

Thesen

zum Referat von Frau Dr. Sabine Schlemmer-Schulte, Heidelberg

Armut inmitten des Überflusses ist nach wie vor eine der größten Herausforderungen, vor denen die Welt heute steht. Das Phänomen der Globalisierung hat die weltweite Armut eher verstärkt. Globalisierung begann in der 80er Jahren des vorhergehenden Jahrhunderts und führte zu immer schnelleren und größeren grenzüberschreitenden Kapital-, Technologie-, Informations-, Wissens-, und Handelsflüssen parallel zu einer dramatischen Liberalisierung und Deregulierung der Märkte. Im Rahmen der Globalisierung gewannen nichtstaatliche Akteure wie Non-governmental Organizations (NGOs) und die Privatwirtschaft auf internationaler Ebene an Einfluss.

Die Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) haben bisher kein einheitliches Konzept zur Armutsbekämpfung im Zeitalter der Globalisierung vorgelegt. Ihre Arbeit würde von einer bisher nur ansatzweise oder abwesenden "Rule of Law" orientierten Strategie auf vier Ebenen profitieren:

1. Länderebene: Design eines integrierten entwicklungslandspezifischen "Rule of Law" Konzepts als Basis für individuelle Entwicklungshilfe durch IFIs.
2. Globale Ebene: Über die Perspektive des einzelnen Entwicklungslandes und entsprechender Entwicklungsberatung hinausgehend, Forschung zur und aktive Beteiligung der IFIs an der Errichtung eines internationalen "Rule of Law" Systems für Wirtschaft und Finanzen, das Entwicklung zum integrierten Bestandteil macht.
3. Interne, institutionelle Ebene: Verstärkung der internen "Rule of Law" der IFIs durch verbesserte Standards und Einführung von internen, unabhängigen Kontrollmechanismen.
4. Partnerschaft: Über die lose und zumeist informelle Kooperation zwischen IFIs hinausgehend, Errichtung eines formalen "Rule of Law" Rahmens für Koordination bzw. Überdenken der Gesamtorganisation multilateraler Entwicklungshilfe mit möglicher Einbeziehung weiterer Akteure wie etwa der Privatwirtschaft.

1. Die Arbeit der IFIs konzentriert sich nach wie vor auf die Betreuung der Mitgliedsländer aus dem Süden durch Beratung und Finanzierung von Programmen auf der Basis von Wirtschafts- und Rechtsmodellen, die aus dem Norden importiert werden. Ein entwicklungslandspezifisches "Rule of Law" Konzept i. w. S. für arme IFI Mitglieder wurde bisher nur ansatzweise entwickelt. Zu häufig werden insbesondere Strukturanpassungsprogramme unter nördlichen Vorzeichen bzw. dem "Washington Consensus" abgeschlossen. Ähnlich sieht es bei den institutionellen oder "good governance" und die "rule of law" i. e. S. fördernden Begleitprogrammen aus. Der Rechtsrahmen, auf dessen Basis IFIs operieren, würde eine verstärkte Betonung eines entwicklungslandspezifischeren Inhalts von Finanzierungen durch entsprechende Korrekturen in Finanzierungsverträgen und ihnen zugrundeliegenden *policies* erlauben. Lediglich politische

Reformen können nicht unterstützt werden, was in Anbetracht der Tatsache, daß bisher die zwingende Notwendigkeit einer Demokratie für wirtschaftliche und soziale Entwicklung empirisch nicht nachgewiesen wurde, auch nicht weiter schlimm ist. Die durch die IFI Gründungsverträge bedingte Konzentration auf wirtschaftliche und soziale Entwicklung trägt jedenfalls indirekt zu politischer Entwicklung bei.

