



Back to Big Business: Die Weltbank und die Umsetzung des Infrastrukturaktionsplans

09/2005

Die Förderung von Infrastruktur gehört traditionell zu den Kernbereichen der Weltbank und hat lange Zeit über 40 Prozent des gesamten Kreditvolumens ausgemacht. In den 1990er Jahren führten der Strategiewechsel zum Privatsektor und massive Kritik an den von der Weltbank geförderten Infrastrukturprojekten jedoch zu einem Absinken dieses Anteils auf 21 Prozent. Vor dem Hintergrund des drastischen Rückgangs privater Infrastrukturinvestitionen in Entwicklungsländern und dem Bedeutungszuwachs von Infrastrukturdienstleistungen im Kontext von Wachstumsförderung und Armutsbekämpfung seit Ende der 1990er Jahre vollzog die Weltbank jedoch eine radikale Kehrtwende. Sie verabschiedete 2003 einen Infrastrukturaktionsplan (IAP), mit dem die massive Ausweitung des Infrastrukturportfolios der Bank vorangetrieben werden sollte. Auf der diesjährigen IWF-Weltbank Jahrestagung legte sie einen Fortschrittsbericht zur Umsetzung des IAP vor. Die geplante Revitalisierung des Infrastrukturgeschäfts ist der Bank gelungen. Doch wieder einmal zeigt sie, dass ihr Geschäftsinteresse Vorrang vor sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit hat.

Die umstrittene Rolle der Weltbank in der Infrastrukturfinanzierung

Infrastruktur ist ein entscheidender Faktor des Entwicklungsprozesses. Sie ist eine zentrale Voraussetzung für Wirtschaftsentwicklung und liefert einen bedeutenden Beitrag für menschliche Entwicklung, Armutsbekämpfung, den Zugang zu Bildung und Gesundheitsdienstleistungen und damit auch zur Gleichstellung der Geschlechter.

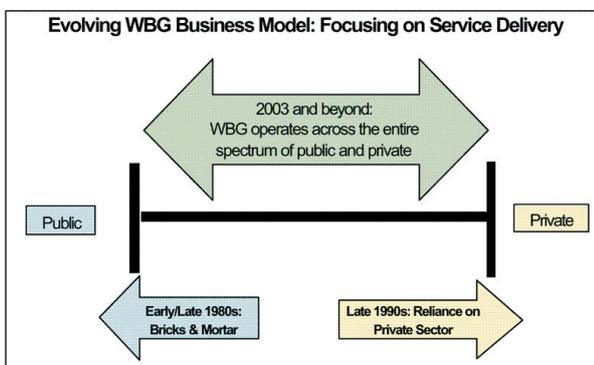
Als die Weltbank in den 1990er ihren Rückzug aus der Infrastrukturfinanzierung antrat, wurde dies dennoch weltweit von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und sozialen Bewegungen begrüßt. Seit den 1980er Jahren ist die Infrastrukturpolitik der Weltbank Gegenstand massiver Kritik und heftiger politischer Kontroversen. Durch die von der Weltbank finanzierten großen Staudämme sowie Öl-, Gas-, Wald- und Bergbauprojekte sind Millionen von Menschen vertrieben worden, Armut verursacht und dramatische Schäden an Ökosystemen angerichtet worden. NGOs haben gemeinsam mit betroffenen Gemeinden in Entwicklungsländern unzählige Beispiele der verfehlten Politik der Weltbank in die Öffentlichkeit getragen.

Die Bank reagierte auf die Kritik Ende der 1980er Jahre mit einer erstaunlichen Offenheit und gab selbst zu, dass sie in der Vergangenheit soziale und ökologische Kosten der finanzierten Projekte unterschätzt habe. Sie richtete das ‚Inspection Panel‘ ein, eine unabhängige Kontrollinstanz, die Menschen anrufen können, wenn ihre Rechte durch Projekte der Weltbank beeinträchtigt worden sind. Auch wurde die Weltstaudammkommission (WCD) von der Bank mit ins Leben gerufen, bei der Staudambefürworter und –gegner gemeinsam die Auswirkungen großer Staudämme untersuchten und Richtlinien zu deren Umsetzung erarbeiteten. Auch wurde die Weltbank in den 1990er Jahren bei ihrer eigenen Kreditvergabe vorsichtiger. Sie zog sich aus der Finanzierung von Staudämmen zurück und ließ bei der Unterstützung von weiteren Großprojekten mehr Vorsicht walten. Der Rückgang der Beteiligung der Bank an hoch umstrittenen Infrastrukturprojekten schien zu signalisieren, dass sie zumindest teilweise Lehren aus der Vergangenheit gezogen hat (Environmental Defense et al 2003).

¹ Der Begriff Weltbank bezieht sich im gesamten Text auf IBRD und IDA. Zur Bezeichnung aller Weltbanktöchter (incl. MIGA und IFC) wird der Begriff Weltbankgruppe verwendet.

Der neue Fokus: Privatsektorbeteiligung und die Bereitstellung von Infrastrukturdienstleistungen

Ein weiterer zentraler Faktor für den Rückgang des Bankengagements war jedoch auch der im Verlauf der 1990er Jahre sich durchsetzende Konzeptionswandel von sog. „Ziegel-und-Zement-Investitionen“ zu der Bereitstellung von Infrastrukturdienstleistungen. Grundlage des neuen Ansatzes war die Überzeugung, dass „richtige“ politische und institutionelle Rahmenbedingungen in einem Land die entscheidende Voraussetzung für erfolgreiche und nachhaltige Investitionen in einzelne Infrastrukturprojekte sind. Dementsprechend begann die Bank ihre Kreditvergabe für Infrastrukturprojekte mit der Forcierung politischer und regulatorischer Reformen und institutionellem Aufbau zu koppeln. Seit den 1990er Jahren stellen umfassende Sektorreformen, Politikberatung, Analyse und Capacity Building zentrale Bestandteile des Weltbankengagements im Infrastrukturbereich dar. Die Bank sah ihre neue Rolle vor allem darin, private Infrastrukturinvestitionen in Entwicklungsländern zu fördern und die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Der Rückgang der Weltbankfinanzierung sollte durch steigende Investitionen des Privatsektors mehr als kompensiert werden, der als Schlüssel für eine effiziente und leistungsstarke Bereitstellung von Infrastrukturdienstleistungen gesehen wurde.



