachlichen Betrachtungsweise gewandelt. Wie bei vielen anderen Themen bringt auch ein besseres Verständnis der Entwicklung die Er-

kenntnis mit sich, daß radikale Denkansätze häufig unausgereift sind, komplexe Aspekte sich nicht weit unter der Oberfläche befinden und Wissen häufig von den besonderen Umständen zu einer bestimmten Zeit und an einem bestimmten Ort abhängig ist“ (Weltbank 2000: 2).

Durch die Individualisierung der Ursachenbestimmung von Entwicklungshemmnissen, hatte sich auch eine Individualisierung der Wissensbeschaffung für die Lösungen der Probleme ergeben. In diesem Zusammenhang ist eine weitere Umorientierung der Bank unter der Ära Wolfensohn/Stiglitz zu sehen. Wolfensohn wollte mit der Spezialisierung der Bank als Knowledge Bank der Rolle der Weltbank als Bereitstellerin des öffentlichen Gutes „Wissen“ gerecht werden (Vgl. Stone/Wright 2007: 14). Mit dem CDF und der Einbeziehung weiterer Akteure in den Planungsprozess, und auch durch die Ausdifferenzierung des Entwicklungsprozesses an sich, ergibt sich für Stone und Wright die Aufgabe, die nun gefragten wissenschaftlichen Professionen miteinander zu verknüpfen. Dabei ergebe sich jedoch das Problem, dass „[e]conomists usually do not ‚speak‘ to sociologists; political scientists are often unfamiliar with the work of geographers and anthropologists“ (ebd., S. 11). Daher bemühe sich die Bank durch das Teilen von Wissen (*knowledge-sharing*) beispielsweise mittels der Gründung von Netzwerken, wie dem Global Development Network (GDN), oder der Veranstaltung von Konferenzen, diese Disziplinen miteinander zu verbinden. Dabei steht jedoch nicht nur die Verknüpfung von Wissen innerhalb der Industrieländer im Zentrum dieser „Wissensarchitektur“, sondern auch die Verknüpfung mit und Förderung von lokalem Wissen in den Entwicklungsländern (Evers/ Kaiser/ Müller 2003: 63). Die Förderung lokalen Wissens ist hier eine Möglichkeit, durch die gezielte Förderung von Bildungskapazitäten und zivilgesellschaftlichem Wissen die Menschen in den Entwicklungsökonomien zu befähigen, an der Erstellung eigener Entwicklungsstrategien zu partizipieren, was einen integralen Bestandteil des *ownership* Gedankens darstellt (Vgl. Stone 2000: 5). Der Bedeutung des Wissens und der modernen Kommunikation für den Entwicklungsprozess widmete sich auch der Weltentwicklungsbericht von 1998/ 1999. Hier wurde betont, wie wichtig es sei, in die lokale Wissens-Infrastruktur zu investieren (Vgl. Weltbank 1999).

Zusammenfassend läßt sich sagen, dass die Weltbankberichte der 1990er Jahre ein ambivalentes Bild zeichnen. Was etwa den Armutsfokus angeht, so lassen sich nach 1990 kaum noch Hinweise auf einen Ansatz der direkten Armutsbekämpfung finden. Andererseits läßt sich aber eine Kontinuität im Wandel des Staatsverständnisses in der Entwicklung feststellen. Die Auseinandersetzungen mit der Beschaffenheit des Staates, beginnend

im Jahr 1989 und weitergeführt durch die Aktualität des Themas im Rahmen der Entstehung der Transformationsökonomien zu Beginn der 1990er, kamen in den Berichten immer wieder auf. Die individuelle Betrachtungsweise der Ursachen defizitärer Entwicklung mündete, wie gesehen, in den Entwurf eines übergreifenden und umfassenden Rahmens über die zukünftige Herangehensweise an Entwicklungshilfe und die Operationalisierung der Idee der *ownership* in den *Poverty Reduction Strategy Papers* (siehe Kap. 3.3.1). Damit hat sich auch die Rolle der Weltbank als Schnittstelle von *epistemic community* und politischer Praxis gewandelt. Mit dem neuen Denkansatz gibt die Bank nun nicht mehr vor *was* in der Entwicklungspolitik gemacht werden soll, sondern *wie* dies geschehen soll. Damit hat sich auch der Einfluss eines stark verallgemeinernden, theoretischen Wissens verringert und der eines speziellen, lokalen und interdisziplinären, sprich eines differenzierteren Wissens erhöht (Vgl. dazu auch Evers/ Kaiser/ Müller 2003: 63f.). Wie die Bank bereits in dem Bericht von 1991 und in ähnlicher Form in dem von 1999/ 2000 diskutierte, hat sich dabei ein pragmatischer Ansatz gegenüber der Theorie durchgesetzt.

### **3.3. Die neue Architektur der Entwicklungszusammenarbeit**

#### ***3.3.1. Die Poverty Reduction Strategy Papers und der Weltentwicklungsbericht von 2000/2001***

Im Jahr 1999 übernahm die Bank zusammen mit dem IWF das Konzept der Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs), was einen Paradigmenwechsel in der Vergabepolitik der Bank bedeutete (Vgl. Eberlei 2000). Statt an rein wirtschaftliche Konditionalität bezüglich von Strukturanpassungsmaßnahmen ist die Kreditvergabe nunmehr an die Erstellung von gezielten Strategien zur Armutsbekämpfung der betroffenen Länder im Rahmen der PRSPs gebunden. Dieses Konzept ist als Teil einer erweiterten Bemühung zu verstehen nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum zu fördern und dafür zu sorgen, dass die Unterstützung auch tatsächlich bei den Armen ankommt (Vgl. Weltbank 1999a: 3). Die PRSP-Initiative führte die Ideen des CDF mit der Highly Indebted Poor Country (HIPC) Initiative, einer Schuldenabbau-Strategie für die am höchsten verschuldeten Staaten der IFIs und der Geberländer<sup>29</sup>, zusammen (Vgl. Christiansen/Hovland 2003: ix). Christiansen und Hovland charakterisieren sie als eine Art Forum, in dem viele Strömungen und Diskussionen über die 1990er Jahre hinweg zusammenflossen (Vgl. ebd., S. vii). Der wichtigste Faktor, der

---

<sup>29</sup> Die HIPC- Initiative wurde 1996 von der Weltbank und dem IWF auf Betreiben der G8-Staaten beschlossen und auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Köln 1999 erweitert (HIPC II). Vgl. BMZ (2008), unter: [http://www.bmz.de/de/themen/entschuldung/instrumente/hipc\\_initiative/index.html](http://www.bmz.de/de/themen/entschuldung/instrumente/hipc_initiative/index.html) [Stand:10.07.2008]. Im Folgenden wird weiterhin der Begriff HIPC verwendet.

die Initiative geformt hat, sei dabei die große Konvergenz der Debatten und Kontroversen auf dem Feld der internationalen Entwicklung in den späten 1990er Jahren gewesen, die dazu führte, dass sich eine generelle Wahrnehmung einstellte, dass es ein Problem in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gibt (Vgl. ebd.). Die Strukturanpassungspolitik der IFIs und ihre Wirkung wurden von außen und innen zunehmend infragegestellt (Vgl. Christiansen/ Howland 2003; S. 11; Thiele/Wiebelt 2000: 3). Außerdem war die Initiative eine Strategie zur Operationalisierung des CDF, der in sich ja lediglich einen Rahmen darstellte (Vgl. Weltbank 1999a: 2). Die PRSPs sollten ihrerseits wiederum zum Fortschritt in der Umsetzung der IDTs dienen (Vgl. ebd.). Die Verbindung der PRSPs- mit der HIPC-Initiative sollte sicherstellen, dass die Bekämpfung der Armut integraler Bestandteil und Voraussetzung für einen Schuldenabbauprozess innerhalb der HIPC ist. Danach werden Schuldenabbau und neue Darlehen nur dann gewährt, wenn das Zielland innerhalb der PRSP-Initiative eine nationale Strategie zur Armutsbekämpfung in Kooperation mit den IFIs erstellt (Vgl. Christiansen/Hovland 2003: 3). Neben der Umsetzung dieses bereits im CDF enthaltenen *ownership*-Gedankens umfasst der neue Handlungsrahmen der PRSPs folgende Elemente: Ein umfassendes Verständnis von Armut und ihren Bestimmungsgrößen, die Wahl von öffentlichen Handlungen, die den größten Einfluss auf die Armut haben, sowie die Festlegung von Zielen und eines Systems, mittels dessen der Umsetzungsprozess überprüft und evaluiert werden kann (Vgl. Weltbank 1999a: 2-3). Wie bereits in den Grundlagen des CDF verankert, so sollen auch die PRSPs nach bestimmten Kriterien erstellt werden:

- Sie sollen in einem partizipatorischen Prozess, der die Zivilgesellschaft und den Privatsektor einbezieht, in und von den Zielländern entwickelt werden (*country-driven*).
- Sie sollen ergebnisorientiert sein und auf *outcomes* abzielen, die die Armen unterstützen (*results-oriented*).
- Sie sollen nach einem umfassenden Armutsbegriff handeln und die mehrdimensionalen Ursachen in Betracht ziehen.
- Sie sollen die Partnerschaft zwischen Ländern und bi- und multilateralen Gebern anregen (*partnership-oriented*).

- Sie basieren auf einer langfristigen Perspektive, da sie im weiteren Verlauf von den Ländern implementiert werden und in deren alleinigen Verantwortungsbereich übergehen sollen (*ownership*)<sup>30</sup>.

Einfluss auf den Prozess der PRSP-Konzeption hatte auch das Team, das den Weltentwicklungsbericht von 2000/2001 vorbereitete (Vgl. Christiansen/ Hovland 2003: 28). Das neue Denken bezüglich der direkten Armutsbekämpfung findet somit seinen Weg auch in die „Nummer Eins“ unter den Weltbankpublikationen. Bereits 1998 brachte die Weltbank einen Bericht zum Thema „Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why“ heraus und bestätigte damit das Credo, dass neue Entwicklungsstrategien notwendig seien, da die alten Konzepte nicht die erwartete Wirkung gezeigt hätten. Entwicklung gedeihe in einer Umgebung, in der gute (Finanz-)Politik betrieben werde und in der Regierungen auch tatsächlich die Möglichkeit und den Willen zur Implementierung von Strategien zur Armutsbekämpfung hätten (Weltbank 1998a: 1-6). Auch die Weltbankstudie „Aid, Policies and Growth“ (Burnside/ Dollar 1997), die die Wirkung von Entwicklungshilfe und Strukturpassungsmaßnahmen evaluierte, fand in diesem Zusammenhang viel Beachtung<sup>31</sup>.

Mit dem Weltentwicklungsbericht von 2000/2001 stellte die Weltbank die „leidenschaftliche“ und „professionelle“ Bekämpfung der Armut als Mission wieder in den Mittelpunkt ihrer Arbeit (Weltbank 2001: iii). Armut wurde hier umfassend als „Ergebnis wirtschaftlicher, politischer und sozialer Prozesse, die miteinander in Wechselwirkung stehen und sich häufig gegenseitig verstärken“ definiert (ebd., S. 1). Mit einem Verweis auf die Doppelstrategie des Weltentwicklungsberichts von 1990 schlug der Bericht von 2000/2001 eine dreigeteilte Strategie vor: Erstens die Förderung von Möglichkeiten, zweitens das *Empowerment* der Armen, und drittens die Verbesserung der Sicherheit der Menschen (Vgl. ebd., 7-8). Möglichkeiten fördern heißt, Maßnahmen zu ergreifen, die zu Wachstum führen, Märkte für Arme zu schaffen, und die Ungleichheit im Bildungssystem anzugehen (Vgl. ebd., S. 9). *Empowerment* heißt eine Stärkung der Armen zu eigenverantwortlichem Handeln durch die Verbesserung von staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen, damit sie den Bedürfnissen der Armen besser gerecht werden. Sicherheit

---

<sup>30</sup> Eigene Übersetzung, vgl. Weltbank (2008b), unter: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20120705~menuPK:51557~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html> [Stand: 07.04.2008].

<sup>31</sup> Diese Studie zeigt exemplarisch, dass sich die einflussreiche Forschung der 1990er Jahre weniger mit dem Entwerfen neuer Konzepte als vielmehr mit der Evaluation und der Verwerfung alter Theorien beschäftigte (Vgl. Christiansen/ Hovland 2003: 34). So untersuchen auch Burnside und Dollar die Wirkung von Entwicklungshilfe auf das Wachstum der Entwicklungsökonomien und kommen zu dem Schluss, „that aid has a positive impact on growth in a good policy environment“ (Burnside/ Dollar 1997: 32).

schaffen bedeutet, die Verletzbarkeit der Armen, die eben durch ihre Armut Marktrisiken sowie Naturkatastrophen besonders schutzlos ausgeliefert sind, durch Versicherungssysteme zur besseren Risikobewältigung zu reduzieren (Vgl. ebd, S. 12). Für die Bewertung dessen, was Armut konkret bedeutet, wurden im Vorfeld des Berichts mehr als 60.000 in Armut lebende Menschen zu ihren Lebensumständen und zu ihrer eigenen Definition von Armut befragt. Diese Forschungsinitiative ist bekannt unter dem Namen „Voices of the Poor“. Nicholas Stern, der damals verantwortliche Chefvolkswirt, schätzt in einem Interview auf die Frage, welches denn die Haupteckdaten des Entwicklungsberichts seien, an dessen Endphase er selbst beteiligt war, dass man nun eine klare Vorstellung dessen habe, was Armut eigentlich bedeute<sup>32</sup>.

### 3.3.2. Die Millennium Development Goals

Während die PRSPs ein neues und in der Bank entwickeltes Instrument sind, das den zukünftigen Rahmen für die Armutsbekämpfung konstituiert, also das *Wie* klärt, hat sich während der 1990er Jahre ein Konsens über die konkreten Ziele gebildet, die den Inhalt der Strategie, sprich das *Was* und *Wann*, definieren: Die Millennium Development Goals (MDGs) (Vgl. Loewe 2005: 3). Auf der 55. Generalversammlung der VN in New York wurden im September 2000 die MDGs im Rahmen der Millennium Declaration beschlossen. Die Ziele selbst sind das Ergebnis der großen „Weltkonferenzen“ der Vereinten Nationen im Laufe der 1990er Jahre (Vgl. Nuscheler/Roth 2006: 20). Diese Konferenzen, darunter besonders herausragend der Weltgipfel in Rio zu Nachhaltigkeit und Entwicklung von 1992 und der Weltsozialgipfel in Kopenhagen zum Thema Armut von 1995, zeichneten sich durch die kurze Aufeinanderfolge aus sowie durch die veränderten Rahmenbedingungen nach Beendigung des Ost-West-Gegensatzes, weshalb Messner und Nuscheler von einer „neuen Generation der Weltkonferenzen“, jenseits vom „ideologischen Ballast des Kalten Krieges“, sprechen (Messner/ Nuscheler 1996: 162). Der Anlass für die Weltkonferenzen zu Themen der ökologischen und sozialen Entwicklung war sicherlich zu einem gewissen Maße die Enttäuschung über ausgebliebene Entwicklungserfolge in den 1980er Jahren und das daraus folgende „verlorene Jahrzehnt“ (Vgl. Loewe 2005: 3).

---

<sup>32</sup> Dieses Interview ist ohne die Angabe eines Datums als Podcast auf der Homepage der Weltbank über die Sonderseite zum Weltentwicklungsbericht 2000/2001 zugänglich. Vgl. Weltbank (2008c) unter:  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,contentMDK:20195481~isCURL:Y~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html> [Stand: 07.04.2008].



Das DAC fasste in Zusammenarbeit mit der Weltbank und den VN viele der auf den Konferenzen beschlossenen Forderungen zusammen und veröffentlichte 1996 unter dem Titel „Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation“ Entwicklungsziele, die bis 2015 umgesetzt werden sollten (OECD/DAC 1996; Weltbank 2000: 25). Diese so genannten Internationalen Entwicklungsziele umfassten ökonomische, soziale sowie ökologische Aspekte der Entwicklung. Als konkrete Ziele wurden definiert: Die Halbierung der Zahl der in extremer Armut lebenden Menschen, die Sicherstellung von Grundschulbildung für jeden in allen Ländern, das Erzielen nachweisbarer Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter und beim *Empowerment* von Frauen (bereits bis 2005), Reduzierung der Kinder-, Säuglings- und Müttersterblichkeit, Schaffung eines Zugangs zu Dienstleistungen betreffend reproduktiver Gesundheit sowie Umsetzung von Strategien der nachhaltigen Entwicklung (OECD 1996: 2; Übersetzung bei Loewe 2005: 6).

Die MDGs bekräftigen im Prinzip die IDTs mit der Erweiterung um den Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft mit den Entwicklungsländern, worunter etwa die Weiterentwicklung eines offenen, regelgestützten und nichtdiskriminierenden Handels- und Wirtschaftssystem, die besondere Berücksichtigung der Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder oder und die Bewältigung der nach wie vor virulenten Schuldenproblematik als Unterziele definiert sind. Das regelrechte Zielsystem (Loewe 2005), das die MDGs darstellen, unterscheidet insgesamt 8 Haupt- und 18 Unterziele sowie 48 Indikatoren, anhand derer der Umsetzungsprozess ablesbar sein sollte<sup>33</sup>.

Der Weltgipfel von 2000 und die Verpflichtung zu den MDGs gelten zusammen mit den PRSPs als Abkehr vom Paradigma des Washington Consensus (Vgl. Eberlei 2000: 165; Loewe 2005: 2). Während die PRSPs eine in den IFIs gereifte Idee im Zusammenhang mit dem in der Weltbank entwickelten CDF sind, so stellen die MDGs ein Konsens dar, der in anderen Foren entwickelt wurde. Eberlei bewertet die Weltbank als „Motor und Erfinder“ des PRSP-Prozesses, die damit wieder ihren Anspruch auf „leadership“ der globalen entwicklungspolitischen Debatte demonstriert habe (Eberlei 2000: 165; Goldberg 2000: 459). Dennoch ist festzuhalten, dass die angesprochenen anderen Foren wie die Weltkonferenzen, in die etwa auch NGOs in hohem Maße eingebunden waren (Vgl. Messner/ Nuscheler 1996: 163), den Paradigmenwechsel ebenfalls maßgeblich geprägt haben.

---

<sup>33</sup> Siehe Anhang 3 für eine ausführliche Darstellung der MDGs.

---

Daher ist an dieser Stelle zu überlegen, ob sich in den 1990er Jahren nicht auch andere Akteure in den entwicklungstheoretischen Diskurs eingeschaltet haben, die der Weltbank als semi-epistemischen Akteur (positive) Konkurrenz machten und somit ihren Einfluss eindämmten. Messner spricht im Zusammenhang mit den 1990er Jahren daher auch von einer aufkommenden Akteursvielfalt und der „großen Stunde“ der NGOs, der Wirtschaft und auch *epistemic communities* (Messner 2001: 17).

## 4. Die entwicklungspolitischen Agenden Großbritanniens und Deutschlands seit den 1980er Jahren

Im Folgenden soll der programmatische und ideelle Wandel in der britischen und deutschen Entwicklungspolitik von den 1980er Jahren bis zur Verabschiedung der Millennium Development Goals und der Einführung der Poverty Reduction Strategy Papers im Einzelnen nachvollzogen werden. Die Analysekategorien richten sich dabei nach den programmatischen Verschiebungen in der Weltbankagenda. Dabei stehen die Entwicklungsfachministerien im Mittelpunkt der Untersuchung, da hier die *konzeptionelle* Verantwortlichkeit der nationalen Entwicklungspolitik liegt.

### 4.1. Die britische Entwicklungspolitik

#### 4.1.1. Rahmenbedingungen der britischen Entwicklungspolitik

Die britische Entwicklungspolitik blickt auf eine lange Geschichte zurück, die sehr stark mit der eigenen kolonialen Vergangenheit verwoben ist (Vgl. Tetzlaff/ Jacobeit 2005:215). Bereits 1929 erließ die britische Regierung mit dem Colonial Development Act ein Gesetz, das einerseits den Kolonien finanzielle Unterstützung zusicherte und andererseits durch die Förderung von Industrie und Handel die eigene Wirtschaft ankurbeln sollte (Vgl. Barder 2005: 3). Durch das Commonwealth ist Großbritannien auch politisch an seine Ex-Kolonien gebunden. So konstatierte der damalige Entwicklungsminister Christopher Patten<sup>34</sup> im Jahr 1988: „For historical and other reasons, different countries' aid programmes have different profiles. For instance 75 per cent. of our aid goes to Commonwealth countries (HMSO 1988: Col. 703). Da viele dieser Staaten ohnehin zu den ärmsten Ländern gehörten oder noch gehören (Remmert 1988: 43), sind die Grenzen von genuiner Armutsfokussierung der Hilfe und politischer Affinität zu einzelnen Entwicklungsländern fließend.

Für die zentrale Formulierung und Umsetzung der Entwicklungspolitik war seit 1964 das Ministry of Overseas Development (ODM) zuständig. Mit dem Amtsantritt der konservativen Regierung unter Margaret Thatcher 1979 wurde es als Overseas Development Administration (ODA) dem Foreign and Commonwealth Office (FCO) einverleibt und verlor mit der Eigenständigkeit auch seinen Kabinettsrang (Vgl. Burnell 1991: 3-4). Neben

---

<sup>34</sup> Minister(innen) für Entwicklung (Overseas Aid) waren seit 1979: Neil Marten (1979-1983), Timothy Raison (1983-1986), Christopher Patten (1986-1989), Lynda Chalker (1989-1997), Claire Short (1997-2003).

dieser Ressortabwertung sank auch das Entwicklungshilfevolumen im Rahmen der konservativen Spar- und Konsolidierungspolitik von 0,43 % des BNE im Jahr 1981 auf 0,27 % im Jahr 1990 (Vgl. OECD 1994:11 Bendix 1996: 111). Während der 1990er Jahre stieg dieser Anteil wieder leicht an, erreichte den Wert von 1981 jedoch nicht mehr. Im Jahr 2000 belief sich der Wert auf 0,32 % des BNE (Vgl. OECD 2001: 23; OECD 1998: 61)<sup>35</sup>.

Erst mit dem erneuten Regierungswechsel zur Labour Party im Jahr 1997 wurde die ODA wieder zu einem eigenständigen Ministerium mit Kabinettsitz, dem Department for International Development (DfID). Mit der politischen Aufwertung des Ressorts wurde dem DfID gleichzeitig eine Budgetsteigerung von 40 % zugesprochen (Morrissey 2002:1). Die neue Ministerin Claire Short verlieh dem Ministerium ein hohes entwicklungspolitisches Profil und behauptete seine Kompetenzen gegenüber anderen Ministerien (Vgl. Young 2001: 251). Sie brach etwa mit der lange vorherrschenden Politik der Lieferbindung, eine Politik bei der die Vergabe von Entwicklungshilfe auch gleichzeitig an Geschäfte mit Unternehmen aus dem jeweiligen Geberland geknüpft ist, so dass die britische Entwicklungshilfe bis zum Jahr 2002 „ungebunden“ war (Vgl. Morrissey 2005: 174). In der Refokussierung der britischen EZ auf Armutsbekämpfung wurde das DfID innerhalb der Regierung von Premierminister Tony Blair und Finanzminister Gordon Brown sehr prominent unterstützt (Vgl. Morrissey 2001: 1). Die Umstrukturierung und der Kompetenzzugewinn des Ministeriums bedeuteten intern einige Veränderungen in der Arbeitsweise zu einer weiteren Professionalisierung: „(...) we have extensively (...) changed the core skills of our staff from project administration to analysis, communication and persuasion (...) and moved our London headquarters to a modern, team-working environment“ (Vereker 2002: 138). Jedoch wurde auch bereits zu Zeiten der ODA großer Wert auf die ständige Fortbildung des Personals gelegt, das auch ein hohes Ansehen im Ausland genoss (Vgl. Bendix 1986: 39; Remmert 1988: 134).

#### ***4.1.2. Die programmatische Konzeption der 1980er Jahre***

In den 1980er Jahren galten als inhaltliche Grundlinien der Entwicklungspolitik offiziell die programmatischen Implikationen des White Papers von 1975 (Vgl. Remmert 1988:47). Dieses White Paper ist im Kontext des Grundbedürfnis-Paradigmas der McNamara-Bank zu verstehen (Vgl. ebd., S. 42). Als Hauptziel der Entwicklungspolitik wurde hier die Verbesserung der Lebensstandards der Armen definiert (Vgl. ODA 1975: 3). Dahinter stand

---

<sup>35</sup> Siehe Anhang 4 für eine ausführliche Darstellung.

die Frage, wie man Wirtschaftswachstum und soziale Entwicklung fördern könne (Vgl. ebd., S. 1). Die Erkenntnis, dass es duale Volkswirtschaften gibt und ein entscheidender Impuls für Entwicklung von der Förderung der Landwirtschaft ausgeht, führte zu einer dreigliedrigen Entwicklungshilfestrategie, deren Schwerpunkt auf ländliche Entwicklung ausgerichtet war (Vgl. ebd., S. 8). Darüber hinaus sollte die Hilfe nicht nur die ärmsten Länder an sich unterstützen, sondern auch die ärmsten Gruppen innerhalb dieser Länder (Vgl. ebd.). Als dritten Punkt machte sich die britische Entwicklungspolitik zum Ziel, die multilateralen Kanäle, durch die ihre Hilfe läuft, ebenfalls auf diese Länder auszurichten sowie die konzessionelle Hilfe mit anderen Gebern besser zu koordinieren (vgl. ebd.).

Obwohl diese Entwicklungsziele offiziell auch in den 1980er Jahren rhetorisch Bestand hatten, ergaben sich verschiedene Änderungen in der Vergabepaxis. So betonte der damalige Entwicklungsminister Neil Marten am 20. Februar 1980 im britischen Unterhaus, dass die Entwicklungspolitik nun mehr an britische Interessen gebunden werden sollte:

„We believe that it is right at the present time to give greater weight in the allocation of our aid to political, industrial and commercial considerations alongside our basic development objectives“ (HSMO 1980: Col. 464).