2. Insbesondere durch die Errichtung der World Trade Organization (WTO) hat sich der internationale Wirtschaftsrechtsrahmen, in dem Entwicklungshilfe finanziert wird, drastisch geändert. Die IFIs haben es bisher versäumt, diesem Rahmen und der in ihm nur ansatzweise vorhandenen Behandlung von Problemen der Entwicklungshilfe Aufmerksamkeit zu schenken. Sie beschränken sich vorzugsweise auf die Kenntnisnahme der neuen Vertragswerke, obwohl auf Grund des fehlenden Augenmerks für Probleme der Entwicklungsländer, IFIs größere Schwierigkeiten bei der Beratung in Sachen Wirtschaftsprogrammen haben (Stichwort HIV/AIDS Programme, Subventionen von Rohstoffexporten). Im Bereich des internationalen Finanz- und Währungsrechtsrahmens drängen die Erfahrungen mit der zunehmenden chronischen Verschuldung von Entwicklungsländern und den nicht abreißen Finanzkrisen zum Überdenken der exzessiven Liberalisierung und Deregulierung der Märkte. Insbesondere die Abwesenheit eines wirklich integrierten, fairen globalen Handels- und Finanzmarktes aus der Sicht von Entwicklungsländern sollte als *policy* Problematik auf internationaler Ebene von den IFIs angesprochen werden. Die Satzungen der IFIs bieten für diese vielleicht ungewohnte und neue Rolle ausreichend Basis.

3. Die leider meist unter nördlichen Vorzeichen stattfindende Intervention der IFIs durch *conditionalities* für Entwicklungshilfe hat zu einer erheblich größeren Einwirkung der IFIs auf die Bevölkerung in Entwicklungsländern geführt. Anders als kommerzielle Finanzinstitutionen, stehen IFIs *de facto* in direktem Kontakt mit der Bevölkerung in Entwicklungsländern durch Beteiligung an der Projektentstehung und durch die enge Überwachung von Projektumsetzung. Sie stehen ferner in direktem Kontakt mit der Privatindustrie, die im Rahmen öffentlicher Auftragsvergabe an der Projektumsetzung beteiligt ist und aufgrund der Empfehlung der IFIs einen Auftrag zur Projektumsetzung erhält bzw. auf einer schwarzen Liste der IFIs geführt wird sobald Bestechung bei der Auftragsvergabe begangen wurde. *Public-Private Partnerships* haben den Kontakt zwischen Privatsektor und IFIs ebenfalls verstärkt. In allen diesen Fällen, in denen ansonsten vornehmlich mit Regierungen zusammenarbeitende IFIs Kontakte zu bzw. Auswirkungen auf Individuen haben, sollten sowohl verbesserte Standards für IFI-Aktivitäten als auch unabhängige Kontrollmechanismen entwickelt werden, die Privaten die Möglichkeit bieten würden, IFIs zur Rechenschaft zu ziehen. Analysiert werden sollten IFI Aktivitäten auch auf ihre *ultra vires* Eigenschaft, selbst wenn sie möglicherweise keine direkte Drittwirkung entfalten aber das interne "Rule of Law" System der IFIs durch die allgemein reduzierte Glaubwürdigkeit der IFIs schädigen. Eine solche Stärkung der inter-

nen "Rule of Law" Struktur kann problemlos aufgrund der Satzungen der IFIs und ohne Verlust ihrer Immunität vor nationalen Gerichten durchgeführt werden.

4. Die enorme Erweiterung des Aufgabenkreises der IFIs seit der Gründung der ersten ihrer Art (Bretton Woods Organizations Mitte der 1940er) hat zu einer Überlappung der Kompetenzen der IFIs und einhergehenden Fällen von sich widersprechendem Rat in Sachen Entwicklungshilfe geführt. Einen formalen Rahmen für Koordination von Entwicklungshilfe unter IFIs gibt es nicht, von einem ebensolchen Rahmen für IFIs und weitere Akteure, die Entwicklungshilfe im weitesten Sinne leisten wie etwa der Privatwirtschaft, bilateralen Institutionen und NGOs ganz abgesehen. Das krassste Beispiel in dieser Hinsicht bieten der International Monetary Fund (IMF) und die International Bank for Reconstruction and Development (IBRD oder World Bank), die sich seit den 1980ern im Bereich der Strukturanpassungsprogramme Konkurrenz machen und lediglich durch relativ vage gehaltene Vereinbarungen zwischen den Chefs ihres Managements abstimmen. Die *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* und der ihr zufolge eingerichtete von IMF und World Bank gemeinsam verwaltete Trust Fund stellen einen ersten Ansatz in Richtung verbesserter Kooperation dar. Die Satzungen der IFIs erlauben grundsätzlich eine entsprechende, verbesserte Koordination.