(Quelle: World Bank 2003a: 3)

Doch entgegen der Erwartungen der Bank stiegen die privaten Infrastrukturinvestitionen in den 1990er Jahren nicht an, sondern sanken zwischen 1997 und 2002 sogar von 128 Mrd. US-\$ auf 58 Mrd. US-\$ drastisch ab. Zudem waren auch die öffentlichen Investitionen in Infrastruktur zurückgegangen. Zeitgleich wurde Infrastrukturförderung zu einer neuen Priorität nicht nur der Geberländer, sondern auch vieler Regierungen von Entwicklungsländern. Mit der wachsenden Integration in die Weltwirtschaft stieg der Bedarf an wettbewerbsfähiger Infrastruktur zur Anziehung ausländischer Investoren und zur Ankurbelung von Wachstum in Entwicklungsländern erheblich an. Auch erhielt Infrastruktur eine zunehmend wichtige Bedeutung im Kontext der Erreichung der Millennium Development Goals (MDGs).

Die Weltbank reagierte auf diese neue Konstellation mit einer Neubewertung ihrer Rolle in der Infrastrukturförderung. Um die Investitionslücke zu schließen, kündigte sie an, ihre Kreditvergabe für die Unterstützung von Infrastrukturprojekten in den Sektoren Wasserversorgung, Energie, Transport, Telekommunikation und Rohstoffgewinnung erheblich auszuweiten und zugleich stärker zur Ankurbelung privater und öffentlicher Mittel für die Infrastrukturfinanzierung beizutragen. Zur Deckung des Investitionsbedarfs sei die Ausweitung des Infrastrukturengagements der Weltbank allein nicht ausreichend (World Bank 2003a).

Der jährliche Bedarf im Infrastrukturbereich von Entwicklungsländern wurde von der Bank auf etwa 233 Mrd. US-\$ für Neuinvestitionen sowie nochmals 231 Mrd. US-\$ für Instandhaltungskosten geschätzt. Die mit Abstand höchsten Posten stellen dabei mit jeweils 74 Mrd. US-\$ Mobilfunk und Elektrizitätserzeugung dar. Weiterer hoher Investitionsbedarf wurde außerdem in den Bereichen Straßenbau (38 Mrd. US-\$) und Telefonleitungen (30 Mrd. US-\$) gesehen (World Bank 2003b: 18).

Der Infrastrukturaktionsplan von 2003

Mit dem Infrastrukturaktionsplan (IAP) legte die Weltbank 2003 ein umfassendes Managementinstrument vor, um ihre finanzielle, analytische und technische Unterstützung für die Infrastrukturentwicklung in Entwicklungs- und Schwellenländern neu aufzustellen und massiv auszuweiten. Ziel sollte die Förderung erschwinglicher und nachhaltiger Infrastrukturdienstleistungen in Entwicklungsländern sein. Der Armutsbekämpfung wird dabei eine wichtige Rolle beigemessen:

„The aim of the Infrastructure Action Plan is to rebalance the Bank Group’s business so as to re-position infrastructure as a key contribution to achieving the MDGs.“ (World Bank 2003a: 4)

Die Weltbank kündigt im IAP auch an, bei der Mobilisierung des gesamten Spektrums an privaten und öffentlichen Investitionen (Regionale Entwicklungsbanken, kommerzielle Banken, lokale Kapitalmärkte, etc.) eine stärkere Rolle zu spielen. Vor allem aber setzt die Bank im IAP weiterhin auf eine stärkere Privatsektorbeteiligung zur Steigerung der Effizienz und Leistungsfähigkeit von Infrastrukturdienstleistungen in Entwicklungsländern. Sie will damit ihren Ansatz der 1990er Jahre fortführen. Angesichts der privaten Investitionslücke wird eine Förderung öffentlicher Versorger jedoch für erforderlich gesehen, allerdings im Rahmen von Sektorreformen sowie von politischer Beratung und Analyse durch die Bank. Die Kreditvergabe für ineffiziente, öffentliche Dienstleistungserbringer wird nur noch auf der Grundlage ei-

ner klaren Reformagenda für angemessen angesehen. Die Rolle der Bank soll je nach dem vorhandenen Interesse privater Investoren in den einzelnen Sektoren und Ländergruppen unterschiedlich sein. Im ITC Sektor, in dem private Investitionen sehr hoch sind, wird die Fortführung des Fokus auf Politikberatung und Institutionenaufbau anvisiert, begleitet von IFC-Investitionen. Im Wasser- und Abwasserbereich jedoch, in dem die privaten Investitionen weniger als 10 Prozent der gesamten Investitionen ausmachen, will die Bank ihr Engagement zur Finanzierung öffentlicher Investitionen und Infrastrukturdienstleistungen sowie von „nachhaltigen Subventionen“ für private Dienstleistungserbringer stark erhöhen. In ärmeren Entwicklungsländern, in denen die privaten Investitionen nach wie vor gering sind, soll die Bank eine entscheidende Finanzierungsquelle für öffentliche Investitionen bleiben. In Ländern mit mittlerem Einkommen setzt die Weltbank auf einen „optimalen Mix“ öffentlich-privater Partnerschaften.