Zu diesem Zweck sollte in Zukunft mehr Gebrauch von den 1978 eingeführten Aid and Trade Provisions (ATP) gemacht werden, wobei bereits 70 % der bilateralen Hilfe an Lieferungen gebunden waren (Vgl. ebd., Col. 470). Dieses Instrument der Lieferbindung sollte der angeschlagenen Wirtschaft mehr Aufträge garantieren (May/Schumacher/Malek 1989:28). Darüber hinaus versuchte man sich dafür einzusetzen, dass mehr Gewinne aus der multilateralen Hilfe in die britische Wirtschaft zurückfließen (Vgl. ebd.; Remmert 1988: 46). Immer wieder wurden die Änderungen in der Vergabepaxis mit den eigenen wirtschaftlichen Problemen und den daraus resultierenden Etatkürzungen gerechtfertigt. So sagte Marten in einer Rede auf einer *Mass Lobby* zum Brandt-Bericht, die verschiedene zivilgesellschaftliche Gruppen im Jahr 1981 unter dem Motto „Fight Poverty“ initiierten, etwa: “[T]he need to bring inflation under control is our priority task and we have thus had to apply strict limits on public expenditure“ (Marten 1981: 32).

Bis zum Jahr 1987 hatte sich der Anteil der ATP am Gesamtbudget der Entwicklungshilfe von 3.5 auf 6.5 % fast verdoppelt<sup>36</sup>. Ende der 1980er gingen viele der Projekthil-

---

<sup>36</sup>

So Chris Patten in einer *Oral Answer* im Unterhaus am 20. Juli 1987 (HMSO 1987: Col. 17).

fen an China<sup>37</sup>. Es wurde immer wieder betont, dass ein Großteil (etwa 70 %) der Hilfe an die ärmsten Länder gerichtet ist. Dabei war Indien der Hauptempfänger britischer bilateraler Hilfe<sup>38</sup>. Die Ausgabenkürzungen der 1980er Jahre betrafen nach May, Schumacher und Malek hauptsächlich die bilaterale Hilfe, um internationale Zusagen an die multilateralen Organisationen einzuhalten (Vgl. May/Schumacher/Malek 1989: 27). Als Teil der bilateralen Finanzhilfe hat besonders die Programmhilfe zugenommen, die „in der Regel in enger Anlehnung an IWF Beistandsabkommen und Strukturanpassungsdarlehen der Weltbank vergeben“ wurde (Bendix 1992: 21).

Großbritannien stand in den 1980er Jahren sowie in den frühen 1990er Jahren hinter der Strukturanpassungspolitik der Weltbank. So betonte nicht nur Chris Patten diese Unterstützung; auch seine Amtsnachfolgerin Lynda Chalker verteidigte noch in Debatten der Jahre 1990 und 1991 die Politik der ökonomischen Strukturanpassung<sup>39</sup>. Nicht nur die bilaterale Hilfe, die in Form von Programmhilfe im Sinne der Strukturanpassung der Bank vergeben wurde, sondern auch die Unterstützung der Bank und der IDA als Teil der multilateralen Hilfe stand nie zur Diskussion. Morrissey, Smith und Horesh begründen dies mit der ideologischen Überschneidung des liberalen Wirtschaftsverständnisses der Bank und der Thatcher Regierung:

„The Thatcher governments welcomed structural adjustment because it compiled with their promotion of the free market, while conditionality was consistent with their belief that there was a correct way of doing things and people should be encouraged to adopt that way“ (Morrissey/ Smith/ Horesh 1992: 38).

Eine ideologische Facette der von der Thatcher-Regierung vertretenen Politik bezeichnet Nuscheler als "neoliberalen Konservatismus" (Nuscheler 1986: 11). Das Spezifikum dieser Facette bestand nach Nuscheler in der Verbindung von einem "wirtschaftsliberalen Anti-Etatismus mit einem 'law and order'- Etatismus", der sich unter anderem darin niederschlug, dass man, um den "überlasteten Staat" zu stärken, eine Politik der "Entstaatlichung" vor allem im sozialpolitischen Bereich betrieb (ebd.). Dieses Credo der Entstaatli-

---

<sup>37</sup> Vgl. eine Auflistung der ATP-Vergabe nach Zielland, Unternehmen und Höhe des Zuschusses durch die Regierung im Anhang einer *Written Answer* von Lynda Chalker am 11. Juli 1990 (HMSO 1990b: Col. 223-230).

<sup>38</sup> Vgl. May/Schumacher/Malek, die mit einem Drittel des britischen Gesamthilfebudgets einen Schwerpunkt in Südasien sehen, während der geographische Schwerpunkt der deutschen Hilfe zur gleichen Zeit nur die Hälfte dessen in dieser Region betrug (May/Schumacher/Malek 1989: 25-26).

<sup>39</sup> So sagt Lynda Chalker in einer Debatte zum Thema „Aid and the Environment“ am 26. Juni 1990: „ (...) relieving poverty involves more than pushing money or having specific programmes. Countries must undertake economic reform and the countries that do that receive our fullest support, as has been absolutely clear in Africa in recent years“ (HMSO 1990a: Col. 257).

chung und der stärkeren Einbeziehung der Märkte an Stellen, an denen sich der Staat zurückzog, stimmte mit der Überzeugung der Weltbank zu der Zeit überein. Für Nuscheler stellte besonders der Weltentwicklungsbericht von 1983 mit seinen Vorschlägen zu einer Effizienzsteigerung von Entwicklungsökonomien durch Reformen im öffentlichen Sektor eine Ermunterung der britischen Regierung dar, "ihre dem eigenen Land verordnete Medizin in die Dritte Welt zu exportieren" (ebd., S. 13).

Die ideelle Übereinstimmung der britischen Entwicklungspolitik mit der Politik der Weltbank wurde in einer Rede von Finanzminister Geoffrey Howe auf dem Jahrestreffen des Gouverneursrats der Bank und des IWFs in Washington im Jahr 1981 besonders deutlich. Der britische Ansatz der Entwicklungspolitik fußte nach ihm auf der Erkenntnis, dass das Erstarken der europäischen Wirtschaften nach dem Zweiten Weltkrieg dem „encouragement of the market sector“ geschuldet war (Howe 1982: 2000). Daher sei es neben der Herstellung finanzieller Stabilität vor dem Hintergrund der aktuellen Wirtschaftsschwankungen (Ölkrise) wichtig, die Dynamik der Märkte („dynamic of the marketplace“) anzuregen und die Prinzipien des Wirtschaftsliberalismus zu schätzen (Vgl. ebd., S. 199). Die Aufgabe der Industrieländer müsse es sein, die Inflation zu bekämpfen und ihre Hilfe auf die bedürftigsten Länder zu konzentrieren sowie diese zu effektivieren (vgl. ebd., 201, 206). Die *Hilfe* an sich sei dabei *nicht* das zentrale Instrument für Entwicklung. Die Entwicklungsländer müssten vielmehr „open up the channels of trade“ (ebd., S. 205). Auf den Weltentwicklungsbericht von 1981, der sich mit Anpassung, Kapitalflüssen und der Rolle des Außenhandels beschäftigte, verweisend, betonte er – ebenso wie der Bericht – die positiven Auswirkungen der Exportorientierung auf die Entwicklungsökonomien:

„The Report notes that countries with outward orientation policies have typically been the most successful, because of the increased flexibility of their economies in adjusting to external shocks. I am sure that there are lessons here for us all“ (ebd., S. 206).

Howe betonte, dass Großbritannien hinter der Strukturanpassungspolitik der Weltbank steht und deren Einführung im Jahr 1980 unterstützt habe (Vgl. ebd., S. 205). Er hielt die Anpassung der Entwicklungsländer, „hard and painful though the prescriptions may be“, für notwendig, und die Aufgabe der Finanzminister sei es zu erklären, dass der Weg dorthin kein einfacher sei (ebd.).

Die Unterstützung der Strukturanpassungspolitik bestimmte die britische Entwicklungspolitik bis in die 1990er Jahre hinein. Dies äußerte sich praktisch darin, dass sich Ein-

schätzungen und Beratungen eines Entwicklungslandes sehr stark an Ratschlägen der Weltbank orientierten, sowie in einer komplementären Programmgestaltung (Vgl. Mosley 1991: 80-81). Christopher Patten unterstrich dies auch Ende der 1980er Jahre im Unterhaus noch einmal:

"We have been, and will continue to be, a firm supporter of structural adjustment and economic policy reform. (...) We are providing substantial balance of payments support for countries able to agree adjustment programmes with the International Monetary Fund and the World Bank. (...) [S]tructural adjustment is not a short course of curative medicine (...) like all good preventive medicine, it has to become a way of life. That underlies the need both to find ways of protecting the vulnerable groups most immediately affected (..) and of improving the access of the poorest groups in society to health and education services through the process of structural adjustment" (HMSO 1988: Col. 699-700).

Bezüglich des Abzielens der Hilfe auf die ärmsten Gruppen innerhalb der Entwicklungsgesellschaften kann man diesen Worten nicht nur eine instrumentelle Umdeutung der Armutsbekämpfung im Rahmen der Strukturanpassungsdarlehen entnehmen. Hier lässt sich auch eine in Teilen anhaltende Gültigkeit des White Papers von 1975 ablesen, in dem dieses Ziel bereits formuliert wurde.

Entwicklungspolitik kommt neben internationalen Interaktionen auch durch innenpolitische Erwägungen, wie Budgetkürzungen oder Auswahl der Vergabeinstrumente, zustande. Morrissey, Smith und Horesh halten dazu fest, dass die aufgezeigten Übereinstimmung in den Sichtweisen der Weltbank und der britischen Regierung zwar erkläre, dass die *Conservatives* Strukturanpassungsdarlehen innerhalb der Gebergemeinschaft und durch britische Programmhilfe unterstützten, dass dies jedoch nicht die gesamte Entwicklungspolitik erklären könne. Denn, so schreiben sie,

„[w]ithin the constraints imposed by international commitments and objectives the government has considerable discretion over the size of the aid budget, its composition between forms of aid and its distribution” (Morrissey/Smith/Horesh 1992: 38).

In diesem Zusammenhang ist vielleicht auch die Debatte um das Erreichen des 0,7 %-Zieles der Vereinten Nationen, bei dem es darum geht die Ausgaben für Entwicklungshilfe dauerhaft auf ein Niveau von 0,7 % des BSP zu heben, zu verstehen. Sowohl Marten als auch Patten und Chalker betonten immer wieder, dass dieses Ziel nach wie vor angestrebt werde, einen verlässlichen Zeitplan für das Erreichen des Zieles vermochte jedoch keiner



der Minister aufzustellen<sup>40</sup>. Insgesamt sanken die am BNE prozentual gemessenen Ausgaben für die Entwicklungshilfe in den 1980er Jahren (Vgl. OECD 1994: 11). Patten betonte 1987, dass sich das britische Hilfeprogramm besonders durch seine Qualität auszeichnete:

„I am also pleased that at the last development assistance committee review of British aid, the DAC complimented the continued *high concessionality* of the British aid programme, the *large share of our resources that is devoted to multilateral programmes* and the relatively large *proportion of our aid budget that goes to the poorest countries*, compared to the OECD average. We have a quality aid programme, and I am pleased to be responsible for it” [Hervorh. d. Verf.]<sup>41</sup>.

Die Qualität und Effektivität der britischen Hilfe hob Patten auch ein Jahr später in einer Debatte zum Thema "Overseas Aid and Development" hervor (Vgl. HMSO 1988: Col. 690 ff.). Darüber hinaus betonte er, dass die Hilfe auf die ärmsten Länder konzentriert sei und im Jahr 1987 81 % der bilateralen Hilfe an Länder mit einem Einkommen, das niedriger als 800 Dollar ist, vergeben werde. Hauptempfänger seien Indien und Bangladesh in Asien, sowie Ghana, Kenia und Tansania in Afrika (Vgl., ebd. Col. 699).

### **4.1.3. Akzentverschiebungen zu Beginn der 1990er Jahre**

#### *4.1.3.1. Wandel: Die good governance-Diskussion*

Im Juni 1990 verkündete der britische Außenminister Douglas Hurd, dessen Weisungen die Entwicklungsministerin unterworfen war, eine neue Strategie der Vergabekriterien gegenüber Entwicklungsländern. In einer Rede vor dem Overseas Development Institute in London im Juni 1990 erwähnte er zum ersten Mal, dass der Erfolg von Entwicklung von einer guten Regierung abhängt<sup>42</sup>. Auf diese Rede wird die *good governance*-Debatte in Großbritannien zurückgeführt (Vgl. Warren 2004: 6). Entwicklungsministerin Lynda Chalker rekurrierte am 14. Juni 1990 auf diese Rede in einer Antwort auf Kritik bezüglich des *good governance*-Ansatzes daran und führte legitimierend den Weltbankbericht „From Crisis to Growth“ von 1989 an:

---

<sup>40</sup> Marten (1981: 33): „(...) like our predecessors, we are not committed to any timetable achieving it“; Patten in einer *Oral Answer* am 20. Juli 1987 (HMSO 1987: Col. 20): „Our position is exactly the same as that of all previous Governments, who have not been able to give a timetable for achieving the target“; Chalker in einer Debatte zum Thema „Aid and the Environment“ am 26. Juni 1990 (HSMO 1990a: Col. 252): „We remain committed to that 0.7 per cent. target“.

<sup>41</sup> Patten am 20. Juli 1987 in einer *Oral Answer* (HMSO 1987: Col. 19).

<sup>42</sup> Diese Rede kann hier nur indirekt zitiert werden, da diese im Rahmen der Recherche für die vorliegende Arbeit nicht auffindbar war. Hinweise auf den Inhalt finden sich wie zu sehen sein wird in einigen Protokollen von Unterhausdebatten aus den Jahren 1990 und 1991, oder – jedoch auch nur indirekt – bei Warren (2004).

„The Foreign Secretary’s speech to the Overseas Development Institute was not a new message and the prescriptions are not Thatcherite (...) the World bank [sic!] study on sub-Saharan Africa reached the same conclusion on the need for good government and economic and political liberalisation“ (HMSO 1990: Col. 579).

Im selben Redebeitrag rechtfertigte sie den *good governance*-Ansatz, der hier *good government* genannt wird, im Rahmen der Frage nach der Effektivität der Entwicklungshilfe. Dabei erweiterte sie den Ansatz über das südliche Afrika, auf das die Weltbankstudie eigentlich bezogen war, hinaus:

„We believe it is absolutely essential that there is good government because without it our efforts, whether in Africa, Asia or anywhere else, will not be as valuable as they could be to the people who need our help“ (ebd.).

Unter *good government* verstand sie vor allem die Partizipation des Privatsektors. In Afrika hätten sich Wirtschaftsaktivitäten zunehmend auf den informellen Sektor verschoben, und es gelte nun, diesem den Zugang zu Entscheidungsstrukturen zu gewähren: „Things will be done if the people are involved, and that means good government. Without it, one cannot be succesful“ (ebd., Col. 580)<sup>43</sup>.

Im Dezember desselben Jahres gelangte der Ansatz in den Zielkatalog der britischen Entwicklungspolitik. Chalker definierte am Ende des Jahres die Schlüsselfragen der Entwicklungspolitik für die 1990er Jahre. Diese waren:

- support for effective Government policies in developing countries, built around open, accountable government and sound economic management
- tackling specific needs through well-designed and well-managed projects
- a commitment to environmental sustainability, combined with a realistic approach to population issues (HMSO 1990c: Col. 1233).

Die *leitenden Prinzipien* hinter der britischen Entwicklungspolitik waren: „the freedom of the individual in a framework of good government and the need to maintain ecological diversity“ (HMSO 1990a: col. 54).

Die Vergabe von höheren Zuschüssen wurde dabei davon abhängig gemacht, inwiefern das Zielland Programme zur Reform der Wirtschaftspolitik und der Organisation des Regierungsapparates implementiert. Die Informationen zum Stand der einzelnen Länderpolitiken bezieht das ODA dabei vom britischen diplomatischen Dienst, Berichten von

---

<sup>43</sup> Armut und ein Mangel an Partizipation werden sogar inhaltlich verknüpft (Vgl. Chalker 1992: 92).

Nicht-Regierungsorganisationen, sowie internationalen und regionalen Organisationen<sup>44</sup>. Als Kriterium zur Überprüfung, ob ein Zielland seine finanziellen Ressourcen effektiv zur Armutsbekämpfung einsetzte, galt dabei das Wirtschaftswachstum, inwiefern die armen Bevölkerungsschichten daran teilhatten und inwiefern es ein Einkommen und eine Lebensgrundlage für diese Gruppen garantierte. Darüber hinaus wurde überprüft, ob und inwiefern Politiken und Institutionen gegenüber dem Privatsektor, der individuellen Entwicklung, Beschäftigten und Selbstständigen förderlich waren, sowie ob den Armen durch öffentliche Ausgaben Zugangsmöglichkeiten zu Grundschulausbildung, Gesundheit und Familienplanung, sauberem Wasser und Straßen, gewährt wurden<sup>45</sup>.

#### 4.1.3.2. *Kontinuität: Die Strukturanpassung*

Der neue Ansatz verdrängte jedoch nicht die Gesamthaltung hinsichtlich der Politik der Strukturanpassung. Auch Chalker verteidigte die Politik der Weltbank und die britische Unterstützung der Strukturanpassung im Unterhaus. So hieß es, dass es die Aufgabe der 1980er Jahre war, die Basis für Wirtschaftswachstum durch politische und institutionelle Reformen wieder herzustellen. Diese Reformen seien zwar schmerzhaft, aber diejenigen, die die Programme für die Misere der Entwicklungsländer verantwortlich machten, vermischten "the disease with the cure" (HMSO 1990c: Col. 1234). Die britische Regierung sei an der Spitze bei der Bereitstellung von ideeller, praktischer und finanzieller Unterstützung für die Strukturanpassung (Vgl. ebd.). Daneben argumentierte sie in einer früheren Debatte gegen die von der Opposition immer wieder geforderte Erhöhung der Entwicklungshilfe auf 0,7 % des BNE, dass man die Probleme der Entwicklungsländer nicht damit lösen könne, in dem man ihre Regierungen mit Geld „bewirft“ („throwing money at their governments“) (HMSO 1990a: Col. 253). Bereits vorher hatte sie sich gegen die Finanzierung von ihrer Meinung nach zu teuren Sonderprogrammen ausgesprochen. Wichtiger als die Finanzierung solcher Fonds sei die Konzentration der Ressourcen auf „mainstream programmes“, und dafür zu sorgen, „that they get through to the people for whom they are intended“ (HMSO 1990: Col. 582).

Insgesamt fanden im Zeitraum zwischen Juni 1990 und Januar 1991 vier Parlamentsdebatten zum Thema Entwicklungspolitik statt. Neben diesen Informationen bezüglich der Programmatik finden sich auch hier wieder – wie schon zu Beginn der 1980er Jahre – kon-

---

<sup>44</sup> Chalker in einer *Written Answer* am 16. Juli 1991 auf Anfragen bezüglich der Aufstellung von Vergabekriterien und deren Überprüfung (Vgl. HMSO 1991a: Col 106w).

<sup>45</sup> So Chalker auf eine Anfrage, wie die ODA „assesses which development countries are using their resources most effectively to tackle poverty“ (FN 44).

krete Aussagen, wie die Politik der Weltbank aus britischer Sicht wahrgenommen wird. So wurde Lynda Chalker zweimal auf den Weltentwicklungsbericht von 1990 angesprochen und auf den Ideenwandel innerhalb des Bankdenkens hingewiesen. Chalker teilte inhaltlich die von der Weltbank vorgeschlagene Doppelstrategie, bei der es darum ging ein Umfeld dafür zu schaffen, dass die Armen ihre Arbeitskraft gewinnbringend einsetzen können: “I share the World bank president’s view that efficient development must enable the poor to use their main asset – their labour” (HMSO 1990c: Col. 1296). Ann Clywd, die Schattenministerin für Entwicklung, stellte 1991 heraus, dass die Doppelstrategie, sprich “labour intensive growth combined with investment in health and education and safety net for the poorest”, einen signifikanten und wichtigen Wandel im Denken der Weltbank darstellt und begrüßt werden sollte (HMSO 1991: Col. 696). Dies sah Clywd jedoch nicht gegeben und fragte, ob die Regierung willens sei, sich diesem neuen Denken anzuschließen (Vgl. ebd., Col. 697). Damit verbunden fragt, ob das Handbuch der Weltbank zur Implementierung des neuen Ansatzes in der ODA bereits ausgehändigt worden sei<sup>46</sup>.

Die Frage ist vor allem unter dem Aspekt interessant, wie sich die britische Entwicklungsadministration zu Weltbankvorschlägen verhält, und wie gegebenenfalls Ideen transferiert werden. Aus Chalkers Antwort auf diese Frage lässt sich schließen, dass einerseits Weltbankberichte durchaus Beachtung innerhalb der Administration finden: „I am glad that the hon. Lady [Ann Clywd, Anm. d. Verf.] welcomed the world development report. We also welcomed it” (ebd., Col. 704). Andererseits scheinen Handbücher mit konkreten Anwendungsvorschlägen gegenüber den Entwicklungsberichten in praktischen Lernprozessen eine größere Rolle spielen. Dabei zeigt man sich prinzipiell offen für Ideentransfer:

„The hon. Lady said that the World bank [sic!] handbook had been issued. I believe that it has not yet been issued, but if it contains anything from which we can learn or which we could utilise, we shall do so. We are not embarrassed about adopting good ideas wherever they come from, provided that they will work and can be helpful” (ebd.).

Einen Beweis für einen tatsächlichen Ideentransfer muss die Arbeit an dieser Stelle schuldig bleiben. Es zeigt jedoch eine prinzipielle Aufgeschlossenheit und Bereitschaft der Administration, Ideen an- und zu übernehmen.

---

<sup>46</sup> An dieser Stelle wird nicht klar, auf welches Handbuch sich diese Frage bezieht. Da es im Januar 1991 wohl noch nicht veröffentlicht wurde, handelt es sich wahrscheinlich um das 1992 herausgegebene *The Poverty Reduction Handbook* zur Operationalisierung der Strategie zur Bekämpfung der Armut aus dem Weltentwicklungsbericht von 1990 (Vgl. Weltbank 1993). Die ODA lehnt ihre Armutstrategie von 1992 daran an (Vg. ODA 1992: 12).

#### 4.1.3.3. Wandel: Das Armutsverständnis

In einer späteren Rede vor der All-Party Group of Overseas Development im Jahr 1991 zeigte Chalker deutlich, dass das Weltbankdenken der Zeit einen Einfluss auf das britische Verständnis von Armutsbekämpfung hatte: „We have benefited from the analysis of poverty in the World Bank’s 1990 World Development Report” (Chalker 1992: 88). In Bezug auf die Armutsbekämpfung habe man aus eigenen Erfahrungen und aus denen anderer Geber folgende zwei Lehren gezogen: Erstens sei eine nachhaltige Reduktion der Armut nicht ohne Wirtschaftswachstum möglich, und zweitens habe es sich nicht bestätigt, dass Wachstum nicht zu größerer Ungleichheit geführt habe, Arme also von Wachstum profitierten (Vgl. ebd., S. 89-90). Bei alledem seien zwei grundlegende Prinzipien bezüglich der Problemlösung unumgänglich: Zum einen die *Kooperation* mit den Entwicklungsländern, wobei der Hauptimpetus von diesen Ländern selbst kommen müsse, und zum anderen eine Herangehensweise, die jedes Land *individuell* betrachtet. Dies fügte sich deutlich in die Diskussion über das „Scheitern“ der großen Entwicklungstheorien (Menzel 1992) ein, die vom Weltentwicklungsbericht von 1991 aufgegriffen wurde. Die von der Weltbank anvisierte Entwicklungsstrategie, die auf der Kombination von Wirtschaftswachstum, Investitionen in Humankapital (Gesundheit und Bildung) und der Schaffung von Sicherheitsnetzen beruhte, wurden von der ODA grundlegend akzeptiert und in Form einer Drei-Punkte-Strategie verfolgt (Vgl. Wilmshurst/ Ackroyd/ Eyben 1992: 4)<sup>47</sup>. Im Rahmen der Armutsstrategie sollte zum einen der Großteil der britischen Hilfe auf arme Länder konzentriert werden. Zum anderen sollten die Ausmaße und Gründe von Armut sowie die Armutstrends in den einzelnen Ländern analysiert werden. Neben der Förderung des Wachstums, das die ODA als den wichtigsten Faktor zur Reduzierung der Armut identifizierte, sollten nun vor allem auch die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer und die Entwicklungsausrichtung lokaler Politiken stärker überprüft werden (ODA 1992: 12-14). Bei der Definition von Armut wurden auch soziale Indikatoren, wie Einschulungs- und Analphabetenraten oder Zugangsmöglichkeiten zu öffentlichen Gütern und Leistungen, einbezogen (Vgl. ebd., S. 18).

#### 4.1.3.4. Umwelt und nachhaltige Entwicklung

Neben dem Wandel im Verständnis um die Rolle des Staates in der Entwicklung erhielt auch die Umweltthematik Einzug in die britische Entwicklungspolitik. Diese spielte in

---

<sup>47</sup> Vgl. Wilmshurst, Ackroyd und Eyben (1992), die einen Überblick über die damalige internationale Diskussion ausgehend von den Weltentwicklungsberichten der Jahre 1990 und 1991, sowie deren Perzeption innerhalb der ODA bieten.

Großbritannien jedoch schon recht früh eine Rolle. Ein Jahr nach dem Erscheinen des Brundtland-Berichts und einige Zeit vor der VN-Konferenz in Rio von 1992 oder dem Weltentwicklungsbericht zum Thema Umwelt und Entwicklung aus demselben Jahr. Die Kommission, die den Brundtland-Bericht verfasst hat, wird allgemein als die Initiatorin der Diskussion im die „nachhaltige Entwicklung“ in Großbritannien angesehen (Vgl. Erswell 1994: 139). Dies zeigte sich etwa in der Debatte "Overseas Aid and Development" vom 28. Juli 1988, als Patten die Reaktion der Regierung auf den Brundtland-Bericht anführte und erläuterte, was dies für die Ausrichtung der Entwicklungspolitik und deren Umsetzung bedeute:

"We are as sensitive as anyone to the growing awareness of the need to take proper account of both the social and environmental impact of our aid. (...) We have introduced specific measures to strengthen our internal procedures ensuring that the environmental impact of our aid programme is given the weight that it deserves in evaluation, appraisal and so on" (ebd., Col. 700).