Um das Infrastrukturengagement der Weltbank auszuweiten setzt der Aktionsplan vor allem auf drei Bereiche:

• **Identifizierung länderspezifischer Kreditvergabemöglichkeiten:** Um die gestiegene Nachfrage der Entwicklungsländer nach Infrastrukturförderung zu decken, will die Bank ihre Kreditvergabe und ihre analytische Arbeit (AAA) im Infrastrukturbereich erhöhen. In *sector specific guidance notes* sollen Möglichkeiten für Infrastrukturprojekte sondiert und die Rolle privater und öffentlicher Dienstleister geklärt werden. Auch soll durch eine Verbesserung des bankinternen Austauschs zwischen dem *Infrastructure Network* und den Länderteams sichergestellt werden, dass Infrastruktur in Länderstrategien (CAS), Armutsreduktionsstrategien (PRSPs) sowie in den Kreditvergabeprogrammen (*programmatic and adjustment loans*) stärker berücksichtigt wird. Um die Anzahl der Infrastrukturprojekte insgesamt signifikant zu erhöhen, will die Bank auch eine verbesserte Koordinierung zwischen den verschiedenen multilateralen Entwicklungsbanken forcieren.

• **Ausweitung und Stärkung der Analysetätigkeit:** Die Weltbank will ihre Wissensbasis für ihr Infrastrukturengagement stärken. So soll die Analyse der Infrastrukturprobleme einzelner Staaten ausgebaut werden, um gezielter Bedarfslücken zu identifizieren. Neben dem *Recent Economical Development in Infrastructure* (REDI), einem standardisierten Analyseinstrument zur Bewertung von Investitionsmöglichkeiten in den Infrastruktursektoren der Nehmerländer, sollen noch weitere standardisierte Instrumente entwickelt werden, die die Erhebung länderspezifischer Vergleichswerte ermöglichen. Darüber hinaus wird die Implementierung eines Programms angekündigt, um die Beratungs- und Analysetätigkeit in Globalen Programmen und Capacity Building Programmen des *World Bank Institute* (WBI) besser zu koordinieren. Vor dem Hintergrund der multi-sektoralen Verbindungen von Infrastruktur mit Armuts-

reduktion und Wachstum soll die bereichsübergreifende bankinterne Zusammenarbeit verbessert und die Analysetätigkeit stärker miteinander vernetzt werden.

• **Effektivierung der Weltbankinstrumente:** Um den Wandel zum Modell der Infrastrukturdienstleistungserbringung fortzuführen und die Infrastrukturfinanzierung aus allen verfügbaren Quellen zu maximieren, sieht der Aktionsplan ferner die Schaffung neuer Instrumente, Geschäftslinien und Mechanismen zur stärkeren Kombination von Krediten, Investitionen und Garantien der gesamten Weltbankgruppe vor. Der Privatsektor soll durch die Bereitstellung diverser neuer Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit stärker als bisher von der Weltbank unterstützt werden. Um privaten Investoren einen Anreiz für den Einstieg in Infrastrukturprojekte zu bieten, sollen z.B. lokale Risikominderungs- und Garantieinstrumente (u.a. gegen Devisenrisiken) erweitert werden; zur Steigerung der Realisierung privater Projekte sollen auch gezielt IDA Kredite bereitgestellt werden. Eine zentrale Rolle bei der (Weiter-)Entwicklung solcher Instrumente soll die neu geschaffene Abteilung *Private Participation and Finance Department* übernehmen, insbesondere auch im Kontext von *public-private-partnerships*. Weiterhin hat sie die Aufgabe, Regulierungen und Anforderungen zu formulieren, wie die Marktstrukturen in Entwicklungsländern wettbewerbsfähiger werden können, um zur Infrastrukturentwicklung beizutragen. Weiterhin sollen vermehrt Möglichkeiten zur Finanzierungsunterstützung auf sub-nationaler Ebene geschaffen werden. Um die Länderarbeit zu ergänzen, kündigt die Weltbank an, zunehmend die Möglichkeit regionaler und grenzüberschreitender Projekte zu prüfen, die einen wichtigen Beitrag zur regionalen Integration leisten können. Auch hierbei soll eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Weltbanktöchtern forciert werden.

Zusätzlich zu den drei oben genannten Bereichen kündigt die Bank auch an, die Vereinfachung von Bankrichtlinien auf den Weg zu bringen, die Anwendung von Safeguards zu überprüfen und bessere bankinterne Anreizmechanismen zu schaffen, u.a. in Bezug auf *high risk- high reward* Projekte.

Der Fortschrittsbericht vom September 2005

Im Fortschrittsbericht zur Umsetzung des IAP, der dem Entwicklungsausschuss von IWF und Weltbank auf ihrer Jahrestagung im September 2005 vorgelegt wurde, wird die bisherige Umsetzung des IAP als Erfolg gewertet. Die weitreichende und schnelle Ausweitung des Infrastrukturengagements sei gelungen, ohne dass die Qualität darunter gelitten habe. Die Weltbank gibt im Fortschrittsbericht an, dass die Kreditvergabe im Infrastrukturbereich seit dem Geschäftsjahr 2003 um 1 Mrd. US-\$ jährlich erhöht worden ist (s. Tabelle 1). Die gesamte Kreditvergabe im Geschäftsjahr 2005 belief sich

auf etwas über 7,4 Mrd. US-\$. Damit erhöhte sich der Infrastrukturanteil an dem gesamten Portfolio der Bank von 21 Prozent (1999) auf 33 Prozent. Der mit Abstand größte Posten war der Bereich Transport und Verkehr, gefolgt von den Bereichen Wasser/Abwasser und Energie/Rohstoffe (World Bank 2005: i).

hatten beispielsweise neue Multisektor-Kredite oder *Poverty Reduction Support Credits* (PRSCs) zu verzeichnen. Darüber hinaus ist auch die Verwendung von Garantien erheblich angestiegen. Seit diese Instrumente 1990 eingeführt wurden, hat die Weltbank ein bis zwei Garantien im Jahr vergeben.

Tabelle 1: Weltbank Infrastrukturausgaben 2002-2005 in Mio. US-\$

Sektor	FY02	FY03	FY04	FY05
Energie und Rohstoffe	2.128	1.206	1.042	1.874
Information u. Telekommunikation	156	115	97	191
Transport und Verkehr	2.392	2.731	3.879	3.138
Wasser und Abwasser	503	1.295	1.493	1.781
Andere (Hochwasserschutz, Müll etc)	54	93	138	426
Gesamt	5.232	5.440	6.589	7.411
Region				
Sub-Sahara Afrika	1.254	1.363	1.560	1.317
Ostasien und Pazifik	905	1.460	1.735	1.467
Osteuropa und Zentralasien	434	367	864	1.584
Lateinamerika und Karibik	978	689	833	1.303
Mittlerer Osten und Nordafrika	225	291	731	300
Südasien	1.436	1.270	866	1.440
Gesamt	5.232	5.440	6.589	7.411
WB Produktlinie				
IBRD	2.502	3.148	3.595	4.359
IDA	2.563	2.161	2.832	2.559
GEF	34	53	90	67
Garantien	115	75	59	410
Spezial Finanzierungen	19	2	12	16
Gesamt	5.232	5.440	6.589	7.411
Weltbank (IBRD/IDA) Gesamtausgaben	20.054	18.909	20.493	22.604
Anteil der Infrastruktur	26 %	29 %	32 %	33 %

(Quelle: World Bank 2005: 12)

Das massive Ansteigen der Kreditvergabe der Bank im Infrastrukturbereich ist zu einem großen Teil durch die Zunahme der Finanzierung von Infrastrukturprojekten (*Investment Lending*) erreicht worden. Seit der Verabschiedung des IAP sind jedoch auch die Ansätze zur Unterstützung von Infrastrukturdienstleistungen ausgeweitet worden, so dass auch die programmorientierte Kreditvergabe (*Policy Lending*) eine zunehmend wichtige Rolle im Infrastrukturengagement der Weltbank einnimmt. Einen deutlichen Zuwachs

Im Geschäftsjahr 2005 vergab sie insgesamt sieben Garantien, in einer Höhe von insgesamt 410 Mio. US-\$. Im Geschäftsjahr 2004 waren dies 59 Mio. US-\$ gewesen (World Bank 2005: 12f). Neben der Kreditvergabe durch die Bank ist auch das Infrastrukturengagement der beiden Weltbanktöchter IFC und MIGA erheblich gestiegen, die den Privatsektor durch Garantien und Kredite direkt unterstützen (World Bank 2005: ii).

Das enorme Ausweiten der Kreditvergabe im Infrastrukturbereich ist auch mit einer Steigerung der nicht-finanzierungsbezogenen Tätigkeit der Bank einhergegangen. Die Investitionen in Analyse und Politikberatung haben sich von 2003 bis 2005 um 14 Prozent erhöht und beliefen sich in den Geschäftsjahren 2004 und 2005 auf jeweils 19 Mio. US-\$. Auch die Forschungsaktivitäten der Bank sind intensiviert worden, um eine höhere Bandbreite von Themen abzudecken, die mit Infrastruktur zusammenhängen. Durchgeführt wurden auch sektorübergreifende Infrastrukturstudien auf regionaler und Länderebene. Die Weltbank betont auch, dass sie ihre Kooperation mit Regionalen Entwicklungsbanken, bilateralen Gebern und anderen Internationalen Institutionen und der EU erheblich verstärkt habe. Dies erweitert ihren Einflussbereich erheblich (World Bank 2005: 13).

Da die Weltbank weiterhin eine massive Investitionslücke im Infrastrukturbereich identifiziert, will sie ihr Infrastrukturgeschäft auch in den nächsten 3 Jahren zügig ausbauen. Sie sieht das Potential, ihre Kreditvergabe von 2003 bis 2008 zu verdoppeln. Damit würde die Bank

wieder ihr historisches Höchstmaß von 40 Prozent an der gesamten Kreditvergabe erreichen. So will sie fortfahren, ihr Infrastrukturgeschäft bis 2008 jährlich um 1 Mrd. US-\$ zu erhöhen um dann ein Kreditvolumen von ca. 10 Mrd. US-\$ im Infrastrukturbereich zu erreichen. Dabei erwartet die Bank insbesondere eine wachsende Bedeutung der Sektoren Energie/Rohstoffe sowie Transport und Verkehr. Gleichzeitig sollen die anderen Sektoren weiter auf gleich bleibend hohem Niveau gefördert werden (World Bank 2005: 14ff). Die Verteilung der Mittel soll in Ländern mit niedrigerem Einkommen (LICs) anderen Schwerpunkten als in Ländern mit mittlerem Einkommen (MICs) folgen. Da die Bevölkerung in MICs in der Regel über Zugang zu Infrastruktur verfügt, soll hier vor allem in eine Verbesserung der Infrastrukturdienstleistungen investiert werden (also zuverlässigere Stromversorgung etc.), während in LICs der Infrastrukturaufbau zunächst einmal im Vordergrund stehen soll (World Bank 2005: 2) Die Weltbank will einen spezifischen Fokus auf die Infrastrukturförderung in Afrika legen. Die sektoralen Schwerpunkte sollen dabei in den einzelnen Regionen unterschiedlich gesetzt werden (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Investitionsprioritäten der Weltbank nach Regionen

Sub-Sahara Afrika	Transport, Wasser und Abwasser
Ostasien und Pazifik	Alle Sektoren
Osteuropa und Zentralasien	Energie, Transport, Carbon Trading
Lateinamerika und Karibik	Alle Sektoren, insb. Carbon Trading
Mittlerer Osten und Nordafrika	Energie, Wasser und Abwasser, Transport
Südasiens	Transport, Wasser und Abwasser, Energie (large-scale Hydropower)

(Quelle: World Bank 2005: 15f)

Gigantomie auf Kosten einer sozialen und ökologischen Entwicklung

Die von der Weltbank als Erfolg dargestellte schnelle Ausweitung der Infrastrukturausgaben wird von NGOs und vielen Betroffenen mit tiefer Skepsis betrachtet. Der IAP setzt auf einseitige Lösungen zugunsten von Unternehmen, Großprojekten und ihrem eigenen Geschäftsinteresse. Dadurch wird die Erreichung breiter Entwicklungsziele unterminiert, mit der die Weltbank ihr Infrastrukturengagement legitimiert.