Darüber hinaus betonte er, dass man dafür gesorgt habe, dass die Umweltthematik auf die Agenda der Weltbank gesetzt worden sei. Inwiefern die Umweltproblematik das entwicklungstheoretische Denken durchdringt, so erklärte Patten:

"The argument is not about growth or no growth. It is about growth that is environmentally, economically and socially sustainable, and the World Bank is acutely conscious of that" (ebd., Col 701).

Hier sieht man, dass nicht die Weltbank die Verflechtung von Entwicklung und Umwelt theoretisiert und in die nationalen Debatten eingespeist hat, sondern, dass hier andere (semi-) epistemische Akteure – nämlich die Brundtland-Kommission – gewirkt haben. Zusätzlich kann auch die These aufgestellt werden, dass möglicherweise auch die grüne Bewegung der 1970er und 1980er Jahre ein Bewusstsein für Umweltthemen allgemein geschaffen hat. Jörgens stellt dahingehend fest, dass es Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre eine Diffusion von Konzepten der nachhaltigen Entwicklung innerhalb der OECD-Länder und multilateraler Institutionen gab (Vgl. Jörgens 2004)<sup>48</sup>. Dies betraf die

---

<sup>48</sup> Hier wird die Adaption grüner Politik durch die britische Regierung mit einem White Paper („This Common Inheritance“) von 1990 als „primarily triggered by national problem pressures and unique political developments at the domestic level“ eingestuft (Jörgens 2004: 266). Die Weltbank bezeichnet er als „most important actor“ bezüglich der Erstellung von Umweltkriterien gegenüber Entwicklungsländern. 1987 führte die Bank *national environmental action plans (NEAPs)* ein, welche sie jedoch erst 1992 durch eine Direktive formalisierte (Vgl.ebd., S. 269). Dennoch lassen sich wenige rhetorische Herausstellungen der Umweltproblematik in den Weltentwicklungsberichten bis 1992 finden, weshalb weiterhin angenommen wird, dass die Weltbank im Bereich Umwelt und Entwicklung nicht als Ideenquelle fungierte.

Industriestaaten zunächst selbst und führte dort zu einem generellen Bewusstsein für nachhaltige Politikgestaltung, wie etwa zu der Erstellung und Aufnahme von Umweltverträglichkeitskriterien bei der Ausgestaltung einzelner Politikfelder. Somit könnte man annehmen, dass dieses Bewusstsein auch auf das Politikfeld der Entwicklungszusammenarbeit diffundiert ist und erst durch Begrifflichkeiten wie „nachhaltige Entwicklung“ zum Schlagwort wurde und damit wiederum ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gelangte. Das Umweltbewusstsein wäre dann vielmehr als eine Art *Zeitgeist*-Erscheinung und weniger als eine konkrete *Idee* zu verstehen.

#### 4.1.3.5. Britische Entwicklungspolitik und internationale Denkmuster

Die von Bendix festgestellte Nähe der britischen Politik zu internationalen entwicklungspolitischen Denkmustern kann sowohl für die Strukturanpassung als auch für die *good governance*-Debatte bestätigt werden. Bendix setzt die britische Entwicklungspolitik und die internationale Ideenentwicklung 1992 in folgendes Verhältnis:

„Die Veränderungen auf der konzeptionellen Ebene – wie auch auf der Ebene praktischer Entwicklungspolitik – haben sich in Großbritannien stets evolutionär vollzogen, d.h. im Bemühen, die internationale entwicklungsstrategische Debatte aufzunehmen, gleichzeitig aber den Abstand zwischen dem Anspruch und der durch das politische Spannungsfeld bestimmten Wirklichkeit nicht zu groß werden zu lassen“ (Bendix 1992: 21).

Dabei wurde vor allem die Weltbank für ihre Expertise und Erfahrungen innerhalb der Gebergemeinschaft und als führende internationale Finanzinstitution geschätzt (Vgl. Chalker 1990: 360). Von ihrer Expertise erwartete man sich auch weiterhin eine Führungsrolle innerhalb der Gemeinschaft „in both reflection and action on development issues“ (ebd.). Die Rolle der Weltbank als Agenda-Setterin äußerte sich dabei darin, dass sie neue Herausforderungen wahrnimmt und definiert, sowie in der Ausgestaltung der Maßnahmen, wie man auf diese Herausforderungen reagieren soll (Vgl. ebd.). Diese Auffassung vertraten Chalker und die ODA auch noch Mitte der 1990er, jedoch mit einigen Abstrichen. So schätzte man die Bank aufgrund von „quality and intellectual rigour of its staff, the richness of its collective experience and its record of success“ als „paramount organisation“, jedoch teilte man auch Kritik, die dieser Zeit sogar aus der Weltbank selbst drang, und sah ebenfalls die Notwendigkeit für mehr Transparenz sowie Selbstkritik der Institution gegeben (Chalker 1994: 245)<sup>49</sup>. Dennoch wollte man die Zusammenarbeit mit der Bank gegen-

---

<sup>49</sup> Diese Aussage bezieht sich auf den Wapenhans-Bericht „Wirksame Durchführung: Schlüssel zur Entwicklungsförderung“, der 1992 von einer internen Arbeitsgruppe unter der Leitung von Willi

über anderen Institutionen wie der Europäischen Kommission im operativen Bereich weiter vertiefen: „(...) because the idea of complementary extends well beyond our relationship with the European Commission, I want to see our contacts with the Bank group more intensive and communications improved“ (ebd., S. 249).

#### ***4.1.4. Das erweiterte Profil der Entwicklungspolitik in den späten 1990er Jahren***

##### *4.1.4.1. Das White Paper von 1997*

Im Jahr 1997 wurde in Großbritannien mit der neuen Labour Regierung wieder ein eigenes Ministerium mit Kabinettsrang für die Entwicklungspolitik geschaffen. Neben diesen strukturellen Veränderungen wurde im November des Jahres 23 Jahre nach dem letzten White Paper ein neues grundlegendes White Paper „Eliminating world poverty: a challenge for the 21st century“ veröffentlicht. Dieses fügt sich in die internationale Diskussion ein, indem es die IDTs von 1996 aufgreift und in den eigenen Zielkatalog übernimmt (Vgl. Burnell 1998: 788). Die Zusammenarbeit mit der Weltbank nimmt Ende der 1990er Jahre sehr selbstbewusste Züge an, so dass das neue Department for International Development (DfID) sich auch als internationaler „Ideengeber“ einbrachte (Nuscheler 2005: 492).

Das White Paper (WP) von 1997 ordnete sich selbst in einen Kontext ein, in dem Entwicklungspolitik neu definiert werden müsse. Die Entwicklungskonzepte der Vergangenheit galten als überholt und gescheitert (Vgl. DfID 1997: 8). Auch in Großbritannien teilt man die Auffassung, dass die 1980er Jahre eine „lost decade“, ein verlorenes Jahrzehnt, für die Entwicklungsländer darstelle. Nationale sowie internationale Evaluationsforschung zur Effektivität von Entwicklungshilfe und Konditionalität habe dazu beigetragen, die Wahrnehmung der Geber und der internationalen Kreditanstalten darüber zu verändern, wie man Entwicklung am besten fördern könne (Vgl. ebd., S. 49). Dieses veränderte Entwicklungsverständnis bezog sich nicht nur auf die klassischen Annahmen vom Zusammenhang von Markt und Staat, sondern erweiterte die Entwicklungsagenda auch inhaltlich. Die Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte hätten gezeigt, dass weder ein zu sehr intervenierendes noch ein minimalistisches Staatsverständnis eine positive Wirkung auf Entwicklung zeige. Ersteres habe zu Verzerrungen, Ineffizienz und Korruption geführt, letzteres habe das Wirtschaftswachstum nicht sichern können und noch mehr Ungleichheit in der Welt gefördert (Vgl. ebd., S. 12).

---

Wapenhans, erstellt wurde. Der Bericht kritisiert eine oftmals mangelhafte Durchführung von Weltbankprojekten und deren intransparente Evaluation, wobei der Entwicklungseffekt in den Hintergrund gedrängt werde (Vgl. Gerster 1993: 160).



“There is now an opportunity to create a new synthesis which builds on the rule of the State in facilitating economic and benefiting the poor. Both States and markets make good servants and bad masters. We have learned that the virtuous *State* has to *play a key role* in supporting economic arrangements which...

... encourage human development,

... stimulate enterprise and saving

... and create the environment necessary to mobilise domestic resources and to attract foreign investment” [Hervorh. d. Verf.] (Vgl. ebd., S.12).

Neben diesem Verständnis vom Staat-Marktzusammenhang erweiterte sich auch die Auffassung über den Wirkungszusammenhang von sozialen und umweltpolitischen Aspekten mit Entwicklung. Dieser sollten die internationalen Entwicklungsanstrengungen wieder gewidmet werden. Wörtlich hieß es hier:

„We shall: Refocus our international development efforts on the elimination of poverty and encouragement of economic growth which benefits the poor. We will do this through support for international sustainable development targets and policies which create sustainable livelihoods for poor people, promote human development and conserve the environment” (DfID 1997: 6).

Burnell konstatiert für britische Entwicklungspolitik eine Ausdifferenzierung des Entwicklungsbegriffs in den 1990ern, der gegenüber dem hauptsächlich ökonomisch verstandenen Entwicklungsbegriff der 1960er bis 1980er nun auch soziale und umweltpolitische Aspekte umfasste (Burnell 1998: 790). Die britische Politik reflektierte dabei einen generellen Trend innerhalb der Gebergemeinschaft erstens zu dem holistischen Verständnis von Entwicklung und zweitens hin zu einer „Aufblähung“ der Entwicklungsagenden (ebd.).

Die inhaltlichen Ziele der britischen Entwicklungspolitik orientierten sich an den International Development Targets (Vgl. Goudie 1998: 168). Die nationale Agenda umfasste dieselben Dimensionen (Wirtschaft, menschliche Entwicklung und Umwelt), war jedoch differenzierter untergliedert. Die inhaltlichen Ziele wurden durch drei übergreifende Ziele eingerahmt, die auch gleichzeitig als Herangehensweise definiert werden können. Nachhaltige Entwicklung solle danach durch das Bilden von Entwicklungspartnerschaften mit den Nehmerländern angestrebt werden sowie durch eine engere Kooperation mit multilateralen Institutionen und anderen britischen Ministerien, um eine einheitliche Politik hinsichtlich der Entwicklungsländer zu konzipieren (Vgl. ebd.). Darüber hinaus sollen in diesen Prozess der Privatsektor und die Forschungsgemeinschaft mehr eingebunden sowie Wissen und Ressourcen effektiver und effizienter genutzt werden. Diese Ziele waren keineswegs

neu und wurden bereits von Chalker zu Beginn der 1990er Jahre anvisiert (Vgl. besonders Kap. 4.1.3.3.). Die Partnerschaftsrhetorik, obwohl nicht explizit ausformuliert, kann hier als Ergebnis des *ownership*-Gedankens gewertet werden (Vgl. Burnell 1998:789). Dieser kam auch schon bei Chalker zum Tragen, indem sie anerkannte, dass die Hauptanstrengungen im Hinblick auf Armutsbekämpfung beim Entwicklungsland selbst liege (Chalker 1992: 89). Diese individualisierte Sichtweise auf die Herangehensweise von Entwicklungspolitik manifestierte sich, obgleich schon vorher rhetorisch untermauert, im WP von 1997, in welchem sie zum „Schlüsselement“ des Ansatzes der britischen Regierung erhoben wird (Vgl. Goudie 1998: 169). Cox und Healy bezeichnen den Partnerschaftsansatz und den Ansatz der konsistenten und sektorweiten Politik, die mehrere Politikfelder und deren Koordination umfasst, als neue Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit (Cox/Healy 1998: 232). Auch Burnell hält fest, dass „the 1997 wp [White Paper, Anm. d. Verf.] makes clear that the onus of responsibility for sustainable development lies principally with the developing countries and their governments“ (Burnell 1998: 798).

#### *4.1.4.2. Die gewachsene Bedeutung der britischen Forschung*

Die „Emanzipation“ der britischen Entwicklungspolitik manifestierte sich auch in der Entwicklung eigener Ideen. Hier hatte sich das DfID selbst ein hohes Profil zugelegt und profilierte sich als „Ideenspender“ in der internationalen Diskussion im Rahmen der Armutsbekämpfung (Nuscheler 2005: 492). Das DfID galt bereits Ende der 1990er Jahre als „one of the most innovative and professional aid agencies in either the bilateral or the multilateral sector“ (OECD 1997: 44). Während die ODA die Weltbank noch als Meinungsführerin im Bezug auf die Strukturanpassung akzeptierte, legte das DfID Wert darauf, selbst Forschung zu in den entsprechenden Politikfeldern zu betreiben (Vgl. Morrissey 2002: 2). So erfuhr die Forschung mit dem Regierungswechsel einen regelrechten Aufschwung. Die bereits seit 1995 ansteigenden Ausgaben für entwicklungsbezogene Forschung stiegen innerhalb des Jahres 1998 von rund 65 Mio. Pfund auf etwa 85 Mio. Pfund an (DfID/ESCOR 2001: 1). Dabei förderte das DfID sowohl interne Kapazitäten als auch den Austausch mit der Wissenschaft und NGOs (Vgl. Morrissey 2002: 3). Eine hausinterne Institution war dabei etwa die Economic and Social Research Unit (ESCOR), die selbst Forschung durchführte, in Auftrag gab oder unterstützte (Vgl. ESCOR/DfID 2001: 1-2). Die Forschungsthemen ergeben sich dabei aus dem bereits besprochenen WP 1997 und dem späteren WP von 2000 „Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor“. In beiden WPs wurde der Vorsatz geäußert, der Forschung innerhalb der Konzeption von Entwicklungspolitik, aber auch in den Nord-Süd-Beziehungen ein größeres Ge-

wicht beizumessen (Vgl. etwa DfID 2000: 43-44). So werden nicht nur inländische Institute gefördert, sondern auch Kooperationen zwischen Forschungseinrichtungen in Großbritannien und in den Entwicklungsländern (Vgl. DfID/ESCOR 2001: 6). Der Anstieg der Forschungsgelder hing damit zusammen, dass die erweiterte Entwicklungsagenda sowie die Einbeziehung verschiedener Politikfelder und Akteure, wie etwa des Privatsektors oder der Zivilgesellschaft, in den Entwicklungsprozess neue Interessengruppen akquiriert hatten, die wiederum ein Interesse an Untersuchungsergebnissen der Wirtschafts- und Sozialforschung hatten (Vgl. ebd., S. 5). Der Forschungsauftrag kann dabei etwa auf Evaluation beruhen, „in order to inform decision makers about what works and what does not“ (ebd.). Darüber hinaus kann Forschung indirekten Einfluss nehmen, indem sie ein gewisses Meinungsklima hinsichtlich eines bestimmten Themas schafft: „Not all policy-relevant research can or should produce a handful of policy recommendations, but it should be able to influence the ways in which policy-makers and practitioners think about and tackle development issues“ (Vgl. ebd., S. 7). Es hängt offensichtlich von der Art der Forschung und ihrer Verwendbarkeit in der Praxis ab, ob sie direkten Einfluss ausübt oder nicht. Ein konkreter Einfluss kann aufgrund langer Bearbeitungszeiten, dünner Kausalketten und lückenhafter Institutionsgedächtnisse jedoch nachträglich nicht immer nachgewiesen werden (Vgl. ebd.).

Im Rahmen der Einführung der PSRPs und der Erstellung des Weltentwicklungsberichts „Bekämpfung der Armut“ von 2000/2001 engagierte sich das DfID auch auf internationaler Ebene. Christiansen und Hovland untersuchten den Einfluss von verschiedenen Akteuren auf die Entstehung der PRSP-Initiative. Hierbei stellten sie fest, dass – neben der prinzipiellen Bereitschaft der Weltbank hinsichtlich eines neuen Entwicklungsparadigmas, was bereits der CDF signalisierte – auch besonders der Einsatz von Clare Short und Gordon Brown, damals Finanzminister, dazu geführt hätte, dass die Idee der Verbindung des PRSP-Ansatz mit einem Schuldenerlass (HIPC-Initiative) von Weltbank und IWF im Jahr 1999 übernommen wurden, was am Ende zu der Abkehr vom Strukturanpassungsparadigma geführt hatte (Vgl. Christiansen/ Hovland 2003: 16f.). In einer Rede vom 22. April 1999 führte Clare Short den britischen Ansatz in Bezug auf die Verbindung der beiden Initiativen wie folgt aus:

“The challenge that faces us in Washington [Jahrestreffen der IFIs, Anm. d. Verf.] and in Cologne [G8-Gipfel 1999, Anm. d. Verf.] is to forge these various initiatives into a common plan, which is costed and credible. What the British Government wants out of such a common plan is twofold. First, agreement on a new conceptual

framework for debt. (...) second, an agreed package that will deliver more substantial debt relief to countries which are adopting policies which are demonstrably pro-poor" (Short 1999).

Im Zusammenhang mit dem Weltentwicklungsbericht trat das DfID ebenfalls in Erscheinung. Im Vorfeld des Weltentwicklungsberichts unterstützte das DfID das Weltbankteam in ihren Forschungsarbeiten (DfID 2000a: 4). Die Ergebnisse des vom DfID initiierten Forschungsprojekts „Responsiveness of Political Systems to Poverty Reduction“ diente als Hintergrundpapier des Weltentwicklungsberichts von 2000/2001 (Vgl. Moore/ Putzel 1999:1). In diesem Projekt wurde die Auswirkung staatlicher Politiken auf die tatsächliche Armutsreduzierung in den Entwicklungsländern untersucht. Das Hintergrundpapier, das die Ergebnisse des Projekts zusammenfasst, hob insbesondere die Bedeutung von der Durchführung politischer Analysen der Entwicklungsländer seitens der Geberadministrativen hervor, um die Effektivität von Entwicklungshilfe zu steigern und gezielt die Armut zu bekämpfen (Vgl. ebd., S. 21).

## **4.2. Die deutsche Entwicklungspolitik**

### ***4.2.1. Rahmenbedingungen der deutschen Entwicklungspolitik***

In der Entstehungsphase der deutschen Entwicklungspolitik standen zunächst die Systemkonkurrenz mit der DDR und die Exportabhängigkeit der deutschen Wirtschaft im Zentrum der entwicklungspolitischen Konzeption (Vgl. Wolfrum 2006: 377). Um die Anerkennung der DDR in der Welt zu verhindern, wurde unter dem Primat der Hallstein-Doktrin nur mit den Ländern Beziehungen gepflegt, die die DDR nicht anerkannten. Dem 1961 gegründeten Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) wurde erst Anfang der 1970er Jahre die Zuständigkeit für die Grundsätze und Programme der deutschen Entwicklungspolitik übertragen, womit es zur „zentralen Stelle“ der deutschen EZ avancierte (Vgl. Neini 1985: 542).

Das Personal des BMZ galt lange Zeit als weniger sachkundig, da die Stellen im Ministerium anfangs mit ressortfremden Personal besetzt worden waren (Vgl. Nuscheler 2005: 456). Den Ruf als „Abschiebeministerium“ habe es zwar mit der Zeit verloren, das Image eines „Abwicklungsministeriums“ mit „wenig Einfluss auf die ‚große Politik‘“ hielt sich jedoch aufrecht (Vgl. ebd.). Die Entwicklungspolitik Deutschlands wurde daher auch in den 1990er Jahren noch als „entwicklungspolitisch reformorientiert“, jedoch politisch schwach angesehen (Ashoff 1996: 63). Dies geschah aus dem Grund, dass die anderen Ressorts wie Finanzen, Wirtschaft, Auswärtiges, Landwirtschaft oder auch Umwelt, Soziales und Inneres die Politik des BMZ beeinflussten. Sei es dadurch, dass sie selbst federführend an internationalen Verhandlungen teilnahmen und somit auch für die Umsetzung der jeweiligen Beschlüsse zuständig waren, oder aber dadurch, dass die verschiedenen Ressorts ihre Interessen innenpolitische gegenüber dem BMZ durchsetzten (Vgl. Nuscheler 2005: 453-456; Fues/ Hamm 2001: 72). Mit der Übernahme des Ministeriums durch Heidemarie Wieczorek-Zeul, eine „engagierte und in der Parteihierarchie der SPD starke Ministerin“, wurde der deutschen EZ im Jahr 1998 wieder mehr Profil verschafft (Vgl. Nuscheler 2005: 461).

Die Verteilung der deutschen Entwicklungshilfe war, anders als in Großbritannien, nicht an bestimmte Regionen gebunden (Vgl. Ashoff 1996: 67). Das Motiv der außenpolitischen Imagepflege durch Entwicklungshilfe, das sich in einer hohen Zahl der Partnerländer widerspiegelte, brachte der deutschen EZ das „Etikett der Hilfe nach dem Gießkannen-Prinzip“ ein (ebd.). Aufgrund von Budgetkürzungen reduzierte das BMZ 1999 die Zahl der

Empfängerländer auf etwa 40 Schwerpunkt- und 35 Partnerländer (Vgl. Ashoff 2005: 292). Der Anteil der Entwicklungshilfe am BNE befand sich seit 1980 (0, 44%) mit leichten Schwankungen um das Jahr 1990 im Abwärtstrend und stand im Jahr 2000 bei 0, 27% (Vgl. OECD 1998: 56; Ashoff 2005: 281)<sup>50</sup>.

#### ***4.2.2. Die programmatische Konzeption der 1980er Jahre***

Zu Beginn der 1980er Jahre stand die deutsche Außenpolitik inhaltlich noch unter dem Zeichen der Grundbedürfnisstrategie. Die Entwicklungspolitischen Grundlinien der Entwicklungspolitik aus dem Jahr 1980 berücksichtigen besonders die Empfehlungen des Brandt-Berichts "Das Überleben sichern: Gemeinsame Interessen von Industrie- und Entwicklungsländern". Nicht nur der dort bereits umfassender definierte Entwicklungsbegriff, der Entwicklung nicht ausschließlich als den Übergang von arm zu reich, somit unter ökonomischen Aspekten, sondern auch unter sozialen, wie etwa der menschlichen Würde, sowie Sicherheit, Gerechtigkeit und Gleichheit betrachtet, spiegelte sich in den Zielen deutscher Entwicklungspolitik wider (Vgl. Nord-Süd-Kommission 1980: 65). Auch der von Brandt geforderte Neuanfang in den Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern schlug sich dort nieder. So gründete sich danach die deutsche EZ 1980 „auf den Gedanken des Interessenausgleichs zwischen Nord und Süd und auf das Prinzip der internationalen Solidarität“ (BMZ 1980: 6). Ziel der Politik sei die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Ländern der Dritten Welt. Die Entwicklungspolitik wolle dazu beitragen, dass die Menschen in den Entwicklungsländern ihre Lebensbedingungen aus eigener Kraft und nach ihren eigenen Vorstellungen verbessern, ihre Persönlichkeit entfalten und am wirtschaftlichen Wachstum teilhaben können (Vgl. ebd.). Darüber hinaus wurde Entwicklungspolitik als Teil einer langfristigen Friedenssicherung in den Nord-Süd-Beziehungen sowie innerhalb der Entwicklungsländer verstanden (Vgl. ebd.).

Bemerkenswert ist, dass das BMZ hier bereits Anfang der 1980er Jahre zu der Erkenntnis kam, dass man Begriff, Ziel und Methode der Entwicklung kritischer und vor allem differenzierter betrachten müsse, denn: „Einen allgemeingültigen Entwicklungsweg gibt es nicht“ (BMZ 1980: 6).

„Ziele und Wege der Entwicklung hängen von den unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Verhältnissen und Wertvorstellungen in

---

<sup>50</sup> Siehe Anhang 4 für eine ausführliche Darstellung.

den einzelnen Ländern ab Die Länder der Dritten Welt sollen sich nach *eigenen Fortschrittsleitbildern* entwickeln. Entwicklungspolitik ist deshalb vor allem Hilfe zu Selbsthilfe“ [Hervorh. i. Orig.] (ebd.).

Mit dem Regierungswechsel von der sozial-liberalen zur christlich-liberalen Koalition im Jahr 1982 rückten wieder wirtschaftliche Interessen in den Vordergrund (Vgl. Bodemer 1985: 301; Wolfrum 2006: 381)<sup>51</sup>. Offensichtlich interessenorientierte Instrumente wie etwa die Lieferbindung waren jedoch – im Gegensatz zu der britischen Entwicklungspolitik – die Ausnahme, wobei seit Mitte der 1980er Jahre ein leichter Anstieg festzustellen war (Vgl. Neini 1985: 565). Der damalige Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Jürgen Warnke betonte in einem Interview im Dezember 1985, dass es dabei nicht um Lieferbindung, sondern um Beschäftigungswirksamkeit ginge. Die Bundesregierung stehe dazu, darauf zu achten, dass die Finanzierung von Lieferungen aus Industrieländern besonders deutschen Firmen und Arbeitnehmern nutze. Angesichts von über 2 Millionen Arbeitslosen, sei dies eine Selbstverständlichkeit (Vgl. Warnke 1985: 4). Warnke argumentierte hier, ebenso wie die konservative Regierung in Großbritannien, mit innenpolitischen Problemen, die in die entwicklungspolitische Praxis hineinspielten. Generell werde, so heißt es im Interview, aber an dem Ziel aus dem Jahr 1980, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung nach dem Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe zu fördern, festgehalten (Vgl. ebd.). In einem Artikel im Handelsblatt nur wenige Wochen nach diesem Interview erklärte Warnke, dass man innerhalb eines Politikdialogs mit den Entwicklungsländern darauf hinarbeite, dass diese Rahmenbedingungen schaffen, die „gleichermaßen für privatwirtschaftliche Betätigung attraktiv wie den sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungszielen dienlich sind“ (Warnke 1985a: 2). Denn, „[w]er in der Dritten Welt wirtschaftliche Entwicklung will, der kommt nicht darum herum, über die nüchternen Kategorien von Kostendeckung, Verzinsung des eingesetzten Kapitals und optimale Allokation der Produktionsfaktoren nachzudenken“ (ebd.). Mit diesen Maßnahmen wolle man ein Investitionsklima schaffen, das für Privatinvestoren aus den Industrieländern, wie etwa dem deutschen Mittelstand, lukrativ sei. Neben den an den Brandt-Bericht angelehnten Inhalten trat nun wieder vermehrt eine interessenorientierte und wirtschaftstheoretisch induzierte Sichtweise der Entwicklungspolitik in den Mittelpunkt.