Wachstumsfixierung statt Armutsbekämpfung

Den Entwicklungsbeitrag von Infrastruktur sieht die Bank erstens in der Überwindung von Wachstumsblockaden und der Förderung des Investitionsklimas. Der Mangel an ausreichender Infrastruktur sei ein entscheidendes Hemmnis für privatwirtschaftliches Enga-

gement in den betroffenen Entwicklungsländern und verhindere damit nachhaltiges Wirtschaftswachstum (World Bank 2003c: 3).

“... the availability, efficiency and reliability of infrastructure service provision has a major impact on the investment climate and growth. For example, surveys conducted in South Asia and Sub-Saharan Africa, indicate that the lack of adequate infrastructure is one of the four largest problems faced by private firms, and therefore constitutes a major impediment to growth.” (World Bank 2003c: 2f)

Zweitens betont die Weltbank die Bedeutung von Infrastruktur im Kontext der Bereitstellung von Basisdienstleistungen wie Wasser und Energie insbesondere für arme Menschen. Dadurch werde ein entscheidender Beitrag zur Armutsreduktion und zur Erreichung der MDGs geleistet. Faktisch jedoch ist der IAP der Bank weit von einer Armutsfokussierung entfernt.

In ihrem Bericht der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe der Weltbank im Jahr 2004 hat die *Independent Evaluation Group* (IEG) der Weltbank bereits kritisiert, dass es nicht gelungen ist, die Wachstumsförderung und die direkte Armutsbekämpfung in ihren Operationen zu integrieren. Die Interaktionen zwischen beiden Bereichen seien vernachlässigt worden, obwohl sie für die Reduzierung von Armut entscheidend seien (IEG 2005: 12). In der Antwort des Bank-Managements auf den Bericht wird der IAP als eines der zentralen Instrumente benannt, mit dem diese Schwäche behoben werden soll. Das Management betont, dass der IAP sowohl die Wachstumsaspekte als auch die sozialpolitische Bereitstellung von Infrastrukturentwicklung adressieren würde. In der faktischen Kreditvergabepolitik und der Analysetätigkeit der Bank werden jedoch ganz eindeutig die Schwerpunkte auf die Förderung von Wachstum und ausländischen Investitionen gelegt. Insbesondere die Verbesserung des Investitionsklimas ist seit Ende der 1990er Jahre zu einem zentralen strategischen Ziel geworden, das quer durch fast alle Bereiche der Bank reicht. Anstelle des Ausbaus der Basisdienstleistungen vor allem für arme Menschen wird im IAP allzu deutlich, dass es bei der Infrastrukturförderung vor allem um den Ausbau von Transportwegen, die ausreichende Versorgung von Unternehmen mit Energie ebenso wie mit Wasser – vor allem für Agrobusiness – geht. Sozialpolitische Aspekte werden zwar auch betont. Letztlich dominiert jedoch die Vorstellung, Wachstumsförderung sei qua ‚trickle down‘ die beste Variante der Armutsbekämpfung.

Privatisierung über alles

Der mangelnde Armutfokus des IAP drückt sich auch in der zentralen strategischen Bedeutung von „Privatsektorbeteiligung“ bzw. Privatisierung aus. Die Infrastrukturagenda der Weltbank muss im Kontext der Privatsektorstrategie von 2002 gesehen werden (World Bank 2002). Dort wird die Bedeutung des Privatsektors für die Versorgung mit Basisdienstleistungen hervorgehoben und der Bereitstellung durch öffentliche Träger vorgezogen. In Strategiepapieren werden Deregulierung und Privatisierung als die besten Mittel für einen gesicherten Zugang zur Bereitstellung von Dienstleistungen und Infrastruktur – wie der Wasserversorgung – bezeichnet. In dem 2004 erschienenen *Water Resources Sector Strategy Paper* heißt es: *„private investment and management are playing, and must play, a growing role. [...] Attracting private investment into low-income countries is particularly important and necessarily a major focus for institutions like the World Bank.“* Kredite und Garantien der Weltbank für Wasserprojekte sind deshalb meist an die Bedingung gebunden, private Investoren im Rahmen von *Public Private Partnerships* (PPP) zu beteiligen.

Vor dem Hintergrund massiver Proteste der Bevölkerung in Reaktion auf Privatisierungen – teilweise auch

wegen der schlagartig gestiegenen Tarife – und dem Ausbleiben privater Investitionen betont die Weltbank zwar wieder stärker die Rolle des Staates für die Infrastrukturentwicklung. Aber die Versorgung durch private Dienstleister wird von der Bank nach wie vor als Königsweg deklariert, trotz der vielen gescheiterten Privatisierungsfälle. In internationalen Netzwerken und Initiativen, in denen die Weltbank tätig ist, drängt sie ebenfalls auf private Lösungen.

Blinder Fleck - Öffentliche Infrastrukturdienstleistungen für öffentliche Aufgaben

Aufgrund der Dominanz des Privatisierungsparadigmas werden öffentliche Lösungen im Infrastrukturbereich völlig außen vor gelassen, obwohl es dort gut funktionierende Beispiele gibt und die Menschen – nicht nur in Entwicklungsländern – gegen Privatisierung auf die Straße gehen. Auch in ihrer Analyse- und Forschungstätigkeit gibt die Weltbank so gut wie keine Mittel für die Verbesserung der Wissensbasis über das Funktionieren öffentlicher Infrastrukturdienstleistungen aus.

Obwohl die Weltbank im IAP angibt, auch „gut funktionierende“ öffentliche Unternehmen im Infrastrukturbereich zu unterstützen, ist diese Art von Unterstützung an eine klare Reformagenda gebunden. Die durch Weltbankkredite in den Sektoren von Entwicklungsländern durchgesetzten Gesetze und Verordnungen ebnen in den meisten Fällen den Weg in Richtung Privatisierung, wenn diese auch nicht sofort umgesetzt wird. Die Bank will die Bedingungen für den Einstieg des Privatsektors in die Infrastrukturversorgung in Entwicklungsländern so günstig wie möglich gestalten. Zur besseren Absicherung der Betreiber Risiken sollen zukünftig sogar verstärkt öffentliche Gelder bereitgestellt werden. Die Weltbank hat die Ziele ihrer Politik also nicht geändert, sie legt die Schwerpunkte ihrer Arbeit nur anders. Privatisierung heißt nicht mehr Privatisierung sondern ‚Public Sector Management‘ oder ‚Good Governance‘ oder Private Sector Development. Darüber hinaus ist seit kurzer Zeit auch die Privatisierung im landwirtschaftlichen Wassersektor auf dem Vormarsch.

Öffentliche Risiken für private Gewinne

Die Weltbank betont im Fortschrittsbericht, dass in den Entwicklungsländern vor allem bessere rechtliche, regulatorische und institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen werden müssten, um den Privatsektor zu mehr Infrastrukturinvestitionen zu bewegen. Als notwendig werden bei der Auftragsvergabe insbesondere eine Erhöhung der Transparenz und innovativere Finanzierungsstrukturen erachtet, mit dem Ziel für Investoren die Risiken zu begrenzen und den Investitionsrückfluss zu verbessern. In der Vergangenheit kam es häufig zu Nachverhandlungen bei Konzessionen aufgrund unzureichender Kontrollmechanismen durch die Regierungsinstitutionen.

Interessanterweise werden Privatisierungen oft gerade auf undemokratische und intransparente Art und Weise vorangetrieben. In vielen Fällen drängen sogar die Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs), die Transparenz und good governance bei ihren Kreditnehmern einfordern, Privatisierung hinter verschlossenen Türen und fernab von der Öffentlichkeit durchzuführen. Mit gutem Grund: sie wissen, dass öffentliche und partizipative Prozesse zu anderen Ergebnissen als die von der Weltbank bevorzugten kommen würden.

Die Weltbank plant, ihre Instrumente zur Förderung der Privatsektorbeteiligung noch auszuweiten. Dazu zählen neben PPPs auch Garantien zur Risikominderung. Was die Weltbank damit in Zukunft noch verstärkt vorantreibt, ist die Verschiebung privater Risiken in die öffentliche Hand, ohne dass damit auch ein besseres Ergebnis für die Bevölkerung und den Schutz der Umwelt erfolgen würde.

Dies zeigt sich auch am Instrument der so genannten *Output Based Aid* (OBA), auf das die Weltbank seit kurzem verstärkt setzt. OBA ist ein Instrument zur Zuschussung vor allem privater, aber auch öffentlicher Dienstleistungen. Die Zuschüsse können dabei Nutzergebühren ergänzen oder ersetzen. Die Höhe der Zuschüsse richtet sich nach der Höhe des vom Dienstleistungsunternehmen gelieferten Outputs (z.B. gelieferte Wassermenge) (World Bank 2005: 29). OBA soll die Bereitstellung von Basisdienstleistungen an ärmere Haushalte fördern und dabei insbesondere das Risiko beim (meist) privaten Betreiber belassen. Allerdings funktioniert dies in der Praxis auch nicht. So bleiben die Risiken öffentlich, während die Gewinne privatisiert werden.

„Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Risikoübertragung vom Staat zum Investor aus unterschiedlichen Gründen in der Realität oft nicht stattfindet. Besonders bei Infrastrukturprojekten sehen sich schwache Regierungen oft großen Multinationalen Unternehmen gegenüber. Das Ergebnis der Verhandlungen ist oft umgekehrt: eine weitreichende Risikoübernahme durch die Regierungen.“ (Küblböck 2004:17)

High risk–high reward: aber für wen?

Die Weltbank verfolgt - unter dem Druck insbesondere der USA, China und Indien - im IAP eine neue Hochrisikostategie. Sie setzt auf Großprojekte, die hoch risikoreich sind, dafür aber auch hohe Gewinne versprechen (*high-risk high-reward projects*) und steigt damit wieder verstärkt in den Bau teurer Projekte wie Megastaudämme ein, die wegen ihrer meist verheerenden ökologischen (Zerstörung von Landschaften und Habitaten) und sozialen Konsequenzen (Zwangsumsiedelung von Tausenden von Menschen und Zerstörung von Kulturdenkmälern) in der Kritik stehen. Im Fortschrittsbericht wird angekündigt, dass die Unterstützung für solche großen und komplexen Projekte noch ausgeweitet werden soll. Die Bank hat in der Finanzierung hochrisikoreicher Risikoprojekte jedoch bisher eine katastrophale Rolle gespielt. Der Report *Gambling with People's Lives*,

der 2003 von den NGOs Environmental Defense (USA), Friends of the Earth (FOE) und International Rivers Network (IRN) herausgegeben wurde, zeigt die massiven sozialen und ökologischen Folgeprobleme der Hochrisikostategie der Bank auf. Auch werden in dem Report Pläne der Weltbank für zukünftige Investitionen in den Bereichen wie Wasser, Forstwirtschaft und Bergbau analysiert. Das eindeutige Fazit lautet: Die Bank hat aus alten Fehlern nichts gelernt.

Dabei ergeben selbst interne Untersuchungen der Bank, dass die Bank routinemäßig die Risiken unterschätzt und die Gewinne überschätzt. Sogar eigene Richtlinien werden verletzt: wie z.B. die Vorgabe, sämtliche Alternativen in partizipativen Prozessen zu klären. Genau dies geschieht bei Großprojekten in der Regel jedoch nicht (Bossard 2004).