---

<sup>51</sup> Bundesminister(innen) im BMZ seit 1978: Rainer Offergeld (1980-1982) Jürgen Warnke (1982-1987, 1989-1991), Hans Klein (1987-1989), Carl-Dieter Spranger (1991-1998), Heidemarie Wiczorek-Zeul (seit 1998).

Im Jahr 1986 orientierte sich die deutsche Entwicklungspolitik neu. Mit der Veröffentlichung der Grundlinien von 1986 machte die Bundesregierung klar, dass in Zukunft Entwicklungspolitik nicht im Widerspruch zur Außen- und Wirtschaftspolitik stehen müsse: „Die Entwicklungspolitik unterliegt ebenso wie die anderen Politikbereiche dem grundsätzlichen Auftrag, dem deutschen Volk zu nutzen und Schaden von ihm abzuwenden“ (BMZ 1986: 7). Sich gegen einen generellen „Hilfepessimismus“ seitens Entwicklungshilfegebern wendend, erkannte man die Erfolge der bisherigen Entwicklungshilfe an und warf Kritikern vor, „Fehlentwicklungen und Mißerfolge in unzulässiger Weise verallgemeinert“ zu haben (ebd., S. 8). Dennoch werde man in Zukunft die Wirksamkeit der Hilfe verbessern. Trotz der regionalen Unterschiedlichkeit der Entwicklungserfolge habe die Erfahrung gezeigt, dass die Voraussetzungen für Entwicklung und die Entfaltung der schöpferischen Fähigkeiten der Armen „am ehesten in einer stabilen rechtlichen und institutionellen Ordnung mit marktwirtschaftlichen Elementen und Leistungsanreizen gegeben sind“ (Vgl. ebd., S. 6). Die Verantwortung für die Schaffung solcher Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen sollte dabei bei den Entwicklungsländern liegen.

Mitte der 1980er stand die Entwicklungshilfe in der betriebenen Form unter massivem Druck seitens der Politik und Teilen der Wissenschaft. Brigitte Erler, eine damalige Mitarbeiterin im BMZ, spitzte die Diskussion in Deutschland mit einem Buch „Tödliche Hilfe“ von 1985 zu, mit dem sie grundsätzliche Kritik an der EZ übte und für eine sofortige Einstellung der Entwicklungshilfe plädierte (Vgl. Thiel 1996: 31). Die internationale Kritik an der vorherrschenden Entwicklungshilfe kam sowohl von links als auch von rechts, wie etwa von Nobelpreisträger Gunnar Myrdal, der als Kritiker der liberalen Wirtschaftstheorie galt, oder Lord Peter Bauer (Vgl. ebd.). Mit einer öffentlichen Expertenanhörung zum Thema „Entwicklungspolitik – Bilanz und Perspektiven“ im AwZ am 17. März 1986 versuchte man „Fundamentalkritiker, gemäßigte Kritiker und Befürworter“ aus Politik und Wissenschaft zu Wort kommen zu lassen und deren Empfehlungen zu kanalisieren (Vgl. BMZ 1988: 38). Die Grundlinien von 1986 stimmten weitestgehend mit den dort geäußerten Forderungen überein (Vgl. ebd., 39).

In dieser Anhörung forderten jedoch nur wenige Sachverständige eine generelle Einstellung, vielmehr legte man den Fokus auf eine Verbesserung der Hilfe. Eine andere grundsätzliche Forderung war es, die Entwicklungshilfe zu entstaatlichen, um sie mittels Nichtregierungsorganisationen direkt und ohne Umwege über die Regierungen der Zielländer an die Armen fließen zu lassen, was als wirkungsvoller als staatliche Hilfe erachtet



wurde (Vgl. BMZ 1988: 37; Holtz 1986: 50). Uwe Holtz, der damalige Vorsitzende des AwZ, filterte aus der Anhörung einen Konsens darüber heraus, dass die Entwicklungshilfe in zwei Beziehungen relativiert worden sei: Zum einen habe man grundsätzlich festgestellt, dass Entwicklung als langwieriger Prozess zu verstehen sei, da sie „durchweg grundlegende Änderungen von Strukturen sowie Denk- und Verhaltensweisen verlangt“, weshalb von Entwicklungshilfe keine schnellen Erfolge erwartet werden könnten (Holtz 1986: 51-52). Zum anderen könne Entwicklungshilfe vom Umfang her ohnehin nur marginal zu Entwicklung beitragen, weshalb die Eigenanstrengung der Entwicklungsländer, aber auch die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen – gesetzt von den Industrieländern und von multilateralen Organisationen – besonders wichtig seien (Vgl. ebd., S. 52). Die Forderungen an die Entwicklungsländer betrafen die Schaffung von starken und kompetenten Institutionen, freieren Märkten und die Gewährung von wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Freiheiten (Vgl. ebd., S. 52). Für die Entwicklungspolitik Deutschlands bedeute dies unter anderem, die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern von der Reformwilligkeit ihrer Regierungen abhängig zu machen. Um die Hilfe qualitativ zu steigern und eine realistischere Zielsetzung zu erreichen, riet man zur stärkeren Berücksichtigung sozio-kultureller Aspekte der Armut und der Entwicklungsländer bei der Vergabe von Entwicklungsgeldern (Vgl. ebd., S. 53-54).

In den Grundlinien von 1986 hieß es hinsichtlich der Rahmenbedingungen: „Die Bundesregierung unterstützt besonders die Politik solcher Entwicklungsländer, die sich um eine wirtschaftlich leistungsfähige und sozial ausgeglichene Gesellschaftsordnung bemühen“ (BMZ 1986: 20). Die Grundlinien von 1986 konzentrierten sich jedoch hauptsächlich auf die Zusammenhänge zwischen Entwicklungshilfe, Handels- und internationaler Wirtschaftspolitik (BMZ 1988: 39).

Die Strukturanpassungspolitik der Weltbank hatte die Bundesregierung „von Anfang an aus der Erkenntnis heraus unterstützt, daß die Finanzierung spezifischer Einzelinvestitionen zwar weiterhin die wesentliche Hauptaufgabe der Weltbank bleiben muß, für sich allein aber nicht geeignetes Instrument sein kann, um hochverschuldete Länder aus der Krise herauszuführen“ (von Harpe 1988: 134-135). Denn dafür bedürfe es einerseits einer „konzertierten Anstrengung“ aller Geber- und Schuldnerländer im Sinne einer „gemeinsamen Schuldenstrategie“. Andererseits müssten sich aber auch die Schuldnerstaaten ernsthaft bemühen, ihre ineffizienten Wirtschaftsstrukturen anzupassen, „um dauerhaftes Wachstum zu erzeugen und Kreditwürdigkeit auf den Kapital- und Finanzmärkten wieder

herzustellen“ (ebd., S. 135). Trotz der im Laufe der 1980er gezeitigten Misserfolge dieser Politik sah man „kaum Alternativen zur Anpassungspolitik“ (ebd., S. 137).

Eine andere Experten-Anhörung im AwZ, in der es um den Einfluss der Strukturangepassungspolitik der Weltbank und des IWFs ging, förderte ein ambivalentes Bild zutage<sup>52</sup>. Hier wurde Kritik laut, die Anpassungsmaßnahmen der IFIs würden die Arbeit der Entwicklungshelfer vor Ort konterkarieren (Vgl. Holtz 1988). Entwicklungshilfe degeneriere unter diesen Umständen zur Sozialhilfe (Vgl. Tetzlaff zit. bei Holtz 1988: 105). Andererseits gab es eine große Zustimmung zu den Anpassungsmaßnahmen der IFIs, die als „richtig und notwendig“ angesehen wurden (ebd., S. 99). Sie wurden lediglich in ihrer Form kritisiert, da sie zu hohe Folgekosten für die Ärmsten bedeuteten.

Die Weltbank empfand man von offizieller Seite als Geber mit hohem Wirksamkeitsgrad, der „gute fachliche Arbeit“ leiste (Warnke 1988: 29). In einer Rede auf einem Symposium der Weltbank am 17. April 1986 in Bonn unterstrich Warnke, dass die Zusammenarbeit mit der Weltbank einen integralen Bestandteil der deutschen Entwicklungspolitik darstellte (Vgl. ebd.). Dennoch mahnte er an, dass die Weltbank auch im Rahmen des verstärkten Engagements im internationalen Verschuldungsmanagement „ihre immer noch gültige Zielsetzung nicht außer Acht läßt“, nämlich die „Förderung von Projekten und Programmen, die unmittelbar der Masse der armen Bevölkerung in den Ländern zugute kommen, sowie Infrastruktur- und Energievorhaben“ (ebd., S. 30). Über die Rolle der Weltbank als Ideengeberin äußerte sich Warnke nicht. Aus dem Verweis, dass neben der Geberkoordination die „katalytische Rolle“ der Weltbank, sprich „ihre dominierende Rolle bei der Mobilisierung von Mitteln für die Entwicklungsländer“, eine besondere Bedeutung für Deutschland habe, kann jedoch geschlossen werden, dass eine Kooperation hier eher auf der operativen als auf der ideellen Ebene stattfand.

#### ***4.2.3. Die neuen Kriterien der Entwicklungspolitik in den 1990er Jahren***

Im Jahr 1991 stellte das BMZ unter Bundesminister Carl-Dieter Spranger einen Kriterienkatalog vor, nach dem in Zukunft die Vergabe von Mitteln an die Einhaltung dieser Prinzi-

---

<sup>52</sup>

Der zugrunde liegende Text von Holtz ist eine veröffentlichte Zusammenfassung einer Anhörung im AwZ vom 5. November 1988 mit Sachverständigen der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), terre des hommes Deutschland, dem HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg, sowie mit Prof. Dr. Rainer Tetzlaff (Vgl. Holtz 1988).

pien durch das Partnerland geknüpft werden sollte. Die neuen politischen Kriterien umfassten

- Beachtung der Menschenrechte
- Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess
- Gewährleistung von Rechtssicherheit
- Marktfreundliche Wirtschaftsordnung
- Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns<sup>53</sup>.

Die ersten drei der Kriterien, die auf einem Gutachten des wissenschaftlichen Beirats aus dem Jahr 1990 beruhten, waren originär politisch, womit Deutschland innerhalb der Berggemeinschaft eine „gewisse Initiativrolle“ übernommen hatte (Vgl. Ashoff 2005: 273; Ashoff 1996: 74). Das Gutachten „Grundsätze für die EZ in den 1990er Jahren – Notwendige Rahmenbedingungen“, griff die internationale Diskussion und die neuen Erkenntnisse der Weltbank auf und forderte, den politischen Systemen der Partnerländer mehr Beachtung zu schenken (Vgl. Thiel 1996: 27). Den Anlass, ausgerechnet jetzt solche Kriterien einzuführen, sahen van de Sand und Mohs im Zusammenbruch des Ostblocks, da sich mit „dem Ende der ideologischen Überlagerung der Entwicklungspolitik durch den Ost-West-Konflikt (...) jetzt die Chance [ergibt], konkrete und tiefgreifende Konsequenzen in der Entwicklungszusammenarbeit zu ziehen“ (van de Sand/ Mohs 1991: 4). Neben diesem systemischen Argument stand hinter den Kriterien auch die theoretische Überlegung, dass die Entwicklungsrückstände in vielen Ländern damit erklärt werden könnten, dass die Imperialismus- und Dependenztheorien interne Entwicklungshemmnisse nicht genügend berücksichtigt hätten und somit Eliten in die Hände spielten, die die wirtschaftlichen Misserfolge einseitig dem Protektionismus der Industrieländer anlasteten (Vgl. ebd.). Die Kriterien waren nur in Bezug auf die Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern zu verstehen und stellten keine inhaltliche Prioritätensetzung dar. Diese waren vielmehr „funktional auf die übergeordneten Ziele Armutsbekämpfung, der Unterstützung wirtschaftlichen Wachstums, der Bildungsförderung und des Umweltschutzes bezogen“ (Wissing 1994: 63). Ebenso wurde die Entwicklungspolitik auch weiterhin als Teil einer friedenssichern-

---

<sup>53</sup> Aus BMZ (1991: 32) und Thiel (1996: 28). Die *Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns* setzt Thiel mit dem von der Weltbank geprägten Begriff „good governance“ gleich (Vgl. ebd.); für eine ausführliche Diskussion der Kriterien, ihrer Legitimation und ihrer Operationalisierung sowie eine ebenso umfassende wie hilfreiche Bibliographie zu der Debatte über die Vergabe staatlicher Entwicklungshilfe zu Beginn der 1990er Jahre, siehe Wissing (1994: 53-131).

den Gesamtpolitik, wie sie in den Grundlinien von 1986 definiert wurde, verstanden (Aschhoff 1996: 74). So wiesen auch die 1993 veröffentlichten Grundlinien keine substantiellen Änderungen auf und bekräftigten in an die veränderten deutschen und weltweiten Verhältnissen angepasster Rhetorik die Gültigkeit der 1986er Grundlinien (Vgl. BMZ 1993).

Obwohl die Grundlinien sich nicht geändert hatten, verschoben sich die Schwerpunkte jedoch. So war, wie oben gezeigt, die EZ durch die Kriterien „politischer“ geworden (Hammel 2001), da man nun bei der Art und des Umfanges der Mittelvergabe vermehrt auch auf die Rahmenbedingungen schaute. Darüber hinaus sollten in der deutschen EZ die Schwerpunkte in der Armutsbekämpfung, im Umweltschutz und der Bildung gesetzt werden (Vgl. BMZ 1991: 32). Diese Maßnahmen waren die Konsequenz aus der weltpolitischen Gesamtsituation. Danach habe der Zusammenbruch der Sowjetunion einerseits eine ideologiefreiere und „sachbezogene Zusammenarbeit“ ermöglicht. Andererseits gebe es aufgrund der zunehmend globalen Probleme anstatt der Aufteilung in eine Erste, Zweite und Dritte Welt, nur noch „Eine Welt“, die es als „Existenzgrundlage der gesamten Menschheit zu bewahren gilt“ (ebd.). Dies könne nur dann geschehen, „wenn das große Gefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern verringert und besonders die Lebensbedingungen der in Armut lebenden Menschen verbessert werden“ (ebd.). Ohne den Begriff explizit zu nennen oder einen Bezug zur Brundtland-Kommission herzustellen, erinnert dies stark an die Rhetorik der „nachhaltigen Entwicklung“.

#### *4.3 2.1. Kontinuität und Wandel: Good governance und Strukturanpassung*

Die Kriterien umfassten politische sowie wirtschaftliche Bedingungen. In den politischen Bedingungen (außer den Menschenrechten) spiegelte sich die von der Weltbank initiierte *good governance*-Debatte wieder, wohingegen die wirtschaftlichen Bedingungen das Festhalten an der Strukturanpassung verdeutlichten. Das BMZ verkündete in seinem Neunten Bericht zur Entwicklungspolitik, dass es keine „vernünftige Alternative“ zur Strukturanpassungspolitik gebe (BMZ 1991: 36). Jedoch wurde eingesehen, dass diese das Entwicklungsproblem nicht allein lösen könne (Vgl. ebd.). Dies wurde nun dadurch verdeutlicht, dass das wirtschaftliche Kriterium nun nur noch eines unter vielen war (Thiel 1996: 28).

Hinsichtlich der Kriterien zu den politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sah sich das BMZ im Einklang mit der internationalen Diskussion nicht alleine der Weltbank, sondern auch der EU, der OECD, des IWF sowie vor allem aber des UNDP und dem „Human Development Report“ (BMZ 1991: 32). Inhaltlich kann man hier jedoch nicht direkt von einem Wandel sprechen, da die Durchsetzung von Menschenrechten und

demokratischen Strukturen bereits seit den frühen 1980er Jahren eine Rolle in der Entwicklungspolitik spielte. Denn in einem Beschluss des Bundestages zum Vierten Entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung vom 5. März 1982 hieß es etwa, dass bei „der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (...) jene Länder bevorzugt unterstützt werden [sollten], die sich um den Aufbau demokratischer Strukturen bemühen“ (BMZ 1983: 136). Verstöße etwa gegen die Menschenrechte wurden jedoch lediglich zur Sprache gebracht (Vgl. BMZ 1988: 39). Der konditionelle Charakter des Kriterienkatalogs zielte scheinbar zunächst darauf ab, dass Länder, die diese Kriterien nicht einhielten, von der Entwicklungszusammenarbeit ausgeschlossen werden sollten. Kurz darauf setzte sich jedoch die Handhabe der „Positivmaßnahmen“ durch, so dass den Ländern mit gezielten Maßnahmen geholfen werden sollte, diese Kriterien einhalten zu können (Vgl. Thiel 1996: 29).

Die politischen Kriterien des neuen Ansatzes gingen über den *good governance*-Begriff der Weltbank hinaus. So schreibt Hammel dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit bei der Entstehung der Kriterien eine besondere Rolle zu. Das Gutachten, auf dem die Kriterien aufbauten, habe auf die Praxis der deutschen EZ einen „nachhaltigen“ Einfluss gehabt (Hammel 2001: 191). In einem Forschungsbericht mit dem Titel „Grundsätze und Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren“ aus dem Jahr 1992 fasste der Beirat seine Stellungnahmen zu Zukunftsfragen der EZ aus den Jahren 1989 bis 1981 zusammen. Der Schwerpunkt dieser Forschung lag demnach auf den Rahmenbedingungen von Entwicklung, sowohl den wirtschaftlichen wie auch politischen, sowie dem Umweltschutz und der Bildungskoooperation (Vgl. Huber 1992). Aufbauend auf dem Gedanken der Strukturanpassungspolitik der IFIs, die bereits auf die Rahmenbedingung von Entwicklung abzielten und den an seine Grenzen gestoßenen Ansatz der Projektfinanzierung paradigmatisch ablöste, empfahl der Beirat, in Zukunft mehr auf das „politische System ihrer Partnerländer“ zu achten (ebd., S. 6). Insgesamt sollten dabei drei Indikatorengruppen beachtet werden: Die politischen Rahmenbedingungen, die Ordnungspolitik (Wirtschaftsordnung) und makroökonomische Politiken<sup>54</sup>. Ausgangspunkt dieser Empfehlung war die Erkenntnis, dass

- „zur ‚Entwicklung‘ einer Gesellschaft auch die Entwicklung ihres gesellschaftlich-politischen Systems gehört und daß die Defizite dieses Systems derzeit nicht minder bedrückend sind als jene im wirtschaftlichen Sektor,

---

<sup>54</sup> Hier sollen nur die politischen Rahmenbedingungen besprochen werden.

ablesbar an einer wachsenden Mißachtung der Menschenrechte, unzureichenden politischen Partizipationsmöglichkeiten, Rechtsunsicherheit, politischer Labilität, Militärputschen, Bürgerkriegen und Massenfluchtbewegungen“;

- „sich die Entwicklung des gesellschaftlich-politischen Systems keineswegs als notwendige Konsequenz von Erfolgen im wirtschaftlichen Bereich ergibt“;
- „wirtschaftliche Defizite jedoch auch eine Folge von Fehlentwicklungen im gesellschaftlich-politischen Bereich sind – Maßnahmen zur Behebung wirtschaftlich-sozialer Defizite somit auch das politische System im Blick behalten müssen“ (ebd., S. 5).

Eine Festlegung auf ein bestimmtes System wurde aus verschiedenen Gründen, wie dem Souveränitätsgebot, der politisch-philosophischen Diskussion über die „richtige gesellschaftliche Ordnung“, dem Streit über die Übertragbarkeit westlicher Demokratiemodelle, dem Spannungsverhältnis zwischen sozialer, demokratischer, und wirtschaftlicher Entwicklung einer Gesellschaft sowie der uneindeutigen Korrelation zwischen politischen Rahmenbedingungen und wirtschaftlicher Entwicklungsfähigkeit jedoch abgelehnt (Vgl. ebd., S. 7-8). Daher wurden lediglich Indikatoren als Orientierungshilfen angegeben, die für die Entwicklungsfähigkeit von Bedeutung sind. Dazu zählten erstens Rechtssicherheit (der Staat ist der einzige Träger von legitimer Gewalt), zweitens Souveränität der Regierung nach Innen (faktische Machtausübung, Kontrolle über die Allokation von Mitteln und Ressourcen), drittens individuelle Grundrechte, viertens die Aggregation von Interessen im Sinne von kollektiven Grundrechten (etwa Gründung von Gewerkschaften), fünftens eine kritische Öffentlichkeit und öffentliche Kommunikation, sechstens politische Partizipation (Selbstverwaltung und Dezentralisierung) und siebtens Rechtsstaatlichkeit. Diese Indikatoren waren aufeinander aufbauend zu verstehen und spiegelten den prozesshaften Charakter von Entwicklung wider. Diese Indikatoren seien einerseits zu fördern und andererseits bei der Allokation von Mitteln zu beachten (Vgl. ebd., 8-13). Diese Erkenntnisse und Empfehlungen ließen sich in den neuen BMZ-Kriterien wiederfinden. So sah auch Hammel den Einfluss des Beirats auf die deutsche EZ darin, dass die Erfahrung, dass „nämlich ein entwicklungsorientiertes politisch- gesellschaftliches und kulturelles Umfeld letztlich Tempo und Richtung der Entwicklung bestimmen und EZ wenig bewirkt, wenn ein solches Umfeld fehlt“, zum Bestandteil der entwicklungspolitischen Konzeption des BMZ geworden sei (Hammel 2001: 191).

#### 4.3.2.2. *Kontinuierlicher Wandel: Das Armutsverständnis*

Die erneute Konzentration auf die Armutsthematik in der deutschen Politik wird auf den Einfluss des Weltentwicklungsberichts von 1990 zurückgeführt (Vgl. Weidnitzer 1997: 16). Obwohl auch in den 1980er Jahren die Bekämpfung der Armut ein vorrangiges Ziel war, wird Armut nun breiter definiert. Danach hieß Armut nun, über nicht genügend Nahrungsmittel zu verfügen, hohe Kindersterblichkeit, geringe Lebenserwartung, geringe Bildungschancen, schlechtes Trinkwasser, fehlende Gesundheitsversorgung und unzumutbare Unterkünfte. Darüber hinaus bedeute Armut aber auch fehlende Beteiligung an Entscheidungsprozessen. Ein menschenwürdiges Leben zu führen, sei unter diesen Umständen nicht möglich (Vgl. BMZ 1991: 13). Die kulturelle, soziale und politische Problematik der Armut zeige sich darin, dass sie immer mehr in Verbindung mit Unfreiheit, Entwurzelung, Emigration und dem Verfall traditioneller Sozialstrukturen stehe und deshalb auf Dauer nicht ohne *strukturelle und funktionale Systemänderungen* vermindert oder beseitigt werden könne (Vgl. ebd.). Das BMZ begriff Armutsbekämpfung daher als *Querschnittsaufgabe*, womit es sich in Übereinstimmung mit dem Weltbankbericht von 1990 sah (Vgl. BMZ 1991: 33; Thiel 1996: 40). Armutsbekämpfung war „vorrangiges Ziel“ der Entwicklungspolitik. Wie bereits in den 1980er Jahren, stand die Hilfe zur Selbsthilfe im Zentrum der Armutsbekämpfungsstrategie. Daneben war Partizipation ein „tragendes Element“ der Armutsbekämpfung (BMZ 1991: 33). Dieser sektorübergreifende Ansatz manifestierte sich auch in der Schaffung einer speziellen Arbeitseinheit im BMZ (Vgl. Weidnitzer 1997: 25).

Inhalt der Armutsbekämpfungsstrategie war die Förderung der produktiven Kräfte der Armen, die in die Lage versetzt werden sollten, ihre materiellen und immateriellen Bedürfnisse zu befriedigen (Vgl. BMZ 1991: 33). Dies sollte zum einen durch die Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktivität geschehen, um die Verteilungsspielräume für eine armutsorientierte Politik zu erweitern, zum anderen durch die unmittelbare Mobilisierung der produktiven Kräfte der Armen, die damit wiederum zur volkswirtschaftlichen Produktivität beitragen sollten. Diese Förderung der Arbeitskraft der Armen entsprach dem ersten Strang der von der Weltbank anvisierten Doppelstrategie von 1990 (Vgl. Weltbank 1990). Hinsichtlich des zweiten Stranges, der Bereitstellung und Förderung von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen sowie der Etablierung von Sicherheitsnetzen, äußern sich die vorliegenden Quellen nicht. Auch ein direkter Bezug zu der Weltbankstrategie geht aus den Quellen nicht hervor. Dazu muss gesagt werden, dass die Strategie der Förderung der produktiven Kräfte auch schon in dem Hilfe zur Selbsthilfe-Ansatz, den die deutsche Entwicklungspolitik ohnehin seit Jahren verfolgte, enthalten war.

#### 4.2.3.3. Umwelt und nachhaltige Entwicklung

Die Umweltproblematik bildet, wie gezeigt, einen der Schwerpunkte der deutschen Entwicklungspolitik. So werden seit 1988 Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt, womit sich die deutsche Entwicklungspolitik als „Vorreiterin“ in diesem Punkt betrachtet (Vgl. Fues/ Hamm 2001: 65). Die Umweltorientierung in der entwicklungspolitischen Diskussion ordnete der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit in einen Trend des gewachsenen Umweltbewusstseins in den Industrie- sowie in den Entwicklungsländern ein (Huber 1992: 47-48). Nachhaltige Entwicklung, auch wenn nicht *expressis verbis* genannt, war seit den frühen 1990er Jahren ein Bestandteil des entwicklungstheoretischen Denkens. Wörtlich und als Leitbild definiert trat der Begriff in der „Entwicklungspolitischen Konzeption des BMZ“ von 1996 auf, in der auch der Wortlaut der Brundtland-Definition aufgegriffen wurde. Hier hieß es unter „Ziele“:

„Ziel der deutschen Entwicklungspolitik ist, die Lebensbedingungen der Menschen, vor allem der armen Bevölkerungsschichten, in unseren Partnerländern zu verbessern. Sie folgt dabei dem *Leitbild einer global nachhaltigen Entwicklung*, die die Entfaltungsmöglichkeiten der heutigen Generation gewährleistet, ohne die Chancen künftiger Generationen einzuschränken“ (BMZ 1996: 4).