Schwächung der Safeguards

Die Weltbank erwähnt im IAP, dass sie „weiterhin sicherstellen will, dass Investitionen in Infrastruktur sozial und ökologisch verträglich und nachhaltig sind“. Im Fortschrittsbericht wird dementsprechend betont, dass die Qualität der Kreditvergabe trotz des rapiden Anstiegs hoch geblieben sei und trotz der schnellen Senkung der Entwicklungskosten und der Vorbereitungszeit von Infrastrukturprojekten die Anwendung der Safeguards nach wie vor gewährleistet sei (World Bank 2005: ii). Schon 2003 hatte die Weltbank jedoch angekündigt, die Verwendung von Safeguards „flexibler“ zu gestalten:

„To fully support development effectiveness, the Bank's intention is to avoid the use of a mechanistic approach to determining project classification and safeguard requirements. Instead, investments will be reviewed in a more pro-active and customized manner to address safeguards in a way fully appropriate for the specific environmental and social issues related to the project in question.“ (World Bank 2003c: 8)

Um ihr ambitioniertes Ziel der Steigerung der Infrastrukturausgaben zu erreichen, werden jedoch zeitaufwendige Prüfverfahren oder Anforderungen an den ‚Klienten‘ den Geschäftsinteressen der Weltbank geopfert. Peter Bossard weist auf den bankinternen Druck hin, der auf Mitarbeiter der Bank ausgeübt wird, damit diese ihre Projektvorbereitungen nun in 12 - und nicht wie bisher in 21 Monaten abschließen (Bossard 2004: 3). Die Hochrisikostategie der Weltbank ist Ausdruck einer umfassenden Schwächung sozialer und ökologischer Anliegen in der Kreditvergabepolitik der Bank.

Klima- und Umweltschutz als Nebensache

Die Wachstumsfixiertheit und der ideologische Fokus auf Privatsektorbeteiligung schlagen sich auch in einer dramatischen Vernachlässigung ökologischer Zielsetzungen in der Infrastrukturagenda der Weltbank nieder. Die Förderung von ökologischer Nachhaltigkeit fristet im IAP - wenn überhaupt - ein absolutes Rand-

dasein. Einer der größten Posten im Infrastrukturportfolio ist der Transportsektor, gefolgt von Energie. Beide Sektoren verursachen enorme klimaschädliche Emissionen und treiben damit den Klimawandel unaufhaltsam und auf dramatische Weise voran. Die Weltbank baut mit ihrer Infrastrukturagenda genau diese beiden Sektoren massiv aus. Mit der Förderung von regionalen und grenzüberschreitenden Infrastrukturprojekten, die sie in den nächsten Jahren noch verstärken will, setzt sie vor allem auf den massiven Ausbau von grenzüberschreitenden Transportwegen, um internationalen Handel zu forcieren. In ihrer Energiepolitik legt sie den Schwerpunkt auf den Ausbau eines klimaschädlichen fossilen Energiemodells.

Die Weltbank identifiziert im Fortschrittsbericht zwar den Bedarf für eine stärkere Unterstützung von ‚Globalen Öffentlichen Gütern‘ und benennt im Sinne des Klimaschutzes den Umstieg auf eine *low-carbon economy* als zentrale Herausforderung. In ihrer konkreten Kreditvergabepolitik schlägt sich dies jedoch kaum nieder. Die Weltbank investiert nur einen geringen Teil ihrer Mittel in die Förderung von Erneuerbaren Energien und Energieeffizienz. Darüber hinaus entstehen gerade durch Großprojekte erhebliche ökologische Schäden, die durch die mangelhafte Safeguardpolitik der Bank weder verhindert noch adäquat adressiert werden.

Weder Nachhaltigkeit noch Effizienz

Das übergeordnete Ziel des IAP ist das schnelle und umfangreiche Ansteigen der Infrastrukturinvestitionen der Bank. Dies scheint auch dann die zentrale Prämisse zu sein, wenn bankinterne Evaluierungen keine Investitionen in neue Großprojekte, sondern die Verbesserung der bestehenden Infrastruktur empfehlen.

„According to the Bank’s own evaluations of the water and power sectors in India, improving the efficiency of the existing infrastructure would be more relevant for the Bank’s broader development goals than financing new sources of supply within an unsustainable sector environment.“ (Bossard 2004: 13)

Dennoch setzten die Bankpläne für Indien auf neue Staudämme und ignorieren damit auch wichtige Lehren aus der Vergangenheit (Bossard 2004). In ihrem Fortschrittsbericht 2005 erkennt die Bank selbst das enorme Potential, das in der Erhöhung der Effizienz von Infrastrukturdienstleistungen liegt. Sie führt auf, welche Ausmaße Ineffizienz und Verschwendung von Strom und Wasser in vielen Ländern annehmen: Fast 60 Prozent des produzierten Wassers gehen in Tanzania verloren; in Südasien sind Stromverluste von 25 Prozent an der Tagesordnung, in Aserbaidshan belaufen sich Stromverluste sogar auf mehr als 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (World Bank 2005: 3).

Dennoch setzt die Bank weiterhin auf neue Großprojekte. Damit marginalisiert sie nicht nur effiziente und

kostengünstige Ansätze, sondern verhindert auch alternative, kleinteilige oder dezentrale Lösungen im Infrastrukturbereich, die sowohl auf die Bedürfnisse der armen Menschen zugeschnitten, als auch ökologisch nachhaltig sind (s. Environmental Defense et al 2003).

Die Infrastrukturagenda der Weltbank: In wessen Interesse?

Die Bank legitimiert die enorme Ausweitung ihres Infrastrukturgeschäfts damit, dass es vor allem den Armen zugute kommen würde. Es ist jedoch ausführlich belegt – nicht allein von der Weltstaudammkommission, die auch die Weltbank mit eingesetzt hat - dass von großen Infrastrukturinvestitionen und Privatisierungen bestimmte Bevölkerungsgruppen oder Unternehmen profitieren, während für viele arme Menschen der Zugang zu Infrastruktur entweder noch schwieriger wird, oder sie durch Vertreibung und Umsiedlung ihre Lebensgrundlage verlieren.

Wer von den Infrastrukturprojekten der Weltbank in erster Linie profitiert, sind die meist aus den Geberländern stammenden Konzerne, die die Technik für den Bau von Staudämmen, Hochspannungsleitungen und Telefonnetzen liefern und diese installieren. Zusätzlich profitieren aber auch die Geberländer und nicht zuletzt die Weltbank selbst von den wieder steigenden Infrastrukturkrediten. Denn ein höheres Kreditvolumen sichert auch den Einfluss der Bank und damit der Geberländer in Entwicklungsländern.

Dass die Weltbank eine verfehlte Infrastrukturpolitik betreibt, hat auch strukturelle Ursachen. Sie hat ein institutionelles Interesse daran, große Kreditvolumina zu vergeben. Da die Bank sich Geld auf dem privaten Kapitalmarkt leiht, muss sie die Zinsen, die sie selbst zahlen muss, durch die Zinsen, die ihr aus den Kreditnehmerländern zukommen, finanzieren. Was übrig bleibt, finanziert die zahlreichen Abteilungen und Büros der Weltbank mit weltweit etwa 10.000 sehr gut bezahlten MitarbeiterInnen. So erklärt sich der enorme „Kreditvergabedruck“ („pressure-to-lend“), unter dem die Weltbank steht.

Mit ihrer Wachstumsfixiertheit und der Hochrisikostrategie unterminiert die Weltbank soziale und ökologische Ziele. Sie muss ihre Kreditvergabe und Analysetätigkeit konsequent auf die Förderung alternativer und nachhaltiger Infrastruktur umlenken, um dem Anspruch gerecht zu werden, den Bedürfnissen von armen Menschen und dem Schutz der Umwelt entgegenzukommen.

Daniela Setton
September 2005

Literatur:

Bossard, Peter 2004: The World Bank at 60: A Case of Institutional Amnesia? A Critical Look at the Implementations of the Bank's Infrastructure Action Plan, International Rivers Network, April, Berkeley.

Environmental Defense, Friends of the Earth, International Rivers Network 2003: Gambling with People's Lives, What the World Bank's "High-Risk/High-Reward" Strategy Means for the Poor and the Environment, September 2003, URL: http://www.environmentaldefense.org/documents/3006_GamblingWithPeoplesLives_0903.pdf#search=%22Gambling%20with%20People's%20lives%22 (Zugriff: 10.9.2005).

IEG 2005, 2004: Annual Review of Development Effectiveness, The World Bank's Contribution to Poverty Reduction, Washington D.C.

Küblböck, Karin 2004: Weltbank: Die Private Sector Development Strategy. Inhalte, Analyse, Einschätzungen, Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklung (ÖFSE), Juni 2004, Wien.

World Bank 2003a: Infrastructure Action Plan, July, Washington D.C.

World Bank 2003b: Investing in Infrastructure. What is needed from 2005-2010? World Bank, Policy Research Working Paper 3102, July, Washington D.C.

World Bank 2003c: Development Committee, Implementing the World Bank Group Infrastructure Action Plan, DC2003-0015, September 13, 2003, Washington D.C.

World Bank 2005a: Infrastructure and the World Bank. Attached for the September 25, 2005, Development Committee Meeting is a progress report; September 12, Washington D.C.

Impressum

Redaktion: Daniela Setton, (V.i.S.d.P.)

Weed Berlin

Torstraße 154, D-10115 Berlin

Tel.: +49 - (0)30 - 2758 - 2163

Fax: +49 - (0)30 - 2759 - 6928

www.weed-online.org, weed@weed-online.org



Diese Publikation wurde mit freundlicher Unterstützung der C.S. Mott Foundation (USA) erstellt.

WEED wurde 1990 gegründet und ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation. Sie ist mit dem Ziel angetreten, in der Bundesrepublik Deutschland mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armut- und Umweltprobleme zu schaffen. weed engagiert sich in nationalen und internationalen Netzwerken und führt Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammen.

Themenschwerpunkte:

- . Internationale Verschuldung, Entschuldungsinitiativen und die Rolle Deutschlands
- . IWF und Weltbank: Politik, Projekte und Programme
- . Reform und Demokratisierung der internationalen Finanzmärkte
- . Internationale Handelspolitik und WTO
- . Nord-Süd-Politik der Europäischen Union
- . Internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik

Die Instrumente unserer Arbeit:

- . Wir erstellen Recherchen, Hintergrundmaterialien und Arbeitspapiere, z.B. den periodisch erscheinenden >>WEED-Schuldenreport<<.
- . weed führt Kampagnen durch, informiert politische Entscheidungsträger und interveniert in politische Entscheidungsprozesse.
- . Wir wollen Bewusstsein schaffen durch die Veranstaltung von Seminaren, Workshops und Tagungen. Wir kooperieren intensiv mit Medien und betreiben Öffentlichkeitsarbeit.
- . weed arbeitet in nationalen und internationalen NRO-Netzwerken mit.

Bestellmöglichkeiten

Broschüren zu unseren Kernthemen finden Sie unter:

<http://www.weed-online.org/bestellungen>

WEED bewegt - bewegen Sie weed!

Unterstützen Sie die Arbeit von WEED und spenden Sie:

Bank für Sozialwirtschaft
(BLZ 100 205 00)
Konto-Nr. 3220600

oder online Spenden:

<http://www.weed-online.org/about/spenden/index.html>

Werden Sie Mitglied:

Einfach das Formular zum Beitritt unter <http://www.weed-online.org/about/join.html> ausfüllen