Als „zentrale Belange“ dieser nachhaltigen Entwicklung wurden ein produktives Wirtschaftswachstum, soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit verstanden (ebd.).

#### 4.2.3.4. Ausdifferenzierung und Individualisierung des Entwicklungsbegriffs

Mit der „Entwicklungspolitischen Konzeption des BMZ“ vom Oktober 1996 erfuhren die immer noch gültigen Grundlinien von 1986 eine Ergänzung (Vgl. OECD 1998: 13). Aufkommende ethnische Konflikte und Massen-Migration, die Deutschland oftmals direkt betrafen, die wachsende globale Umweltzerstörung sowie der Zusammenbruch der zentralistisch geplanten Wirtschaftssysteme des Ostblocks galten als Faktoren, die die Konzeption der deutschen Entwicklungspolitik signifikant beeinflusst hatten (Vgl. ebd.). Als Hintergrund gab das BMZ erneut die Einsicht an, dass „eine am Markt orientierte soziale Wirtschaftsordnung und ein auf Teilhabe am politischen Prozeß ausgerichtetes Gesellschaftssystem die besten Voraussetzungen für eine menschengerechte Entwicklung bieten“. Diese Erkenntnis „hat sich aufgrund des Scheiterns dirigistisch-sozialistischer Modelle weltweit durchgesetzt“ (BMZ 1996: 1). Außerdem erfordere die zunehmend differenzierte Entwicklung der Partnerländer unterschiedliche entwicklungspolitische Antworten (Vgl. ebd.). Neben den Schwerpunkten der Armutsbekämpfung, dem Umwelt- und Ressourcenschutz sowie der Bildung und Ausbildung waren nun Aspekte wie Nothilfe und Krisenprävention,



die Förderung der Privatwirtschaft sowie die Gleichberechtigung von Frauen integraler Bestandteil der deutschen EZ.

#### **4. 2. 4. Der ganzheitliche Entwicklungsberggriff der späten 1990er Jahre**

##### *4.2.4.1. Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik und das Aktionsprogramm 2015*

Seit den späten 1990er Jahren wird die EZ als Teil einer globalen Struktur- und Friedenspolitik definiert (Vgl. BMZ 2001: xvii). Nach Renger bündelt der Begriff globale Strukturpolitik „politische Vorstellungen, die nach ordnungspolitischer Einordnung zu neoliberalen Weltbildern gehören und nach einer *global governance*-Architektur entwicklungspolitischer Prägung streben“ (Renger 2003: 28). Die Bundesregierung hat sich damit der „internationalen Gemeinschaftsaufgabe gestellt, bei der politischen Gestaltung der Globalisierung so mitzuwirken, dass alle Länder, auch die Kooperationsländer der Entwicklungspolitik, ihre Chancen nutzen können und globale Risiken eingedämmt werden“ (BMZ 2001: xvii). Obwohl das erweiterte Verständnis von Entwicklungspolitik als Teil einer friedenssichernden Gesamtpolitik nicht neu war, spielten nun Themen wie Krisen- und Konfliktbeilegung eine gewichtigere Rolle (Vgl. ebd., S. xix). Dies manifestierte sich auch darin, dass das BMZ unter der rot-grünen Bundesregierung einen Sitz im Bundessicherheitsrat bekam, womit ihm eine Kontrollfunktion in der Rüstungspolitik zugesprochen wurde (Vgl. Fues/ Hamm 2001: 112). Im Rahmen des Gesamtkonzepts der Bundesregierung zur zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung aus dem Jahre 2000 wurde der Entwicklungspolitik eine „tragende Rolle“ bei der Krisenprävention und Konfliktbeilegung zugewiesen (Vgl. BMZ 2001: xix). Die erste Regierungserklärung unter dem Titel „Frieden braucht Entwicklung“ zur Entwicklungspolitik in der Geschichte der BRD am 19. Mai 2000 von Ministerin Wieczorek-Zeul zeugte ebenfalls vom Bedeutungszugewinn des Ressorts. Das Grundverständnis der neuen Strukturpolitik wurde hier wie folgt beschrieben:

„Entwicklungspolitik soll dazu beitragen, dass die Menschen in allen Weltteilen die Chancen, die sich durch die Globalisierung und das Ende des politischen Blockdenkens bieten, zu ihrem Vorteil nutzen können“ (Wieczorek-Zeul 2000).

Auf der Basis der Erkenntnis, dass die „wesentlichen Ursachen“ von Entwicklungshemmnissen und Fehlentwicklungen in „unzureichenden“ nationalen und internationalen Strukturen liegen, gilt es laut BMZ, diese auf internationaler und lokaler, innerhalb der Partnerländer gelegenen Strukturen zu wandeln sowie einen Struktur- und Bewusstseinswandel hin zu einer kohärenten Gesamtpolitik herbeizuführen (Vgl. BMZ 2001: xvii-xviii). Die

Politik, die diesen Wandel hervorrufen soll, soll innerhalb von *Entwicklungspartnerschaften* mit den Zielländern ausgestaltet werden. Dieses Partnerschaftsprinzip soll zudem mit zunehmender Einbeziehung und Eigenverantwortung der Partnerländer, mit steigender *ownership*, einhergehen.

„Überwölbende Aufgabe“ dabei ist die Bekämpfung der Armut (ebd., S. xvii). Der erweiterte Entwicklungsbegriff und der dementsprechend ganzheitliche Ansatz in der Entwicklungspolitik ähneln in ihren Grundzügen dem Armutsbegriff der frühen 1990er Jahre. Auch dieser umfasste – wie gezeigt – bereits die materielle sowie kulturelle, soziale und politische Dimension der Armut. Der neue Armutsbegriff geht jedoch auf den von UNDP und dem Weltentwicklungsbericht 2000/2001 verwendeten Begriff zurück (Vgl. BMZ 2001: xvii). So wird in dem 2001 vom Bundeskabinett verabschiedeten „Aktionsprogramm 2015“, das den deutschen Beitrag zur Erfüllung der MDGs beinhaltet und die künftige Umsetzung derselben fokussiert, der Begriff der Armut wie folgt definiert:

„Dem Aktionsprogramm 2015 liegt ein erweiterter Armutsbegriff zugrunde. Danach bedeutet Armut nicht nur geringes Einkommen, sondern auch geringe Chancen, sich am politischen und wirtschaftlichen Leben zu beteiligen, besondere Gefährdung durch Risiken, Missachtung der Menschenwürde und Menschenrechte sowie fehlender Zugang zu lebenswichtigen Ressourcen. Armutsbekämpfung erfordert deshalb einen ganzheitlichen Ansatz, der die Verbesserung sozialer, wirtschaftlicher, ökologischer und politischer Rahmenbedingungen durch die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und friedlicher Konfliktbeilegung zum Ziel hat“ (BMZ 2005: 16).

Obwohl in den 1990er Jahren keine prinzipielle Veränderung im Verständnis von Entwicklungspolitik stattgefunden hat, sondern es sich eher um eine graduelle Ausdifferenzierung der Politik seit den 1980er Jahren handelt, hält Ashoff die Verabschiedung des Aktionsprogramms für einen Meilenstein im konzeptionellen Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bezüglich zweier Aspekte (Vgl. Ashoff 2005: 275): Einerseits änderte das BMZ seine bis dato eher zurückhaltende Politik, was die Annahme eines expliziten Bezugsrahmens für Entscheidungen hinsichtlich seiner Hilfspolitik anging. Andererseits wurde mit dem Aktionsprogramm und dem darin enthaltenen ganzheitlichen Ansatz die Stellung des BMZ gegenüber anderen Ressorts gestärkt, da es im Rahmen des impliziten Kohärenzanspruchs eben diese anderen Ressorts ebenfalls zu entwicklungspolitischer Verantwortung ziehen kann (Vgl. ebd.).

Als Zeichen dafür, dass die Entwicklungspolitik an Bedeutung auch für die Außenpolitik gewonnen hat, steht die Entschuldungsinitiative des Kölner G8-Gipfels von 1999.

Unter dem deutschen G8-Vorsitz wurde die HIPC-Initiative letztendlich auf die Tagesordnung gesetzt. Inwiefern die deutsche Regierung dafür die intellektuelle Federführung innehatte, ist vor allem mit dem Wissen um das britische Engagement nicht eindeutig festzustellen. Fues und Hamm werten die Initiative als „Pluspunkt“ für die Bundesregierung im Rahmen des Folge- und Umsetzungsprozesses des Weltsozialgipfels von 1995 in Kopenhagen (Fues/ Hamm 2001: 85). Auf dem Weltwirtschaftsgipfel habe die Regierung die HIPC- Initiative „wesentlich voran gebracht“ (ebd.). Das BMZ schreibt Bundeskanzler Schröder die Initiative zu (Vgl. BMZ 2001: xviii). An der Initiative von 1999 ist zu beobachten, dass die Weltbank ihre Politik erst nach dem Weltwirtschaftsgipfel von der Strukturanpassung auf die PRSPs umgestellt hat, sich der Paradigmenwechsel in der Bank also nach der Änderung der Agenden der G8-Staaten vollzog.

#### *4.2.4.2. Die Weltbank als „Wissensmonopol“ in der operativen Praxis des BMZ*

Was die Wissensgenerierung des BMZ angeht, so spielt die Weltbank eine wichtige Rolle. Interviews mit BMZ Mitarbeitern, die im Rahmen einer Untersuchung von Kaiser und Evers im Jahre 2000 geführt wurden, zeigten, dass die Weltbank an erster Stelle als „einflussreichster ‚Wissensproduzent‘“ steht (Kaiser/ Evers 2003: 81). Dies bezieht sich besonders auf den operativen Bereich. So habe die Weltbank im PRSP-Prozess in Staaten Ostafrikas eine „autoritative Position“, was die Politikkoordination mit dem Partnerland angeht (Vgl. ebd.). Dies ergibt sich allein aus dem quantitativen Mittelvorsprung, mit dem die Bank als multilaterale Organisation mehr Projekte initiieren kann als die bilaterale EZ. Eine Ausrichtung der eigenen Politik an der der Weltbank sei daher unumgänglich, denn sich „nicht an die Weltbankstrategie in der einen oder anderen Form anzupassen, sei bestenfalls ineffizient, sich bewusst der Strategie entgegenzustellen, nutzlos“ (ebd., S. 82). So stellen Kaiser und Evers in diesem Bereich eine „Asymmetrie der gegenseitigen Wahrnehmung“ fest: „Das BMZ verfolgt die Politik- und Agendasetzung der Weltbank, ohne dass die Weltbank (...) ihrerseits nationale EZ-Politiken involviert“ (ebd.).

Mitarbeiter des BMZ nehmen vor allem aus Personal- und Zeitmangel am globalen Diskurs kaum teil. Daher treten die Durchführungsorganisationen GTZ und KfW sowie in erster Linie das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) als Wissensvermittler zwischen dem globalen Wissen und dem BMZ auf, indem sie das Wissen auswerten, anwendungsgerecht herunterbrechen und als Berater fungieren (Vgl. ebd., S. 83). Universitäten spielen bei der Wissensgenerierung eine untergeordnete Rolle (Vgl. ebd., S. 82). Mit dem ganzheitlichen Entwicklungsbegriff ist die Nachfrage nach komplexem Wissen und inter-

nationaler Zusammenarbeit gewachsen. So ist nicht mehr nur Spezialwissen gefragt, sondern auch „internationales Kontextwissen“ (Vgl. ebd., S. 86). Kaiser und Evers konstatieren eine Komplexitätszunahme des Wissensbedarfs, sowohl konzeptionell als auch politisch und „konkret vor Ort“ (ebd., S. 88).

Dabei erhöhe sich vor allem die Nachfrage nach den Schwerpunkten in der Projektplanung und darin wiederum nach den entwicklungspolitischen Kernzielen. An dieser Stelle gehe es darum, die „Meinungsführerschaft“ in der Gebergemeinschaft zu übernehmen (Vgl. ebd., S. 87). Als Informations- und Wissensquellen zur Erweiterung des Fach- und Kontextwissens fungieren auf der Ebene des einzelnen Mitarbeiters und des vernetzten Wissens Zeitungen, entwicklungspolitische Zeitschriften (hierunter besonders E+Z, Entwicklung und Zusammenarbeit), regierungsinterne Quellen wie etwa die Berichterstattung des Auswärtigen Amtes, Berichte der Weltbank, des IWFs oder der EU, und extern angefertigte Länderstudien, aber nur in geringem Umfang universitäre Publikationen oder soziokulturelle Studien (Vgl. ebd., S. 93).

Kaiser und Evers stellten insgesamt fest, dass die Wissensgenerierungsstruktur im BMZ zu der Zeit, als die Untersuchung durchgeführt wurde, noch am Anfang stand, es aber Bemühungen gab, „durch verbessertes Wissensmanagement seine Steuerungskompetenz im Rahmen einer internationalen Strukturanpassungspolitik zu optimieren“ (Vgl. ebd.; S. 99). Bei all diesen Überlegungen zur Generierung von Wissen stelle sich zudem immer die Frage, ob das gesammelte Wissen im Endeffekt auch adäquat genutzt wird (Vgl. Evers/ Kaiser/ Müller 2003: 48). Meist ist nicht der Mangel an Wissen das Problem einer Organisation, sondern vielmehr der Umgang damit. Für den Umgang mit globalen Trends wie den Weltkonferenzen der 1990er Jahre unterstellen Fues und Hamm etwa, dass Deutschland erst am Anfang stehe, wenn es darum geht, in und von den globalen Prozessen zu lernen, um optimal auf den internationalen Strukturwandel reagieren zu können (Vgl. Fues/ Hamm 2001: 64).

## **5. Analyse des programmatischen Einflusses der Weltbank auf die Entwicklungspolitiken Großbritanniens und Deutschlands**

Die Arbeit konnte bisher feststellen, dass es viele Parallelen in den entwicklungspolitischen Konzeptionen der Weltbank auf der einen Seite und der britischen sowie deutschen Politik auf der anderen Seite gibt. In allen drei Fällen herrschte in den 1980er Jahren das Credo vor, Entwicklung könne man mit der Anpassung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Entwicklungsländern an die internationalen Märkte erreichen. Diese Politik sowie deren Unterstützung hielten auch in die 1990er Jahre hinein an. Parallel dazu entwickelte sich um das Jahr 1990 herum die Auffassung, dass neben den wirtschaftlichen auch die politischen Rahmenbedingungen entwicklungsfördernd sein könnten und müssten. In den 1990er Jahren kam es so zu einer Verbreiterung oder Ausdifferenzierung des Armuts- und Entwicklungsbegriffes, was wiederum eine Ausdifferenzierung der Entwicklungsagenden induzierte. Innerhalb der Weltbank kam das Verständnis des Entwicklungsprozesses als Transformationsprozess auf, und in den nationalen Agenden wurden die Millennium Development Goals aufgenommen. Darüber hinaus setzte sich sukzessive die Erkenntnis durch, dass Entwicklungsstrategien mit den Entwicklungsländern gemeinsam, also individuell, und innerhalb einer Partnerschaft konzipiert werden müssten, wobei die Hauptverantwortung für den Prozess bei den Zielländern liege. Am Ende der 4. Entwicklungsdekade einigte sich die internationale Gebergemeinschaft auf das Instrument der Poverty Reduction Strategy Papers. Neben einigen direkten Bezügen zu bestimmten Veröffentlichungen, wie etwa die Studie, auf die die *good governance*-Diskussion zurück ging, oder die Weltentwicklungsberichte von 1990 und 2000/2001, hat sich die Weltbank auch als Organisation und internationaler Geber von Bedeutung erwiesen. Jedoch erfordert es eine genauere Analyse, ob der Weltbank in jedem Fall die Rolle eines semi-epistemischen Akteurs zugeschrieben werden kann.

### **5.1. Konvergenzverhalten und Politiktransfer**

#### ***5.1.1. Konvergenzverhalten***

Die Arbeit geht davon aus, dass Politiktransfer über einen langen Zeitraum hinweg ähnliche oder konvergierende Politiken zeitigt, über deren Beschaffenheit sich wiederum Rückschlüsse auf die Art und den Grad des Transfers ziehen lassen. Daher soll hier zunächst das Konvergenzverhalten von Großbritannien und Deutschland untersucht werden, bevor sich die Analyse mit der Art und des Umfangs des Politiktransfers beschäftigen wird.

Konvergenzen sind sowohl zwischen als auch innerhalb beider Staaten im Bezug zu der Weltbank festzustellen. Einmal konvergieren die drei Akteure im Rahmen der Strukturanpassung in den 1980er Jahren, der *good governance*-Diskussion zu Beginn der 1990er Jahre, der Erweiterung der Entwicklungsagenden im Zusammenhang mit der Erweiterung des Entwicklungsbegriffes Mitte der 1990er Jahre und der Implementierung der MDGs als inhaltliche Richtlinien sowie der PRSPs als Rahmenwerk für die Vergabe von Entwicklungsgeldern zum Ende der 1990er Jahre. Andererseits sind diese Konvergenzen nicht immer gleich ausgeprägt.

So lässt sich im Vergleich zu Deutschland eine größere Konvergenz zwischen der Strukturanpassungspolitik der Weltbank und Großbritannien erkennen. In den britischen Quellen haben sich hier mehr inhaltliche Bezüge finden lassen als in den deutschen. Obwohl in beiden Staaten die Programmatik der 1970er Jahre noch bis in die 1980er hinein Gültigkeit hatte, hat sich in Großbritannien insbesondere der rhetorische Wandel hin zur Strukturanpassungspolitik und deren Unterstützung signifikanter abgezeichnet. So ist den britischen Quellen zu entnehmen, dass Großbritannien die Strukturanpassungspolitik nicht nur mit komplementären Maßnahmen unterstützte, sondern auch eine Führungsrolle in der ideellen Ausgestaltung des Paradigmas übernommen hatte (Vgl. Kap. 4.1.3.2., 4.1.2.). Daran lässt sich eine intellektuelle Nähe Großbritanniens zur Weltbank festmachen. Darüber hinaus hat sich das Ansehen der Weltbank in Großbritannien als sehr hoch erwiesen (Vgl. 4.1.3.5.). Die Entwicklungsagenden der Weltbank und Großbritanniens sind in Bezug auf die Strukturanpassung im Anspruch konvergenter als die der Weltbank und Deutschlands. Obwohl Deutschland die Strukturanpassungspolitik unterstützte (van Harpe 1988), war die deutsche Entwicklungsagenda schon in den 1980er Jahren vom Hilfe zur Selbsthilfe-Ansatz, der in weiterentwickelter Form wieder in den *ownership*-Debatte der 1990er oder auch in der Doppelstrategie des Weltentwicklungsberichts von 1990 aufkam, geprägt. Außerdem spielte bereits seit den Grundlinien von 1980 und dem Bundestagsbeschluss von 1982 der Zusammenhang zwischen politischen Strukturen und Entwicklung eine Rolle. Eine Konvergenz zwischen beiden Staaten, unabhängig von der Weltbank, zeichnete sich hinsichtlich einer stärkeren Betonung eigener Wirtschaftsinteressen ab (Vgl. Kap. 4.1.2., 4.2.2.). Dies gilt vor allem für die Lieferbindung, die in Großbritannien im Laufe der 1980er Jahre immer weiter anstieg.

Wie bei der Weltbank, konnte auch in Großbritannien und Deutschland zwischen der Strukturanpassung und dem Paradigmenwechsel, also der Abkehr von dem Paradigma der

Strukturanpassung hin zu der Einführung der PSRP im Jahr 1999, eine Übergangsphase festgestellt werden. Diese Phase weist in sich sowohl Wandel als auch Kontinuität auf. Die Kontinuität bezieht sich in Großbritannien und in Deutschland auf die Unterstützung der Strukturanpassungspolitik auf der einen Seite, aber einem gewandelten Verständnis über die Rolle des Staates auf der anderen Seite. So wurde die *good governance*-Diskussion in beiden Ländern rezipiert. Die deutsche Entwicklungspolitik, die jedoch im Verhältnis zu der britischen Politik in den 1980er Jahren vom Anspruchsdenken her bereits eine Tendenz zu *politischer* Konditionalität zeitigte, führte 1991 politische Kriterien für die Vergabe von Entwicklungsgeldern ein. Somit vollzog sich ein Schritt von rein wirtschaftlicher zu politischer Konditionalität (Vg. Nuscheler 2005: 447). Die Kriterien der deutschen EZ waren jedoch in ihrer Reichweite wesentlich politischer als die *good governance*-Kriterien der Weltbank, da sie etwa die Beachtung der Menschenrechte forderte, was die Bank aufgrund des Souveränitätsgebotes gegenüber ihren Mitgliedsstaaten nicht konnte (Vgl. Kap. 3.2.2.). Großbritannien greift die *good governance*-Diskussion bereits 1990 konzeptionell auf. Hier wird *good governance* vor allem unter dem Aspekt der Partizipation des Privatsektors an politischen Entscheidungen sowie eine effektive Regierungsführung und ein solides Wirtschaftsmanagement verstanden (Vgl. Kap. 4.1.3.1.). Im direkten Vergleich zu den in Deutschland eingeführten Kriterien sind die britischen weniger politisch und legen noch mehr Wert auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Insgesamt konvergieren hier die nationalen Agenden untereinander sowie jeweils zur Weltbank. Jedoch sind die britische und die Weltbank-Agenda in ihrem Anspruch bezüglich der politischen „Schärfe“ weniger ausgeprägt als die deutsche. Zieht man die Ideenkontinuität bezüglich der politischen Rahmenbedingungen zusätzlich in Betracht, sind mehr Konvergenzen zwischen Großbritannien und der Weltbank als zwischen Deutschland und der Weltbank sowie Deutschland und Großbritannien feststellbar.

Dieses Muster zeichnet sich auch im Armutsverständnis ab. Vorstellungen über eine Zweigleisigkeit in der Armutsstrategie, die neben der wirtschaftlichen Definition von Armut auch soziale und politische Aspekte einbezog, waren nach 1990 bei allen drei Akteuren festzustellen. Die Weltbank stellte mit dem Weltentwicklungsbericht von 1990 ein Konzept vor, das auf der einen Seite Investitionen in Bereiche wie Gesundheit und Bildung vorsah und auf der anderen Seite die Förderung der Arbeitskraft der Armen in den Mittelpunkt stellte. Nach dem Verständnis der deutschen Entwicklungspolitik äußert sich Armut nicht nur in materiellem Mangel, sondern auch in gesundheitlicher Unterversorgung und politischer Ausgrenzung (Vgl. 4.3.2.2.). Die ODA zog in der Bemessung von Armut eben-

falls soziale und gesundheitliche Aspekte in Betracht (Vgl. Kap. 4.1.3.3.). Die Würdigung sozialer Aspekte von Armut stand zu der Zeit also auf allen drei Agenden. In der britischen Armutsstrategie wurde die Förderung des generellen Wirtschaftswachstums jedoch ausgeprägter betont als in der deutschen, die dezidierter die Förderung der produktiven Kräfte der Armen anvisierte. Neben der ansatzweisen Ausdifferenzierung des Armutsverständnisses konvergierte auch die Erkenntnis, die Rahmenbedingungen innerhalb der Entwicklungsländer individueller in der Konzeptionierung von Entwicklungsstrategien zu berücksichtigen. Darüber hinaus wurde bei allen drei Akteuren die Armutsbekämpfung als Hauptziel der Entwicklungspolitik herausgestellt. In allen drei genannten Punkten sind Konvergenzen festzustellen. Diese Konvergenzen verhalten sich innerhalb und zwischen den Akteuren jedoch unterschiedlich.

Die Refokussierung zur Armutsthematik war in der Weltbank ausgeprägter als der bei den bilateralen Gebern. Großbritannien betonte auch in den 1980er Jahren, trotz finanzieller Einschnitte, seine Entwicklungshilfe auf die ärmsten Länder zu konzentrieren und schrieb seiner Hilfe eine hohe Qualität, also Zielgerichtetheit statt Quantität, zu (Vgl. Kap. 4.1.2.) Dies lässt sich vor allem mit der historischen und politischen Nähe zu den britischen Ex-Kolonien, von denen viele auch gleichzeitig zu den ärmsten Ländern zählten, erklären. Bezüglich der Ausgestaltung der neuen Armutsstrategie bezog man sich dennoch ausdrücklich auf die Weltbankstrategie und lehnte sie auch bewusst daran an (Vgl. Kap. 4.1.3.3.). In Deutschland ist eine solche Anlehnung ebenfalls festzustellen. Jedoch waren die Inhalte des Armutsverständnisses, nämlich Berücksichtigung sozio-kultureller Aspekte, Anerkennung der Bedeutung politischer Rahmenbedingungen für den und die Einbeziehung lokaler Verantwortlichkeit in den Entwicklungsprozess (später unter dem Begriff *ownership* diskutiert), auch in den 1980er Jahren schon vorhanden. Daher ist hier eher ein sukzessiver Wandel festzustellen, was die Formulierung des „neuen“ Armutsverständnisses eher als ein Ergebnis einer stetigen Weiterentwicklung erscheinen lässt und kein nur durch äußeren Einfluss erklärbares Phänomen darstellt. Sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland sind die Veränderungen zu einem früheren Stadium im Verhältnis zum internen Wandel der Weltbank also nicht so ausgeprägt, wobei in Deutschland am wenigsten Wandel festzustellen war.

Bei der Verbindung der Entwicklungs- mit der Umweltthematik und der Idee der nachhaltigen Entwicklung konnte bereits festgestellt werden, dass diese nicht auf die Weltbank zurückführbar sind. Dennoch sind Konvergenzen festzustellen. In der Arbeit wurde



daher die Vermutung angestellt, dass andere internationale Akteure diese Idee transferieren. Da das Thema aus genannten Gründen nur am Rande und exemplarisch Erwähnung fand, kann und soll an dieser Stelle nicht das diesbezügliche Konvergenzverhalten entschlüsselt werden. Im nächsten Kapitel soll jedoch dem Gedanken, dass möglicherweise andere *epistemic communities* an dieser Stelle ein bestimmtes Meinungsklima hinsichtlich der Umweltthematik geschaffen haben, nachgegangen werden.

Ein weiterer Punkt, an dem Konvergenzen sichtbar wurden, ist die Ausdifferenzierung des Entwicklungsbegriffs in den 1990er Jahren. Seine zu Beginn der 1990er Jahre beginnende (Teil-)Entökonomisierung und die damit einher gehende Ausdifferenzierung führte sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien allmählich zu einer „Aufblähung“ (Bunnell 1998) der Entwicklungsagenden. Zum Ende der Dekade konvergieren die Agenden der drei Akteure über die Millennium Development Goals (MDGs) und die Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). Angefangen mit der *good governance*-Debatte und dem veränderten Verständnis über die Rolle des Staates in der Entwicklung, füllten sich die Agenden nun auch mit einem umfassenden Zielkatalog. Was die Konvergenzverläufe angeht, so müssen hier jedoch die MDGs von den PRSPs getrennt betrachtet werden, da sie sich differenzierter zueinander verhalten. Die MDGs sind das Ergebnis der Weltkonferenzen der 1990er Jahre, deren Beschlüsse vom DAC zunächst zu den internationalen Entwicklungszielen umformuliert worden sind. Dies bedeutet, dass sich mit der VN und dem DAC weitere (semi-) epistemische Akteure in diesen Prozess einbrachten. Großbritannien machte sich die internationalen Entwicklungsziele bereits mit dem White Paper von 1997 zur entwicklungspolitischen Zielsetzung (DfID 1997). So kann man an dieser Stelle sagen, dass die britische Programmatik hier mit den VN und dem DAC konvergiert. Die deutsche Entwicklungspolitik formulierte die Umsetzung der MDGs erst nach dem Millenniumsgipfel in ihrem "Aktionsprogramm 2015". Bei den PRSPs, die von den IFIs entwickelt wurden, konvergieren die nationalen Programmatiken wiederum mit der Weltbank. Jedoch konnte man sehen, dass sich der Paradigmenwechsel innerhalb der Bank erst nach der Einigung der bilateralen Geber in Köln 1999 vollzog. Da waren also zunächst die Geberstaaten, die sich auf die Schuldenerlassinitiative für die ärmsten Länder (HIPC-Initiative) in Verbindung mit gezielten Armutsstrategien der Empfängerländer als Voraussetzung für die Vergabe von Krediten im Juli 1999 geeinigt hatten, woraufhin die Weltbank ihre Politik im September des Jahres dahingehend umstellte. Die Wandel innerhalb der Akteure ist in Bezug auf die Verabschiedung der MDGs in Großbritannien kontinuierlicher verlaufen, da hier die internationalen Entwicklungsziele bereits vorher auf der Agenda standen. In

Deutschland findet dieser Wandel erst statt, als die internationale Gemeinschaft sich auf diese Ziele geeinigt hatte.

### ***5.1.2. Art und Umfang des Politiktransfers***

Aufgrund der gerade vorgestellten Konvergenzverläufe soll nun auf die Art und den Umfang des Politiktransfers geschlossen werden.

In der Arbeit hat sich gezeigt, dass, während sich zu Beginn der 1980er Jahre innerhalb der Bank ein neues akademisches Denken durchgesetzt hat, in Großbritannien und in Deutschland jeweils noch die Programmatiken, die vom Denken des Grundbedürfnisstrategie beeinflusst waren, galten (White Paper von 1975 sowie die Grundlinien von 1980). In Großbritannien, wo sich ein politischer Wechsel bereits im Jahr 1979 vollzogen hatte, setzte sich jedoch recht bald ein wirtschaftsliberales Denken durch, das sich mit der in der Bank herrschenden Lehre der 1980er Jahre zumindest deckte. Einige Kontroversen ranken sich darum, welchen Weg der Ideentransfer an dieser Stelle genommen hat. Einerseits wurde die These aufgestellt, dass die Bank den mit der Strukturanpassungspolitik der konservativen Politiken der großen Geber Großbritannien, Deutschland und USA entsprochen habe (Vgl. Kap.3.1.1.). Die These, dass die Geberstaaten prinzipiell einen starken Einfluss auf die Weltbank der 1980er Jahre hatten (Vgl. ebd.), würde dies stützen. Andererseits zeigte sich etwa für Großbritannien in der Rede des britischen Finanzministers Howe, dass die britische Politik sich eher durch den Weltentwicklungsbericht von 1981 in ihrer Politik bestätigt sah und diese wiederum unterstützte (Vgl. Howe 1981). Der Bericht und die Einführung der Strukturanpassungsdarlehen im selben Jahr, noch unter die Ägide McNamara und Chenery, waren geprägt von der eigenen Erfahrung, dass sich Entwicklungsökonomien angesichts neuerer Ereignisse wie etwa der Verschuldungsproblematik, deren Umfang sich erst 1982 voll offenbarte, an die Weltmärkte anpassen müssten (Vgl. Kap. 3.1.1.).

In Deutschland fand der Regierungswechsel von der sozial-liberalen zur christlich-liberalen Koalition erst Ende 1982 statt. Dies schwächt die These, dass sich der Paradigmenwechsel in der Weltbank bottom-up durch den politischen Einfluss der Industriestaaten vollzogen habe. Zumal die seit 1980 und bis zum Jahr 1986 geltenden Grundlinien noch auf die Empfehlungen des Brandt-Berichts Bezug nehmen. Diese Kontroverse über den Politiktransfer zeigt jedoch, dass der klare top-down Einfluss der Weltbank durchaus infrage gestellt wird. Dennoch erfährt die Strukturanpassung im Verlauf der 1980er Jahre eine weiter gehende wirtschaftsliberale Umdeutung durch die Weltbank, weshalb hier von einer

gewissen Eigendynamik in der Ideengenerierung ausgegangen werden kann (Vgl. Kap. 3.1.2.).

Das Problem bei der Übertragung von Ideen ist ihre fehlende Greifbarkeit. Hinzu kommt, dass die rhetorische Übernahme einer Idee noch keinerlei Aussage über ihre tatsächliche Umsetzung macht. Diese Dimension der „Wirklichkeit“, also der Vergabepaxis, ist in dieser Arbeit von vornherein ausgeklammert worden. Dennoch fehlt diese bei der Bewertung, warum und wann Politiktransfer stattfindet. Eine Idee könnte ja auch nur rhetorisch übernommen werden, um sich Ansehen in der Gebergemeinschaft zu verschaffen. Oder man wird durch die operative Praxis zu einer Übernahme von Ideen quasi „gedrängt“, da man aufgrund eines „übermächtigen“ Gegenübers zur Auseinandersetzung mit dessen Ideen gezwungen ist, ohne dass man die Idee in ihrem Ursprung in einem großen Maße teilen würde. Der Weltbank etwa wird durch die Strukturanpassungspraxis, also durch die makroökonomischen Anpassungen und den dafür zu führenden Politikdialog, ein gewisser „Machtgewinn“ in der Entwicklungspraxis zugesprochen (Siebold 1996: 41). Damit könnte man mitunter den Widerspruch in der deutschen EZ der 1980er Jahre zwischen differenzierter Armutsprogrammatik einerseits und Unterstützung der Strukturanpassung andererseits erklären. Für dieses Argument spricht auch, was bereits in Kapitel 4.2.4.2. für einen späteren Zeitraum erläutert wurde, nämlich, dass es „ineffizient“ und „nutzlos“ sei, sich der Weltbankstrategien zu verschließen (Kaiser/ Evers 2003: 81). Dieser Politiktransfer hätte dann keinen originär freiwilligen Charakter im Sinne eines „lesson-drawings“. Hier stünde also nicht das Motiv des „Lernens“ von Experten im Vordergrund, sondern mehr die Stellung der Weltbank als internationale Organisation. Die rhetorische Adaption der Strukturanpassungsidee war in Großbritannien viel ausgeprägter, das heißt, hier hat mehr ideeller Transfer stattgefunden. Dennoch lässt sich in der britischen Entwicklungspolitik im Gegensatz zu der Weltbank in den 1980er Jahren eine Armutsrhetorik finden. Dies zeigt, dass nationale Politiken offensichtlich vielschichtig und von Ideen –auch bei hoher ideeller Übereinstimmung – nicht unbedingt in vollem Umfang zu durchdringen sind.

So zeigte sich auch am Beispiel der Einführung der politischen Kriterien von 1991, inwiefern Ideen, die in ihrem Ursprung gleich sind in ihrem outcome Unterschiede aufweisen. Die Kriterien, die Deutschland aufstellte, waren wesentlich „politischer“ als die *good governance*-Kriterien der Weltbank, die hauptsächlich auf Verbesserungen im Managementbereich der öffentlichen Verwaltung abzielte. Daran ist zu sehen, dass Ideen nicht in jedem Falle „eins zu eins“ übernommen werden, sondern sich mit anderen vorhandenen

Politiken vermischen können. Dies spräche für eine Hybridisierung im Rose'schen Sinne (Vgl. Rose 1993). An dieser Stelle kommt jedoch hinzu, dass die Konzeption der Kriterien dem wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, also einer nationalen und keiner internationalen Quelle, zugeschrieben wird (Hammel 2001). Dennoch agierte dieser nicht in einem ideellen Vakuum, sondern fügte sich in die internationale Debatte ein (Vgl. Thiel 1996: 27). Mit der *Einführung* der Kriterien mag die deutsche EZ dann sogar eine „Initiativrolle“ gespielt haben (Ashoff 1996:74). Hier hat also Politiktransfer stattgefunden. Jedoch muss an dieser Stelle der Umfang genauer betrachtet werden, da die Kriterien im programmatischen Denken nur einen graduellen Unterschied aufweisen und keine prinzipiell neue Idee für die deutsche EZ darstellen. Das Denken war also auch vorher schon vorhanden. Das weist einerseits auf eine Motivation des Politiktransfers und der Adaption hin, die auf eine Legitimation der eigenen Politik abzielt. Andererseits muss man hier auch die systemischen Einflüsse auf das Agenda-setting berücksichtigen. Mit dem Ende des Kalten Krieges konnte das diplomatische „regime of politeness“ gegenüber den Entwicklungsländern gebrochen werden (Burnell 1997: 233). Diese beiden Aspekte schließen sich keineswegs aus, zeigen jedoch, welche Umstände den Transfer von Ideen begleiten oder sogar beschleunigen können. Ähnliche Motive haben auch in Großbritannien eine Rolle gespielt. So weist Chalker in Bezug auf die Einführung von Kriterien, die die Regierungsführung der Entwicklungsländer betreffen, legitimierend auf die Erkenntnisse der *good governance*-Studie der Weltbank („From Crisis to Growth“) hin (Vgl. Kap. 4.1.3.1.).

Anders ist dies bei dem sich verändernden Armutsverständnis. Während soziokulturelle Aspekte im Armutsverständnis der deutschen EZ auch über die 1980er Jahre hindurch beinhaltet waren und der Weltentwicklungsbericht von 1990 mit der Refokussierung auf die Armutsthematik hier keinen fundamentalen Wandel einläutete, ist in der britischen EZ eine inhaltliche Rezeption festzustellen. Die Rezeption des Berichts in den BMZ-Quellen bezog sich auf die Anlegung der Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe (Vgl. Kap. 4.3.2.2.). In Großbritannien hat hingegen ein Politiktransfer im Sinne eines „Lesson-drawings“ stattgefunden (Vgl. Kap. 4.1.3.3.). Hier werden die Erfahrung der Weltbank, aber auch die eigenen und die anderer Geber, zur Basis für ein neues Verständnis von den Ursachen von Armut und deren Bekämpfung gemacht. Noch klarer wird dies an der Ausgestaltung und der Umsetzung der neuen Armutsstrategie, die sich an der der Weltbank orientiert (Vgl. ODA 1992). Hier ist also auch wieder ein größerer ideeller und operativer Politiktransfer von der Weltbank auf Großbritannien festzustellen. Betrachtet

man die vorherige ideelle Nähe zur Strukturanpassung der 1980er Jahre, ist die ideelle Nähe bei der allmählichen Abkehr von diesem strengen Paradigma intrinsisch folgerichtig. In Deutschland war auch schon vorher ein differenzierteres Armutsverständnis, noch angelehnt an den Brandt-Bericht, vorhanden, weshalb sich in der Programmatik auch nach der Refokussierung auf die Armutsthematik in der Weltbank durch den Weltentwicklungsbericht von 1990 nicht viel änderte, beziehungsweise ändern musste.

An der Thematik der nachhaltigen Entwicklung und Umwelt lässt sich das Wirken anderer Transferakteure feststellen. Hier sind zwar Konvergenzen bei allen drei Akteuren festzustellen, eine Verbindung dieser Thematik mit der Entwicklungspolitik ist in diesem Falle, anders als bei der *good governance*-Diskussion, aber nicht durch einen der Akteure alleine hergestellt worden. Obwohl den britischen Quellen zu entnehmen war, dass sich die britische Regierung in den "grünen Themen" besonders engagiert und dafür gesorgt habe, dass diese auch bei den anderen Gebern – namentlich der Weltbank und Deutschland – auf die Agenda gesetzt wurden, konnte dies weder durch die hier zurate gezogene Sekundärliteratur noch durch die verwandten Quellen bestätigt werden. Das Aufkommen der Thematik der nachhaltigen Entwicklung ist mit der Brundtland-Kommission eher einem anderen epistemischen Akteur zuzuschreiben. An dieser Stelle kam mit der weltweiten Umweltbewegung auch eine *Zeitgeist*-Erscheinung hinzu, die durch die Schaffung eines prinzipiellen Umweltbewusstseins die Adaption dieser Idee ermöglicht hat, oder – umgekehrt – aus dem heraus es überhaupt zur Gründung einer Kommission zu dem Thema kam.

Bis hierher ergibt sich bezüglich des Politiktransfers von der Weltbank auf nationale Politikagenden ein ambivalentes Bild. Einerseits ist ein Politiktransfer auf beide Staaten festzustellen. Dabei kann man beobachten, dass sich der Transfer in die britische Politik wesentlich klarer abzeichnet als jener in die deutsche Politik. So hat sich der programmatische Wandel in Großbritannien wesentlich an dem der Weltbank orientiert. Der Wandel in der deutschen Programmatik erfolgte zwischen den 1980er und den 1990er Jahren graduel-ler, das heißt, ohne dass auf eine äußere Quelle – zumindest nicht die Weltbank – direkter Bezug genommen wurde. Wesentlich deutlicher war zu Beginn der 1980er Jahre – unter der sozial-liberalen Koalition – die Anlehnung an den Brandt-Bericht, der eine Nord-Süd-Kooperation vorsah und einen weiten Entwicklungsbegriff definierte. Der Schritt zur wirtschaftlichen Konditionalität der 1980er Jahre sowie der zur politischen Konditionalität der 1990er Jahre, vollzog die deutsche Politik ebenso wie die britische EZ, jedoch nicht im gleichen programmatischen Umfang. Hier haben „Adjustierungen“ an die internationale

Diskussion stattgefunden, aber keine „fundamentalen Veränderungen“ (Vgl. Ashoff 1996: 74).

Ende der 1990er Jahre hat sich das Verhältnis des Politiktransfers von der Weltbank auf die britische Entwicklungspolitik jedoch gewandelt (Vgl. Kap. 4.1.4.1, 4.1.4.2.). Mit dem „Import“ der International Development Targets in die britische Entwicklungsprogrammatische fand ein Politiktransfer durch einen anderen Akteur statt; in diesem Falle die VN beziehungsweise das DAC. Dies bedeutet eine beständige Offenheit der Briten gegenüber äußeren Einflüssen auf das Agenda-setting, jedoch einen schwächeren programmatischen Einfluss der Weltbank. In der Tendenz zeichnet sich sogar eine Umkehrung des Einflusses ab. Deutlich wird dies am britischen Engagement im Vorfeld des Weltentwicklungsberichts von 2000/2001. Hier kommt hinsichtlich des epistemischen Einflusses einerseits die gestiegene Bedeutung der britischen Entwicklungsforschung zum Tragen. Andererseits hat sich das DfID zu einem starken Akteur innerhalb der britischen Politik entwickelt, der sich gegenüber anderen Ministerien programmatisch behauptet. Darüber hinaus galt Claire Short als ein „powerful advocat of develoment policy within the government“ (Morrissey 2005: 161).

Bei dem Paradigmenwechsel innerhalb der Weltbank von den Strukturanpassungskrediten zu der PRSP-Strategie ist der Politiktransfer ähnlich schwierig nachzuvollziehen, wie der bei der Einführung der Strukturanpassung Anfang der 1980er Jahre. Zunächst einigten sich die Geberstaaten auf die HIPC- Initiative in Verbindung mit gezielten Armutsstrategien der Empfängerländer als Voraussetzung für die Vergabe von Krediten im Juli 1999. Daraufhin stellten die IFIs ihre Politik im September des Jahres dahingehend um. Somit verband sich die PRSP-Strategie der Weltbank mit der Entschuldungsinitiative der Geberstaaten. Die Strategie, die von den IFIs entwickelt wurde, hatte mit dem CDF der Weltbank eine gewisse Vorlaufzeit. Die aus den IFIs stammende Idee hat erst nach den politischen Weichenstellungen der Geberstaaten zu einem Paradigmenwechsel geführt. Dies zeigt, dass Ideen über einen langen Zeitraum ein Meinungsklima schaffen können, welches dann erst mit der Überzeugung vieler Akteure letztendlich zu einem Politikwechsel führt. Hier hat also ein Politiktransfer sowohl von der Weltbank auf die Geberstaaten als auch umgekehrt stattgefunden.

Das angesprochene Meinungsklima, von den klassischen Entwicklungstheorien abzuweichen und die Zivilgesellschaft mehr an dem Entwicklungsprozess partizipieren zu lassen,

hatte sich bereits Anfang der 1990er Jahre, angefangen mit dem Weltentwicklungsbericht von 1990 und der weiteren Ausdifferenzierung des Entwicklungsbegriffes, sukzessive in die nationalen Politiken transferiert. Zu der Schaffung des Meinungsklimas haben jedoch auch andere Akteure beigetragen, die ihrerseits wiederum Ideen in den internationalen Diskurs eingespeist haben, die dann wiederum über die VN-Foren und die Adaption der IDTs/ MDGs in die nationalen Politiken aufgenommen wurden. Über die Weltkonferenzen konnten andere Akteure, wie NGOs oder eine *Vielzahl* von *epistemic communities*, Einfluss auf die internationale Diskussion nehmen, so dass von einer „Akteursvielfalt“ gesprochen werden kann (Messner 2001: 17). Das Motiv hinter dem Politiktransfer von diesen Akteuren ist im Haas'schen Sinne durchaus ein gesteigener Bedarf an „Wissen zur Initiierung von Entwicklungsprozessen“, besonders nach den als „verlorenes Jahrzehnt“ bezeichneten 1980er Jahren (Evers/ Kaiser/ Müller 2003: 64).

Eine andere Art von Politiktransfer ist im Rahmen des Weltentwicklungsberichts von 2000/2001 anzunehmen. In diesem Falle kann es zu einem indirekten Politiktransfer der britischen Entwicklungspolitik auf Deutschland, zumindest im Rahmen des Armutsverständnisses, gekommen sein. Der Elfte Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung nennt explizit auch das Armutsverständnis des Weltentwicklungsberichts von 2000/2001 als maßgebend für das Armutsverständnis der deutschen EZ an (Vgl. Kap. 4.2.4.1.). Wenn man den britischen Einfluss auf den Weltentwicklungsbericht in Betracht zieht, kann hier ein Politiktransfer derart stattgefunden haben, dass ein Staat seine Politik auf eine Internationale Organisationen übertragen und somit in andere Staaten transferiert hat (Vgl. FN 13).

## **5.2. Die Weltbank als semi-epistemischer Akteur**

Von der Art und dem Umfang des Politiktransfers soll in diesem Kapitel auf die Akteurs-eigenschaft der Weltbank in Bezug auf die Generierung sowie den eigentlichen Transfer von Wissen geschlossen werden. In einem zweiten Schritt soll dann den Ansatz über den Einfluss von *epistemic communities* anhand dieser Rückschlüsse eine Konkretisierung erfahren.

Die Rolle der Weltbank als Schnittstelle zwischen *epistemic communities* und Politik, also zwischen Theorie und Praxis, konnte in der vorliegenden Arbeit anhand der Weltbankberichte nachgezeichnet werden. Die Berichte spiegeln die kontinuierliche Ideenentwicklung innerhalb des Weltbankdenkens wider und warfen ihre Schatten auf so manches

entwicklungspolitische Ereignis voraus, wie etwa auf die *good governance*-Diskussion, oder die Entwicklung weg von einem theoriegeleiteten Entwicklungsparadigma hin zu einem „pragmatischen Ansatz“ in der Entwicklungspolitik. Dabei zeigte sich, dass das theoretische Denken der Weltbank sowohl durch personelle Veränderungen als auch durch das Lernen aus der eigenen entwicklungspraktischen Erfahrung und der Aufnahme oder Destillation externer, wissenschaftlicher Einflüsse. So hat in den 1980er Jahren eine rhetorische „Radikalisierung“ und wirtschaftsliberale Unterfütterung der Strukturanpassung, die anfänglich noch zögerlich formuliert wurde und sozial abgefedert werden sollte (Vgl. Weltbank 1981), nach einem Wechsel in der Spitze der Bank und der Ablösung des Chefvolkswirts stattgefunden (Vgl. Kap. 3.2.1.). Innerhalb der Bank setzte sich danach ein anderes Wirtschaftsdenken paradigmatisch durch. Mitte der 1980er Jahre dominierten Themen wie Preispolitik und Exportsteigerung die Agenda der Weltbank. Erst Ende der 1980er Jahre rückte wieder langsam das Thema Armut in das Blickfeld der Weltentwicklungsberichte (Vgl. Weltbank 1988, 1989). Auch hier gab es zuvor wieder einen personellen Wechsel in der Weltbankspitze und auf dem Posten des Chefvolkswirts gegeben. Zu dieser Zeit widmete sich die Weltbank auch zunehmend der Rolle des Staates in der Entwicklung und deren Umdeutung (Vgl. Weltbank 1988, 1989a). Gleichzeitig bahnte sich die Abkehr vom Glauben an großtheoretische Patentrezepte an (Vgl. Weltbank 1991). Es begann eine theoretische Übergangsphase, die von Unsicherheit über eine neue Entwicklungsstrategie und von der Suche nach eben neuen Antworten auf die Frage geprägt war, warum sich manche Länder besser und andere gar nicht entwickelten. Daneben kam durch das Ende des Kalten Krieges eine neue Gruppe von Ländern, nämlich die Transformationsökonomien hinzu, welche ebenfalls entwicklungstheoretisches „Neuland“ waren. Besonders in Staaten südlich der Sahara zeigten sich die negativen Folgen von zu wenig Staat und zu viel wirtschaftlicher Anpassung sowie schlechter Regierungsführung, und in den ehemals kommunistischen Ländern zeigten sich die Folgen von zuviel staatlicher Intervention. Die Weltentwicklungsberichte der Jahre 1996 und 1997 zeugen von dieser Diskussion. Diese waren nicht von einer bestimmten Theorie geleitet, sondern fassten vielmehr die Merkmale zusammen, die erfolgreicherer Entwicklungsländern vorherrschten wie Transparenz, starke und effektive Institutionen sowie stabile Finanz- und Rechtsordnungen. Darüber hinaus traf die Finanzkrise von 1997/98 die Weltbank ebenfalls unerwartet (Vgl. Wolfensohn 1997). Der lange Prozess der allmählichen Abkehr vom „alten“ Paradigma der Strukturanpassung mündete entwicklungstheoretisch in den PRSPs, mit denen ein Rahmen geschaffen wurde, der das *Wie* aber nicht das *Was*, der Entwicklungsstrategie für einzelne Länder



bestimmt. Damit hatte die Weltbank ihre Bedeutung als *entwicklungstheoretische* Vorreiterin zunächst einmal eingebüßt, jedoch hatte sich ihre Bedeutung als *Koordinatorin* des lokalen und globalen Wissens gleichzeitig erhöht (Vgl. etwa die Idee hinter der *Knowledge-Bank*-Diskussion; Evers/ Kaiser/ Müller 2003: 63f).

Mit der theoretischen Ausdifferenzierung des Armutsbegriffs und der Individualisierung sowie „Pragmatisierung“ des Entwicklungsansatzes hat sich gleichzeitig auch die Wissensgenerierung verändert. Bei einer ökonomischen, sozial-politischen und ökologischen Definition von Armutursachen bedarf auch einer ökonomischen, sozial-politischen und ökologischen Lösung des Problems, was wiederum den Bedarf an solchem Wissen erhöht. Die individualisierte Herangehensweise erfordert darüber hinaus auch die Generierung und Förderung lokalen Wissens. Dies öffnete das Denken der Bank gegenüber anderen Disziplinen, etwa im Bereich der Demokratieförderung, und somit auch einer neuen Bandbreite an *epistemic communities*. Diese Entwicklung lassen die Weltentwicklungsberichte ab 1997 erkennen. Dieser Prozess der Ausdifferenzierung des Entwicklungsbegriffes innerhalb des Weltbankdenkens verdeutlicht auch noch einmal die Bedeutung von einzelnen Personen. So hat Stiglitz mit der Betonung der qualitativen Rolle des Staates in der Entwicklung ein Denken auf die Agenda gesetzt, das den wirtschaftspolitischen Leitbildern des Washington Consensus widersprach (Vgl. Terberger-Stoy/ Tyrell 2000: 48). Neben formativen Ereignissen wie der Finanzkrise in Asien und der Kritik an dem diesbezüglichen Vorgehen des IMF hat es innerhalb der Entwicklungsgemeinschaft – in Abgrenzung zur *epistemic community* der "mainstream economists" – bereits einen Konsens über einen "post-Washington-Consensus" gegeben (Vgl. Chang 2001: 6).

Dies zeigt zum einen, dass eine Evolution von Ideen und ein Prozess des Lernens innerhalb der Bank stattfanden. Zum anderen zeigt es aber auch die Bedeutung von Personen oder Entrepreneuren im Finnemore'schen Sinne, die gewisse Denkmuster bankintern durchsetzen (Vgl. Kap.2.1.3.). Dazu zählen neben den Chefvolkswirten auch die Weltbankpräsidenten, wie Conable, unter dem das Thema Armut wieder auf die Weltbankagenda gesetzt wurde (Weltentwicklungsbericht 1990), oder später Wolfensohn, unter dessen Präsidentschaft sich der Paradigmenwechsel von den Strukturanpassungskrediten zu den PRSPs vollzog. Da dieses Amt von politischen Entscheidungen der Geberstaaten, hauptsächlich den USA, abhängt, ist immer noch zu fragen, wie viel Einfluss die Mitgliedsstaaten dadurch auch auf die Forschungsagenda der Weltbank haben. Dennoch sieht man ei-

nerseits lange „Lernprozesse“ und andererseits die Bedeutung von bestimmten Entrepreneuren, die diese Ideen fördern und deren Umsetzung beschleunigen.

Den entwicklungstheoretischen Prozess haben die Staaten Großbritannien und Deutschland teilweise mitvollzogen, besonders im Fall der *good governance*-Diskussion und der langsamen Ausdifferenzierung des Enzwicklungsbegriffs durch das veränderte Verständnis von Armut in den 1990er Jahren. Dennoch sind Ideen immer erst dann transferiert worden, als sie zu Schlagworten oder ganzen Programmatiken wurden. Das verdeutlicht die Schnittstellenfunktion der Weltbank zwischen theoretischer Wissensgenerierung und entwicklungspolitischer Praxis. Die Weltbank ist als semi-epistemischer Akteur also eine Organisation, die theoretisches Wissen in politische Programmatiken umwandelt. So ist es bei der Umwandlung der wirtschaftsliberalen Implikationen des Washington Consensus in die Strukturanpassungsdarlehen, der Erfahrung der negativen Wirkung defizitärer Verwaltungsstrukturen in den *good governance*-Ansatz, der Erkenntnis über die teilweise Wirkungslosigkeit von theoretischen „Patentrezepten“ in den *ownership*-Gedanken und der Bedeutung der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die entwicklungspolitische Strategieentwicklung in den PSRPs geschehen. Außerdem prägte sie mit den Weltentwicklungsberichten von 1990 und 2000/2001 das Armutsverständnis der Entwicklungsgemeinschaft mit.

Dieser lange Prozess der Ideenentwicklung von der Abkehr des „alten“ Paradigmas der Strukturanpassung bis hin zur politischen Umsetzung eines „neuen“ Paradigmas suggeriert einerseits, dass sich ein Paradigma aus verschiedenen Einzelideen erst zu einer Gesamtidee entwickeln muss. Andererseits impliziert dieser einen langwierigen Überzeugungsprozess von politischen Entscheidungsträgern. Auch wenn dies erfolgreich stattgefunden hat und ein Meinungsklima bezüglich einer bestimmten Politik geschaffen wurde, zeigt das Gebaren um die Einführung der PRSP-Strategie der Weltbank, dass ein Paradigmenwechsel in der Politik immer noch eine *politische* Entscheidung erfordert, also immer auch von dem Plazet der jeweiligen staatlichen Entscheidungsträger abhängt. Der Paradigmenwandel war innerhalb der Bank nur eine logische Schlussfolgerung aus den Wandlungsprozessen, die vorher in der intellektuellen Agenda – nicht zuletzt durch Joseph Stiglitz als Chefökonom und James D. Wolfensohn als Weltbankpräsident – stattgefunden haben. Andererseits haben die Geberstaaten ihrerseits den Prozess dahingehend beeinflusst, dass sie vorher den Rahmen, in dem die Einführung der PRSPs als Instrument zur Kreditvergabe stattfinden sollte, nämlich in Verbindung mit einer erweiterten Form der HIPC-Initiative, auf dem G8-Gipfel in Köln beschlossen hatten. Danach erst machten die

Initiative, auf dem G8-Gipfel in Köln beschlossen hatten. Danach erst machten die IFIs die PRSPs zu ihrem Vergabeinstrument. In dieser Phase haben sich die Geberstaaten also in einem hohen Maße engagiert, was wiederum auf die Bedeutung politischer Konstellationen neben dem Einfluss von Ideen auf das nationale, aber auch das internationale Agenda-setting, verweist.

## 6. Fazit

Die Fragestellung der vorliegenden Arbeit war, ob die Weltbank in den 1980er und 1990er Jahren als Ideengeberin im Sinne eines semi-epistemischen Akteurs für den Agenda-Setting-Prozess in der britischen und deutschen Entwicklungspolitik fungierte und in welchem Umfang sie dies tat. Mit dieser Frage sollten Aussagen bezüglich des Einflusses der Weltbank auf die Entwicklungspolitik der Geberländer, die in der bisherigen Forschung nur sehr allgemein herausgearbeitet wurden, anhand einer Untersuchung der britischen und deutschen Entwicklungspolitik eine Konkretisierung erfahren. Die Weltbank wurde dabei als ein semi-epistemischer Akteur definiert, der Ideen und Wissen generiert, diese in entwicklungspolitische Programmatiken umwandelt und auf die internationale Agenda setzt. Der Einfluss von Ideen wurde mittels einer Untersuchung von Politiktransfer, des Transfers dieser Programmatiken, greifbar gemacht. Das Konvergenzverhalten der Entwicklungspolitiken Großbritanniens und Deutschlands zu der Weltbankagenda und das zwischen den zwei Geberstaaten, soll Aufschluss über die Art und den Umfang dieses Transfers, ergo den programmatischen Einfluss der Weltbank, geben. Daher wurden zunächst die Entwicklungen ebendieser Programmatiken in einem Zeitraum von zwanzig Jahren nachvollzogen, bevor sie in der Analyse einander gegenübergestellt wurden.

Die Ergebnisse zeigen in Bezug auf die Fragestellung, *dass die Weltbank als semi-epistemischer Akteur Einfluss auf das Agenda-Setting der Geberstaaten in den 1980er und 1990er Jahren hatte*. An der intellektuellen Agenda der Weltbank konnte man erkennen, wie hier die komplexen Probleme der Verschuldung und der Armut im Laufe der Zeit umgedeutet, daraus neue Ideen für die Lösung dieser Probleme entwickelt und in Programmatiken ausgearbeitet wurden. Damit hat sich die Weltbank als „Denkfabrik“ (Nuscheler 2005) der westlichen Entwicklungspolitik erwiesen. *Jedoch* hat die Arbeit auch gezeigt, dass sie nicht auf alle Staaten zu jeder Zeit gleich weit reichenden Einfluss hatte, das heißt, dass ihre Rolle als Meinungsführerin im entwicklungspolitischen Bereich *nicht so umfassend und allgegenwärtig* war, wie es vielfach angenommen wird. Eine Ursache ist, dass sich in den 1990er Jahren andere Akteure, vor allem in den Foren diverser Weltkonferenzen im Prozess des Bestimmens der internationalen Entwicklungsagenda profilieren konnten. Zudem haben die nationalen Entwicklungspolitiken, insbesondere in Großbritannien, Ende der 1990er Jahre einen Bedeutungszugewinn erfahren. In diesem Rahmen hat sich vor allem das britische Department for International Development (DfID) als selbstbewusster Akteur in der internationalen Entwicklungsdiskussion herausgebildet und ist nicht

mehr nur ein „Konsument“ von Ideen, sondern auch ein „Produzent“ eben solcher. Vor diesem Hintergrund kann man sogar eher von einem tendenziellen *Rückgang* des *ideellen* Einflusses der Weltbank im Agenda-Setting der hier untersuchten Geberstaaten, insbesondere Großbritanniens, sprechen. So haben sich sowohl Großbritannien als auch Deutschland zwar gegenüber international generierten Ideen, nämlich den Millennium Development Goals, geöffnet. Der Einfluss der Weltbank wurde aber durch die Aktivitäten anderer Akteure, wie der Vereinten Nationen oder Gruppen der Zivilgesellschaft, die sich etwa im Rahmen der Weltkonferenzen engagierten, geschwächt. Diese „Akteursvielfalt“ (Messner 2001) ist unter anderem dem erweiterten Armuts- und Entwicklungsverständnis geschuldet, das nun neben der wirtschaftlichen auch eine sozial-politische und ökologische Dimension umfasst. Dies erhöhte den Bedarf an mehr interdisziplinärem Wissen, was wiederum eine Vielzahl von Einflussnischen für mehr und unterschiedliche epistemische Gruppen schuf. Im Umkehrschluss kann eben dieses Wirken von mehr und unterschiedlichen solcher Gruppen dieses Verständnis überhaupt erst geschaffen haben. An den Weltentwicklungsberichten konnte man die Öffnung der Weltbank gegenüber anderen Disziplinen nachvollziehen: Während in den 1980er Jahren ein hauptsächlich ökonomisches Verständnis von Entwicklung herrschte, brach dieses in den 1990er Jahren auf. Die konstatierte (Teil-) Entökonomisierung des Entwicklungsbegriffes, die mit der Erweiterung desselben einherging, eröffnete neue Forschungsbereiche, vor allem zur Rolle des Staates in der Entwicklung. Die Abkehr von einer allumfassenden Theorie hin zu einem pragmatischen und individualisierten Entwicklungsansatz, der mit der Poverty Reduction Strategy Papers-Strategie ein neues Vergabeinstrument hervorbrachte, hat gleichzeitig den Bedarf an individuellerem und interdisziplinärem Wissen erhöht. Die Untersuchung der Weltbank als semi-epistemischer Akteur konnte diesen langwierigen Verständniswandel und die Genese des Paradigmenwandels jenseits der konkreten Programmatiken nachzeichnen.

Den programmatischen Wandel der Weltbank haben sowohl Großbritannien als auch Deutschland mitvollzogen. Wie bereits festgestellt wurde, beeinflusste die Weltbank die nationalen Politiken jedoch eingeschränkt. So zeigten die Konvergenzverläufe zwischen der Weltbank und Deutschland bezüglich des Armutsverständnisses etwa, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bereits in den 1980er Jahren auf einem ausdifferenziertes Bild von Armut und Entwicklung basierte. In diesem Zusammenhang wurde schon früh die Bedeutung politischer Rahmenbedingungen für den positiven Verlauf von Entwicklung in Betracht gezogen. Der Wandel in der Weltbankprogrammatik hin zu *good governance* und der Refokussierung auf die Armutsthematik hat daher in Deutschland trotz der Einfüh-

rung der politischen Kriterien 1991 zu keinem fundamentalen *Verständniswandel* geführt. Darüber hinaus war der international erst in den 1990er Jahren diskutierte *ownership*-Gedanke programmatisch bereits in den 1980er Jahren in dem Hilfe zur Selbsthilfe-Ansatz verankert. So hat in Deutschland diesbezüglich ein gradueller Wandel in der Entwicklungspolitik stattgefunden, der im Vergleich zu Großbritannien *weniger ideell* an die Weltbank geknüpft war. Dennoch spielt die Weltbank hier in der *operativen* Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle als Wissensproduzent.

In Großbritannien hatte die Weltbank jedoch lange Zeit einen signifikanten Einfluss. Den wirtschaftliberalen Umschwung im entwicklungspolitischen Denken hat Großbritannien rhetorisch und ideell wesentlich mehr mitvollzogen als Deutschland, ebenso wie die anschließende Abkehr davon. Bis zu der administrativen Emanzipation der britischen Entwicklungspolitik von einer Abteilung im britischen Außenministerium (Overseas Development Administration) zu einem eigenen Ministerium war der programmatische Einfluss der Weltbank sehr deutlich. So wird in den britischen Quellen vor allem in der Übergangszeit nach den 1980er Jahren, als sich erste Wandlungsprozesse in dem bis dahin ökonomisch definierten Verständnis von Armut und eine zunehmenden Fokussierung der Ursachenforschung auf die politischen Rahmenbedingungen der Entwicklungsländer abzeichneten, sehr stark darauf verwiesen, dass man von der Weltbank gelernt habe. Hier bestand offensichtlich ein *gegenseitiges, ideelles Verständnis*. Dieser ideelle Einfluss der Weltbank auf die britische Politik hat sich gegen Ende der 1990er Jahre sogar umgekehrt: Großbritannien hat sich im Rahmen der Einführung der Poverty Reduction Strategy Papers und der Schuldenerlassinitiative von 1999 – wie auch Deutschland – nicht nur politisch engagiert, sondern hat darüber hinaus durch das DfID auch zur Wissensgenerierung im Vorfeld des Weltentwicklungsberichts von 2000/2001 aktiv beigetragen.

Eine weitere Fragestellung der Arbeit war, inwiefern sich das nationale Agenda-Setting in einem Politikfeld mit globalen Bezügen wie der Entwicklungspolitik für internationale Ideen und Lösungsstrategien öffnet und mit den eigenen ausbalanciert. Die Untersuchung der Art und des Umfangs des Politiktransfers hat gezeigt, dass die Motivation des Politiktransfers variierte. So hat die Analyse ergeben, dass externe Programmatiken teilweise aus einem Legitimationsbedarf heraus, also zur Legitimierung der eigenen, bereits bestehenden Agenden, übernommen wurden. Teilweise haben jedoch auch Lernprozesse stattgefunden. Im Laufe dieser Prozesse ließen sich die Staaten von der Wirkungslosigkeit bestehender Konzepte überzeugen oder gelangten selbst zu dieser Einsicht. Zudem adap-

tierten sie Wissen über die Ursachen sowie Ideen zur Lösung dieses Problems, so etwa in Großbritannien bei der Erweiterung des Armutsverständnisses zu Beginn der 1990er Jahre. Auch in Deutschland herrschte eine Offenheit bezüglich externer Einflüsse. So haben sich die entwicklungspolitischen Grundlinien von 1980 an den Empfehlungen des Brandt-Berichts orientiert. Auch mit der Adaption der Millennium Development Goals haben sich die Staaten wieder gegenüber internationalen Problemlösungen geöffnet. Somit zeigt sich, dass das entwicklungspolitische Agenda-Setting sowohl in den 1980er Jahren als auch in den 1990er Jahren immer wieder von internationalen Ideen und international generiertem Wissen beeinflusst wurde. Andererseits konnte man im Bezug auf die Weltbank auch erkennen, inwiefern die Staaten wiederum einen Einfluss auf die Entwicklung von internationalen Ideen haben. Obwohl sich diese Arbeit mit dem programmatischen Politiktransfer von der Weltbank auf die nationalen Politiken beschäftigten, stieß sie insbesondere hinsichtlich der Paradigmenwechsel zur Strukturanpassung Anfang der 1980er Jahre und zu der Poverty Reduction Strategy Paper-Strategie Ende der 1990er Jahre auch immer wieder auf die Frage, welchen politischen Einfluss die Geberstaaten auf die intellektuelle Agenda der Weltbank haben. Daraus ergibt sich wiederum die Frage nach der tatsächlichen Selbstbestimmtheit der Wissensgenerierung und den Grenzen von reinem *Ideentransfer*. Dies ist eine wichtige Variable, die man auf dem künftigen Weg hin zu einer umfassenden Analyse des Einfluss der Weltbank auf die Geberstaaten berücksichtigen muss.

Der Konvergenzansatz als heuristisches Analyseraster hat sich in einigen Punkten als hilfreich erweisen, an anderen Punkten jedoch nicht. So konnte damit eine langfristige *Ideenentwicklung* aufgezeigt werden und zwar jenseits von Schlagworten, die meist erst wesentlich später aufkamen, wie etwa *good governance* oder *ownership*. Außerdem konnte ein Gesamtbild geschaffen werden, wie sich die nationalen Politiken über die Jahre entwickelt haben. Dabei konnte die sehr allgemeine These des Einflusses der Weltbank dahingehend relativiert werden, dass die Weltbank nicht in jedem Bereich der dominante Akteur bei der Formulierung der nationalen Entwicklungspolitiken ist. Über die Konvergenzanalyse konnte gezeigt werden, in welchen Politikbereichen der Vergleichsstaaten Wandel parallel zur internationalen Diskussion stattgefunden hat und in welchen nicht. Die Erkenntnisse, die mittels dieses Analyserasters gewonnen wurden, sind nicht differenziert und ausgefeilt genug, den Befund eines tatsächlichen Ideentransfers zu adäquat zu belegen. An dieser Stelle sind daher künftig weitere Analysemethoden anzuwenden, die einen detaillierten Einblick in Agenda-Setting-Prozesse ermöglichen, wie etwa eine Diskurs- oder Prozessanalyse mit Instrumenten wie der teilnehmenden Beobachtung oder Interviews. In

der vorliegenden Arbeit wurde versucht, diese analytische „Lücke“ mittels eines hermeneutischen Interpretationsansatzes zu füllen. Dennoch stellte besonders in diesem Bereich die Unterschiedlichkeit der zugrunde liegenden Quellen eine Schwierigkeit dar. Die Arbeit hat jedoch in diesem begrenzten Rahmen versucht, aus der vorhandenen Literatur einheitliche und vergleichbare Informationen zu sondieren.

Doch nicht nur das Analyseraster, sondern auch der der Arbeit zugrunde liegende *epistemic community*-Ansatz bedarf weiterer Konkretisierung betreffend der Faktoren, von denen der Einfluss von *epistemic communities* auf das staatliche Agenda-Setting abhängt. Der Befund der Arbeit ist, dass der ideelle Einfluss der Weltbank auf die britische Entwicklungspolitik lange Zeit größer war als auf die deutsche. Ein Grund dafür könnte eine „sprachliche“ Ähnlichkeit der Akteure sein. Diese Ähnlichkeit bezieht sich dabei jedoch nicht auf die Sprache im linguistischen Sinne, da die Weltbank eine internationale Organisation ist, sondern stellt hier vielmehr auf die Weltbank als semi-epistemischen Akteur ab und bezieht sich auf das in der Weltbank vorherrschende Wirtschaftsverständnis, das mitunter als angelsächsisch dominiert und „unökumenisch“ (Stern/ Ferreira 1997) gilt. Eben dieses gemeinsame Wirtschafts- und auch Wissenschaftsverständnis kann an dieser Stelle eine mögliche Erklärung für die ideelle Nähe der britischen Entwicklungspolitik zur Weltbank sein. Das lässt auf den *epistemic community*-Ansatz wiederum schließen, dass sich *epistemic communities* und staatliche Entscheidungsträger auch „verstehen“ müssen, damit Ideen transferiert werden. Dies begrenzt einerseits die Auswahl der möglichen Mitglieder solcher *epistemic communities* und somit andererseits auch ihren Einfluss. Dieses „Verständnis“ kann sich jedoch auch auf den Politikprozess innerhalb der Staaten beziehen und speziell auf die hier bestehende Bereitschaft, externes Expertenwissen aufzunehmen beziehungsweise der Durchlässigkeit des Agenda-Setting-Prozesses. In diesem Zusammenhang wären in der künftigen Forschung auch die Arbeitsweise und das Wissensmanagement der nationalen Entwicklungsadministrationen zu untersuchen.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass der Transfer von Wissen und Ideen durch die Weltbank im entwicklungspolitischen Agenda-Setting der Geberstaaten Großbritannien und Deutschland eine Rolle gespielt hat. Der Umfang dessen hat jedoch variiert. Um die Art und den Umfang des Transfers und damit den Einfluss externer Ideen über die in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse hinaus genauer zu bestimmen, bedarf es jedoch der Hinzuziehung weiterer Kontrollvariablen wie den politischen Rahmenbedingungen des jeweiligen Staates oder auch den Einfluss interner Interessengruppen, also einer Öffnung der



---

Akteure. Darüber hinaus sind auch noch andere internationale Einflüsse beispielsweise der EU auf die Entwicklungspolitiken zu untersuchen. Um die Rolle der Weltbank als Ideengeberin noch weiter zu präzisieren, empfiehlt sich zudem eine Betrachtung der Agenden weiterer Geberstaaten. Die Öffnung der Akteure und die genauere Untersuchung der Rahmenbedingungen von Politiktransfer wären auch hinsichtlich des *epistemic community*-Ansatzes von Nutzen, da dies Aufschluss über die tatsächliche Bedeutung von Expertenwissen im politischen Entscheidungsprozess gibt und damit auch zur Klärung der Frage beitragen kann, inwiefern Wissenschaft Politik beeinflusst.

## 7. Literaturverzeichnis

### Sekundärliteratur:

Adam, Markus (2000): Die Entstehung des Governance-Konzepts bei der Weltbank und UN. Die EZ wird politischer, in: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 10, Oktober 2000, S. 272-247. Unter: <http://www.inwent.org/E+Z/1997-2002/ez1000-3.htm> [Stand: 03.04.2008].

Ashoff, Guido (1996): Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungspolitisch reformorientiert, politisch ein schwaches Ressort, in: Thiel, Reinhold E. (Hrsg): Entwicklungspolitiken – 33 Geberprofile. Hamburg, S. 63-78.

Ashoff, Guido (2005): Germany's Development Co-operation Policy since the early 1990s: Increased Conceptual Ambitions in Times of Severe Financial Constraint., in: Hoebink, Paul/ Olav Stokke (Hrsg): Perspectives on European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU. London/New York, S. 267-302.

Barder, Owen (2005): Reforming Development Assistance. Lessons from the UK Experience. Workingpaper des Centre for Global Development, Nr. 70, unter <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/4371> [Stand: 15.11.07].

Bendix, Paul J. (1986): Die Entwicklungspolitik Großbritanniens. Berlin.

Bendix, Paul J. (1992): Großbritanniens Entwicklungspolitik, in: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Vol.33, Nr.10, S. 20-21.

Bendix, Paul J. (1996): Großbritannien. Vom Weltreich zum mittelgroßen Geber mit Einfluß, in: Thiel, Reinold E. (Hrsg.): Entwicklungspolitiken – 33 Geberprofile. Hamburg, S. 108-114.

Bennett, Colin J (1991): What is Policy Convergence and What Causes it?, in: British Journal of Political Science, Vol. 21, S. 215-233.

Bodemer, Klaus (1985): Programmentwicklung in der Entwicklungspolitik der BRD, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.): Dritte Welt-Forschung. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, PVS-Sonderheft 16/ 1985. Opladen, S. 278-308.

Burnell, Peter (1991): Introduction to Britain's overseas aid: between idealism and self-interest, in: Bose, Anuradha/ Peter Burnell (Hrsg.): Britain's overseas aid since 1979. Between idealism and self-interest. Manchester/New York, S.1-32.

Burnell, Peter (1997): Foreign Aid in a Changing World. Buckingham/Philadelphia.

Burnell, Peter (1998): Britain's new government, new White Paper, new aid? Eliminating world poverty: a challenge for the 21<sup>st</sup> century, in: Third World Quarterly, Vol. 9, Nr. 4, S. 787-802.

Chang, Ha-Joon: Commentary, in: Ders. (Hrsg.): Stiglitz, Joseph. The Rebel within. London 2001.

- Christiansen, Karin/ Ingie Hovland (2003): The PRSP-Initiative: Multilateral Policy Change and the Role of Research. Working Paper 216, ODI, London, unter: <http://www.odi.org.uk/RAPID/Publications/Documents/WP216.pdf> [Stand 29.04.08].
- Cox, Aidan/ John Healy (1998): The 1997 White Paper: Powerful Poverty Commitment, Imprecise Operational Strategy, in: *Journal of International Development*, Vol. 10, Nr. 2, S. 227-234.
- Dolowitz, David/ David Marsh (1996): Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, in: *Political Studies*, Vol. 44, S. 343-357.
- Dolowitz, David/ David Marsh (2000): Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in: *Governance*, Vo. 13, Nr. 1, S. 5-24.
- Eberlei, Walter (2000): Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung. Poverty Reduction Strategies als neues Konzept – auch für das BMZ?, in: *E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 41, Nr. 6, S. 165-168.
- Erswell, Christopher (1994): UK Aid Policy and Practice 1974-90. An Analysis of the Poverty Focus, Gender Consciousness and Environmental Sensitivity of British Official Aid. Liverpool, unter: <http://members.lycos.co.uk/CCErswell/> [Stand: 13.06.2008].
- Evers, Hans-Dieter/ Markus Kaiser/ Christine Müller (2003): Entwicklung durch Wissen – Eine neue globale Wissensarchitektur, in: Kaiser, Markus (Hrsg.): *WeltWissen. Entwicklungszusammenarbeit in der Weltgesellschaft*. Bielefeld, S. 43-78.
- Finnemore, Martha (1993): International Organizations as Teacher of Norms. The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy, in: *International Organization*, Vol. 47, Nr. 4, S. 565-598.
- Finnemore, Martha (1996): *National Interests in International Society*. Ithaca/New York.
- Finnemore, Martha/ Kathryn Sikkink (1998): International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization*, Vol. 52, Nr. 2, S. 887-917.
- Flick, Uwe (2005): *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. 3. Auflage. Reinbek.
- Fues, Thomas/ Brigitte I. Hamm (2001): Die Weltkonferenzen und ihre Folgeprozesse: Umsetzung in die deutsche Politik, in: Dies. (Hrsg.): *Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance*. Bonn, S. 44-124.
- Gerster, Richard (1993): Die Weltbank unter Reformdruck. Der Wapenhans-Report und wie weiter?, in: *E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 34, Nr. 7, S. 160-161.
- Gilbert, Christopher L./ David Vines (2006): The World Bank: an overview of some major issues, in: Dies. (Hrsg.): *The World Bank. Structure and Policies*. Cambridge, S. 10-39.
- Goldberg, Jörg (2000): Front gegen die Armut? Neue Strategien der Bretton-Woods-Institutionen, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Vol. 45, Nr. 4, S. 456-464.
- Goldstein, Judith /Robert Keohane (1993): Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, in: Dies. (Hrsg.): *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaka/ New York, S. 3-31.

Goudie, Andrew (1998): Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21<sup>st</sup> Century. An Overview of the 1997 White Paper on International Development, in: *Journal of International Development*, Vol. 10, Nr. 2, S. 167-183.

Haas, Peter M. (1992): Introduction: epistemic communities and international policy coordination, in: *International Organization*, Vol. 46, Nr. 1, S. 1-35.

Haas, Peter M. (1993): Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Co-operation, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Regime Theory and International Relations*. Oxford, S. 168-202.

Hammel, Werner (2001): Entwicklungszusammenarbeit ist politischer geworden. Der Einfluß der politischen Theorie, in: Thiel, Reinold E. (Hrsg.): *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, 2. Auflage. Bonn, S. 186-194.

Harpe, Michael von (1988): Die Politik der Bundesregierung in der Weltbank, in: Koll, Thomas U. (Hrsg.): *Die Weltbank. Struktur, Aufgaben und Bedeutung*. Berlin, S. 133-143.

Hauff, Volker (Hrsg.) (1987): *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*. Greven.

Hillebrands, Bernd (1998): Brundtland-Bericht, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon Dritte Welt*. Hamburg, S. 124-125.

Hoebink, Paul/ Olav Stokke (Hrsg.) (2005): *Perspectives on European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*. London/New York, S. 1-32.

Holtz, Uwe (1986): Einige Bemerkungen zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe und zur Rolle der multilateralen Organisationen, in: Clausen, Alden W. et al. (Hrsg.): *Die Weltbank nach 40 Jahren. Herausforderung und Antwort. Ein Weltbank-Symposium am 17. April 1986 in Bonn – Bad Godesberg. Arbeitspapiere zur Internationalen Politik*, Bd. 42. Bonn, S. 50-58.

Holtz, Uwe (1988): Einfluß von IWF/ Weltbank-Anpassungsprogrammen auf die Entwicklung der Dritten Welt – zu einem Hearing im Deutschen Bundestag, in: Koll, Thomas U. (Hrsg.): *Die Weltbank. Struktur, Aufgaben und Bedeutung*. Berlin, S. 97-111.

Holzinger, Katharina/ Christoph Knill (2005): Causes and conditions of cross-national policy convergence, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, Nr. 5, S. 775-796.

Johnson, Erik/ Diane Stone (2000): The genesis of the GDN, in: Stone, Diane (Hrsg.): *Banking on Knowledge. The Genesis of the Global Development Network*. London/New York, S. 3-24.

Jørgens, Helge (2004): Governance by diffusion: implementing global norms through cross-national imitation and learning, in: Lafferty, William M. (Hrsg.): *Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function*. Cheltenham/Northampton, S. 246-283.

Kaiser, Markus/ Evers Hans-Dieter (2003): Vom Projektwissen zum vernetzten Steuerungswissen- Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwick-

lung, in: Kaiser, Markus (Hrsg.): WeltWissen. Entwicklungszusammenarbeit in der Weltgesellschaft. Bielefeld, S. 79-104.

Kanbur, Ravi/ David Vines (2006): The World Bank and poverty reduction: past, present and future, in: Gilbert, Christopher L./ David Vines (Hrsg.): The World Bank. Structure and Policies. Cambridge, S. 87-108.

Kapur, Davesh/ John P. Lewis/ Richard Webb (1997): Demotion and rededication : 1991 to the mid-1990s, in: Dies. The World Bank. Its First Half Century, Vol. 1: History. Washington, D.C., S. 331-378.

Kapur, Davesh/ John P. Lewis/ Richard Webb (1997a): The Bank's Institutional Identity: Governance, Internal Management, External Relations, in: Dies. The World Bank. Its First Half Century, Vol. 1: History. Washington, D.C., S. 1161-1216.

Knill, Christoph (2005): Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches, and Explanatory Factors, in: Journal of European Public Policy, Vol. 12, Nr. 5, S. 764-774.

Loewe, Markus (2005): Die Millennium Development Goals: Hintergrund, Bedeutung und Bewertung aus Sicht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. DIE Discussion Paper 12/2005. Bonn, unter: [http://www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/0/ec343b8b532dab1cc1256f81003064be/\\$FILE/MDGs%20BB%20DiscPaper%20InternetFass.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/0/ec343b8b532dab1cc1256f81003064be/$FILE/MDGs%20BB%20DiscPaper%20InternetFass.pdf) [Stand: 07.04.2008].

May, Ronald S./ Dieter Schumacher/ Mohammed H. Malek (1989): Overseas Aid – The Impact and Germany. New York/ London/ Toronto/ Sidney.

Menzel, Ulrich (1992): Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie. Frankfurt am Main.

Messner, Dirk/ Franz Nuscheler (1996): Die Weltkonferenzen der 1990er Jahre. Eine „Gipflei“ ohne neue Perspektiven?, in: Dies. (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion. Bonn, S. 160-170.

Messner, Dirk (2001): Weltkonferenzen und Global Governance. Anmerkungen zum radikalen Wandel vom Nationalstaatensystem zur Global Governance-Epoche, in: Fues, Thomas/ Brigitte I. Hamm (Hrsg.): Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance. Bonn (2001).

Mayring, Philipp (2007): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 9. Auflage, Weinheim/ Basel.

Moore, Mick/ James Putzel (1999): Politics and Poverty: A Background Paper for the World Development Report 2000/1, unter: <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/DfID-Project-Papers/synthes.pdf> [Stand: 29.04.08].

Morrissey, Oliver/ Brian Smith/ Edward Horesh (1992): British aid and international trade. Buckingham.

Morrissey, Oliver (2002): British Aid Policy Since 1997. Is DfID the Standard Bearer for Donors? CREDIT Research Paper Nr.02/23, University of Nottingham, unter:

<http://www.nottingham.ac.uk/economics/credit/research/papers/CP.02.23.pdf> [Stand: 22.11.07].

Morrissey, Oliver (2005): British aid policy in the 'Short-Blair' years, in: Hoebink, Paul/Olav Stokke (Hrsg.): Perspectives on European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU. London/New York, S. 161-183.

Mosley, Paul (1991): Britain, the World Bank and structural adjustment, in: Bose, Anuradha/ Peter Burnell (Hrsg.): Britain's overseas aid since 1979. Between idealism and self-interest. Manchester/New York, 74-86.

Mosley, Paul/ Jane Harrigan/ John Toye (1995): Aid and Power. The World Bank and Policy-based Lending, Vol. 1, 2.Auflage. London/ New York.

Neini, Ahmad (1985): Deutschland, in: Holthus, Manfred/ Dietrich Kebschull (Hrsg.): Die Entwicklungspolitik wichtiger OECD-Länder. Eine Untersuchung der Systeme und ihrer außenwirtschaftlichen Implikation, Bd. 1. Hamburg, S. 501-639.

Nielinger, Olaf (1998): Demokratie und Good Governance in Afrika. Internationale Demokratisierungshilfe als neues entwicklungspolitisches Paradigma?, aus der Reihe: Demokratie und Entwicklung, Bd. 30., Hamburg.

Nord-Süd-Kommission (1980).Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen. Köln.

Nullmeier, Frank (2006): Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse?, in: Keller, Reiner/Andreas Hirsland/Werner Schneider/Willi Viehöver (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band 1: Theorien und Methoden. 2. Auflage. Wiesbaden.

Nuscheler, Franz (1986): Die Entwicklungspolitik der Regierung Thatcher. Wie konservativ ist die Overseas Aid-Politik der britischen Konservativen?. Bonn.

Nuscheler, Franz (2005): Entwicklungspolitik. Lern- und Arbeitsbuch. 6. Auflage. Bonn.

Nuscheler, Franz/ Michèle Roth (2006): Die Millennium-Entwicklungsziele: ihr Potenzial und ihre Schwachstellen. Eine kritische Zusammenfassung, in: Dies. (Hrsg.): Die Millennium-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg? Bonn, S. 15-44.

OECD (1994): Development Co-operation Review Series, Nr. 1: United Kingdom. Paris.

OECD (1996): Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation. May 1996. Paris, unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf> [Stand: 07.04.2008].

OECD (1997): Development Co-operation Review Series, Nr. 25: United Kingdom. Paris.

OECD (1998): Development Co-operation Review Series, Nr. 29: Germany. Paris.

- OECD (2001): Development Co-operation Review: United Kingdom. Pre-print of the DAC Journal, Vol. 2, Nr. 4. Paris, unter:  
<http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/30716216.pdf> [29.10.2007].
- Renger, Jochen (2003): Von der Entwicklungszusammenarbeit zur internationalen Zusammenarbeit – Herausforderungen, Handlungsfelder, Perspektiven, in: Kaiser, Markus (Hrsg.): WeltWissen – Entwicklungszusammenarbeit in der Weltgesellschaft. Bielefeld, S.19-43.
- Remmert, Michael (1988): Entwicklungspolitik in Großbritannien. Freiburg.
- Rose, Richard (1993): Lesson-drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space. Chatham, New Jersey.
- Schmid, Annette (1998): Ownership, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt. Hamburg, S. 592.
- Siebold, Thomas (1996): Armutsbekämpfung oder Strukturanpassung? Kontinuität und Wandel der Weltbankprogrammatik für Afrika, in: Messner, Dirk/ Franz Nuscheler (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion. Bonn, S. 37-61.
- Squire, Lyn (2006): Why the World Bank should be involved in development research, in: Gilbert, Christopher L./ David Vines (Hrsg.): The World Bank. Structure and Policies. Cambridge, S. 108-132.
- Stern, Nicholas/ Francisco Ferreira (1997): The World Bank as “Intellectual Actor”, in: Kapur, Daves/ John P. Lewis/ Richard Webb (Hrsg.): The World Bank. Its First half Century, Vol. 2: Perspectives. Washington, D.C., S. 523-609.
- Stieglitz, Joseph (2000): Scan globally, reinvent locally. Knowledge infrastructure and the localisation of knowledge, in: Stone, Diane (Hrsg.): Banking on Knowledge. The Genesis of the Global Development Network. London/New York, S. 24-44.
- Stokke, Olav (2005): The Changing International and Conceptual Environments of Development Co-operation, in: Hoebink, Paul/ Olav Stokke (Hrsg.): Perspectives on European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU. London/New York, 32-112.
- Stone, Diane (Hrsg) (2000): Banking on Knowledge. The Genesis of the Global Development Network. London/ NewYork.
- Stone, Diane (2004): Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalisation’ of Policy, Journal of European Public Policy, Vol. 11, Nr. 3, S. 545-66.
- Stone, Diane/ Simon Maxwell (Hrsg.) (2005): Global Knowledge Networks and International Development. Bridges across boundaries. London/ New York.
- Stone, Diane/ Christopher Wright (2007): Introduction: The currency of change: World Bank lending and learning in the Wolfensohn era, in: Dies. (Hrsg.): The World Bank and Governance. A Decade of Reform and Reaction. Oxon/ New York, S. 1-27.

Terberger-Stoy, Eva/ Marcel Tyrell (2000): Joseph E. Stiglitz. Die Informationsökonomik und die Unvollkommenheit der Märkte, in: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 41, Nr. 2, S. 46-48.

Tetzlaff, Rainer (1996): Weltbank und Währungsfonds. Gestalter der Bretton-Woods-Ära. Opladen.

Tetzlaff, Rainer/ Cord Jakobeit (2005): Das nachkoloniale Afrika. Politik-Wirtschaft-Gesellschaft. Wiesbaden.

Theobald, Christian (2000): Zur Ökonomik des Staates. Good Governance und die Perzeption der Weltbank. Baden-Baden.

Thiel, Reinold E. (1996): Das Ende einer Ära. Die Neuorientierung der Entwicklungspolitik in den 90er Jahren, in: Ders. (Hrsg.): Entwicklungspolitiken – 33 Geberprofile. Hamburg, S. 13-43.

Thiel, Reinold E. (1999): Zur Neubewertung der Entwicklungstheorie – Einleitung, in: Ders. (Hrsg.): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie. Bonn, S. 9-35.

Thiele, Rainer/ Manfred Wiebelt (2000): Sind die Strukturanpassungen der Weltbank gescheitert? Eine Bilanz der Erfahrung nach zwei Jahrzehnten. Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 357. Kiel.

Twele/ Cord (1995): Die Entwicklungspolitik der Weltbank-Gruppe vor dem Hintergrund der Schulungskrise der „Dritten Welt“ seit Beginn der achtziger Jahre. Europäische Hochschulschriften 5, Bd. 1687. Frankfurt am Main/ Berlin/ Bern/ New York/ Paris/ Wien.

Ulbert, Cornelia (2005): “Wissensunternehmer” und Argumentationsprozesse bei der Formulierung der ILO-Konvention zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit, in: Ulbert, Cornelia/ Christoph Weller (Hrsg.): Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik. Wiesbaden, S. 247-283.

van de Sand, Klemens/ Ralf M. Mohs (1991): Neue politische Kriterien des BMZ, in: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 10, S. 4-5.

Vereker, John (2002): Blazing the Trail: Eight Years of Change in Handling International Development, in: Development Policy Review, Vol. 20, Nr. 2, S. 133-140.

Warren, Debbi (2004): The Drivers of Change Approach. ODI Synthesis Paper No. 3, unter: [http://www.odi.org.uk/RAPID/projects/R0219/docs/Synthesis\\_3\\_final.pdf](http://www.odi.org.uk/RAPID/projects/R0219/docs/Synthesis_3_final.pdf) [Stand: 11.04.2008].

Weidnitzer, Eva (1997): German Aid Policies for Poverty Reduction. ODI Working Paper, Nr. 101. London/ Berlin.

Wilmshurst, John/ Paul Ackroyd/ Rosalind Eyben (1992): Implications for UK aid of current thinking on poverty reduction. IDS Discussion Paper, Nr. 307. London.

Wissing, Thomas (1994): Die gegenwärtige Diskussion über die Kriterien bei der Vergabe staatlicher Entwicklungshilfe. Europäische Hochschulschriften 31, Bd. 265. Frankfurt am Main/ Berlin/ Bern/ New York/ Paris/ Wien.



Wolfrum, Edgar (2006). Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart. Stuttgart.

Young, Ralph (2001): New Labour and international development: a research report, in: Progress in Development Studies, Vol. 1, Nr. 3, S. 247-253.

### **Primärquellen Weltbank:**

#### *Weltentwicklungsberichte:*

Weltbank (1980): Weltentwicklungsbericht 1980. Washington, D.C.

Weltbank (1981): Weltentwicklungsbericht 1981. Washington, D.C.

Weltbank (1982): Weltentwicklungsbericht 1982. Washington, D.C.

Weltbank (1983): Weltentwicklungsbericht 1983. Washington, D.C.

Weltbank (1984): Weltentwicklungsbericht 1984. Washington, D.C.

Weltbank (1985): Weltentwicklungsbericht 1985. Washington, D.C.

Weltbank (1986): Weltentwicklungsbericht 1986. Washington, D.C.

Weltbank (1987): Weltentwicklungsbericht 1987 Washington, D.C.

Weltbank (1988): Weltentwicklungsbericht 1988 Washington, D.C.

Weltbank (1989): Weltentwicklungsbericht 1989 Washington, D.C.

Weltbank (1990): Weltentwicklungsbericht 1984 Washington, D.C.

Weltbank (1991): Weltentwicklungsbericht 1991. Entwicklung als Herausforderung. Washington, D.C.

Weltbank (1992): Weltentwicklungsbericht 1992. Entwicklung und Umwelt. Washington, D.C.

Weltbank (1993): Weltentwicklungsbericht 1993. Investitionen in die Gesundheit. Washington, D.C.

Weltbank (1994): Weltentwicklungsbericht 1994. Infrastruktur und Entwicklung. Washington, D.C.

Weltbank (1995): Weltentwicklungsbericht 1995. Arbeitnehmer im weltweiten Integrationsprozess. Washington, D.C.

Weltbank (1996): Weltentwicklungsbericht 1996. Vom Plan zum Markt. Washington, D.C.

Weltbank (1997): Weltentwicklungsbericht 1997. Der Staat in einer sich ändernden Welt. Washington, D.C.

Weltbank (1999): Weltentwicklungsbericht 1998/ 1999. Entwicklung durch Wissen. Frankfurt am Main.

Weltbank (2000): Weltentwicklungsbericht 1999/ 2000. Globalisierung und Lokalisierung. Neue Wege im entwicklungspolitischen Denken. Frankfurt am Main.

Weltbank (2001): Weltentwicklungsbericht 2000/2001. Bekämpfung der Armut. Bonn.

*Sonstige Veröffentlichungen:*

Burnside, Craig/ David Dollar (1997): Aid, Growth and Policies, unter: <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1777/wps1777.pdf> [Stand: 20.05.2008].

Weltbank (1998a): Assessing Aid: What Works, What Doesn't, And Why?. Washington, D.C./ New York, unter: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/02/23/000094946\\_99030406212262/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/02/23/000094946_99030406212262/Rendered/PDF/multi_page.pdf) [Stand: 24.01.2008].

Weltbank (1989a): Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study. Washington, D.C.

Weltbank (1993): Poverty Reduction Handbook. 2. Auflage, Washington, D.C., unter: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1993/04/01/000009265\\_3970716142245/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1993/04/01/000009265_3970716142245/Rendered/PDF/multi0page.pdf) [Stand: 24.01.2008].

Weltbank (1999a): Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries. September 1999, unter: [http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1092340662634/build\\_en.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1092340662634/build_en.pdf) [Stand: 07.04.08].

*Reden:*

Reagan, Ronald (1981): Remarks at the Annual Meeting of the Boards of Governors of the World Bank Group and International Monetary Fund, 29. September 1981, in: Office of the Federal Register (Hrsg.): Public Papers of the President of the United States, Bd. I. Washington, D.C.

Stieglitz, Joseph (1998): Towards a new Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes. The 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva, October 1998, unter: <http://siteresources.worldbank.org/CDF/Resources/prebisch98.pdf> [Stand: 16.03.08].

Wolfensohn, James D. (1998). Die andere Krise. Rede an den Verwaltungsrat am 6. Oktober 1998, Washington D.C., unter: <http://www.worldbank.org/html/extdr/am98/jdw-sp/am98-de.pdf> [Stand 16.03.08].

Wolfensohn, James D. (1999): Ein Vorschlag für einen umfassenden Entwicklungsrahmen, unter: <http://siteresources.worldbank.org/CDF/Resources/cdf-german.pdf> [Stand: 04.04.2008].

*Symposien:*

Husain, Ishrat/ Ishac Diwan (1989): Dealing with the Debt Crisis – A World Bank Symposium. The World Bank: Washington, D.C.

Smith, Gordon W./ Cuddington, John T. (1986): International debt and the Development Crisis – A World Bank Symposium. The World Bank: Washington, D.C.

### **Primärquellen Großbritannien:**

#### *Veröffentlichungen der Regierung:*

DfID (1997): Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21<sup>st</sup> Century. London.

DfID (2000): Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor. London.

DfID (2000a): Working in Partnership with the World Bank Group. London, unter: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/ispworldbank.pdf> [Stand: 29.04.08].

DfID/ ESCOR (2001): Poverty Elimination: The Role of Economic and Social Research. London.

ODA (1992): Aid and Poverty Reduction. ODA Technical Note No.3, in: Wilmshurst, John/ Paul Ackroyd/ Rosalind Eyben (1992): Implications for UK aid of current thinking on poverty reduction. IDS Discussion Paper, Nr. 307. London.

#### *Reden/ Artikel::*

Chalker, Lynda (1990): Britain's Role in the Multilateral Aid Agencies, in: Development Policy Review, Vol. 8, S. 355-364.

Chalker, Lynda (1992): Aid and Poverty, in: Journal of International Development, Vol. 4, Nr. 1, S. 87-93.

Chalker, Lynda [Baroness Chalker of Wallasey] (1994): Britain's Approach to Multilateral Aid, in: Development Policy Review, Vol. 12, Nr. 3, S. 243-250.

Howe, Geoffrey (1982): The International Monetary Fund and the World Bank: The British Approach, in: International Affairs, Vol. 58, S. 199-209.

Marten, Neil (1981): Ohne Titel, in: Mitchell, John (Hrsg.): Fight World Poverty. Mass Lobby on Brandt – Tuesday 5th May. Mass Lobby Report. London.

Short, Clare (1999): Debt Relief for Poverty Reduction. Rede vor dem Commonwealth Sekretariat, London am 22 April 1999, unter: <http://www.epolitix.com/EN/MPWebsites/Clare+Short/806d3d76-b287-4b76-af3e-6aa48899266b.htm> [Stand: 29.04.08].

#### *Parlamentaria::*

HMSO (1980): Hansard vom 20. Februar 1980, 5th Series, Vol. 979, Col. 464-465.

(Neil Marten)

HMSO (1987): Hansard vom 20. Juli 1987, 6th Series, Vol. 120, Col. 17, 19, 20.

(Chris Patten)

HMSO (1988): Hansard vom 28. Juli 1988, 6th Series, Vol. 138, Col. 690, 699, 700, 701.

(Chris Patten)

HSMO (1990): Hansard vom 14. Juni 1990, 6th Series, Vol. 174, Col. 579, 580, 582.

(Lynda Chalker)

HMSO (1990a): Hansard vom 26. Juni 1990, 6th Series, Vol. 175, Col. 54, 252, 253, 257.

(Lynda Chalker)

HMSO (1990b): Hansard vom 11. Juli 1990, 6th Series, Vol. 175, Col. 223-230.

(Lynda Chalker)

HSMO (1990c), Hansard vom 14. Dezember 1990, 6th Series, Vol. 182, Col. 1233, 1234, 1296.

(Lynda Chalker)

HMSO (1991), Hansard vom 14. Januar 1991, 6th Series, Vol. 138, Col. 696, 697, 704.

(Lynda Chalker, Ann Clywd)

HSMO (1991a), Hansard vom 16. Juli 1991, 6th Series, Vol. 195, Col. 106w.

(Lynda Chalker)

### **Primärquellen Deutschland:**

#### *Veröffentlichungen der Regierung:*

BMZ (1980): Die Entwicklungspolitischen Grundlinien der deutschen Entwicklungspolitik unter Berücksichtigung der Empfehlungen der „Unabhängigen Kommission für internationale Entwicklungsfragen“. Bonn.

BMZ (1983): Fünfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Bonn.

BMZ (1986): Grundlinien der Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Bonn.

BMZ (1988): Siebenter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Bonn.

BMZ (1991): Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Bonn.

BMZ (1993): Grundlinien der Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Bonn.

BMZ (2001): Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Bonn.

BMZ (2003): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut. BMZ – Materialien Nr. 106, 2. unveränderte Auflage, Bonn, unter:

[http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/ap2015\\_kurz.pdf](http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/ap2015_kurz.pdf) [Stand: 13.06.2008].

BMZ (2005): Der Beitrag der Bundesregierung zur Umsetzung der Millenniums Entwicklungsziele. BMZ – Materialien Nr. 104. Bonn, unter:

<http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/materialie140.pdf> [Stand: 29.11.2007].

BMZ (2005a): Millenniums-Entwicklungsziele. Herausforderungen zu Beginn des dritten Jahrtausends, unter:

[http://www.bmz.de/de/service/infothek/buerger/themen/beihefter\\_MDG.pdf](http://www.bmz.de/de/service/infothek/buerger/themen/beihefter_MDG.pdf) [Stand: 13.06.2008].

Huber, Rudolf (Hrsg.) (1992): Grundsätze und Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren. Forschungsbericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 102. Köln.

#### *Reden/Artikel:*

Warnke, Jürgen (1985): Entwicklungshilfe hat nicht versagt. Interview mit Jürgen Warnke im Volksblatt vom 14. Dezember 1985, in: Pressereferat des BMZ (Hrsg.): Entwicklungspolitik – Spiegel der Presse, Jg.1986, Nr. 1, S. 2-4.

Warnke, Jürgen (1985a): Für deutsche Unternehmen hält die öffentliche Hand einen breitgefächerten Förderungskatalog bereit. Handelsblatt vom 31. Dezember 1985, in: Pressereferat des BMZ (Hrsg.): Entwicklungspolitik – Spiegel der Presse, Jg.1986, Nr. 1, S. 2.

Warnke, Jürgen (1986): Die Bundesrepublik Deutschland und die Weltbank: Partner der Entwicklungshilfe, in: Clausen, Alden W. et al. (Hrsg.): Die Weltbank nach 40 Jahren. Herausforderung und Antwort. Ein Weltbank-Symposium am 17. April 1986 in Bonn – Band Godesberg. Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, Bd. 42. Bonn, S. 28-34.

Wieczorek-Zeul, Heidemarie (2000): „Frieden braucht Entwicklung“. Regierungserklärung am 19. Mai 2000 im Deutschen Bundestag, unter:

<http://www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/rede2000051901.html> [Stand: 10.05.08].

#### **Internetquellen:**

BMZ (2008): HIPC-Initiative, unter:

[http://www.bmz.de/de/themen/entschuldung/instrumente/hipc\\_initiative/index.html](http://www.bmz.de/de/themen/entschuldung/instrumente/hipc_initiative/index.html) [Stand:10.07.2008].

Weltbank (2008): Voting Powers, unter:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/BO DEXT/0,,ctentMDK:20124831~isCURL:Y~menuPK:64020035~pagePK:64020054~piPK:64020408~theSitePK:278036,00.html> [Stand: 10.06.2008].

Weltbank (2008a): Lending, Learning, Knowledge Cycle, unter:  
<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,contentMDK:20279994~menuPK:477174~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469372,00.html#LLK>  
[Stand: 10.06.2008].

Weltbank (2008b): Poverty Reduction Strategy Papers, unter:  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20120705~menuPK:51557~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html> [Stand:  
07.04.2008].

Weltbank (2008c): Interview mit Nicholas Stern zum Weltentwicklungsbericht 2000/1001,  
unter:  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,contentMDK:20195481~isCURL:Y~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html>  
[Stand: 07.04.2008].

## **8. Anhang**

**Anhang 1: Lending, Learning, and Knowledge Cycle, Quelle: Weltbank (2008a).**

**Anhang 2: Weltbankberichte 1980-2000, Quelle: Eigene Darstellung.**

**Anhang 3: Die Millennium Development Goals, Quelle: BMZ (2005a: 4-5).**

**Anhang 4: Official Development Assistance (ODA) Großbritanniens und Deutschlands in den 1980er und 1990er Jahren**

**Großbritannien, Quelle: OECD (1997: 61).**

**Deutschland, Quelle: OECD (1998: 56).**