

20

Der Internationale Währungsfonds und die Verschuldung der Entwicklungsländer - Stabilisierung und Strukturanpassung

Bernard Zimmer

Der Internationale Währungsfonds und die Verschuldung der Entwicklungsländer - Stabilisierung und Strukturanpassung

Bernard Zimmer

© Zentrum für europäische Studien, Universität Trier
Trier 1995
ISSN 0948 – 1141

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS	1
TABELLENVERZEICHNIS	5
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	6
ZUR FRAGESTELLUNG	7
1. DIE EINE WELT	9
1.1. Der Weg in die Abhängigkeit	9
1.1.1. Die Entwicklung bis zum 20. Jahrhundert	10
1.1.2. Das 20. Jahrhundert.....	11
1.2. Die Dimensionen der Weltentwicklung.....	12
1.2.1. Die soziale Dimension.....	13
1.2.2. Die ökonomische Dimension	13
1.2.3. Die ökologische Dimension	14
1.2.4. Globalisierung und Interdependenz.....	14
1.3. Ausblick	14
2. DIE ENTWICKLUNGSLÄNDER UND DIE SCHULDENKRISE.....	16
2.1. Die Krise des internationalen Finanzsystems	16
2.2. Der Weg in die Verschuldung.....	18
2.2.1. Die frühe Phase	18
2.2.2. Der erste Ölpreisschock.....	19
2.2.3. Zwischen den Ölpreisschocks	19
2.2.4. Der zweite Ölpreisschock.....	20
2.2.5. Die Schuldenkrise.....	21
2.2.6. Das internationale Krisenmanagement.....	21

2.3. Die Verschuldung und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit.....	23
2.3.1. Der Schuldenstand und das Bruttosozialprodukt	24
2.3.2. Der Schuldenstand und die Exporterlöse	25
2.3.3. Der Schuldendienst und die Exporterlöse	26
2.3.4. Bewertung	28
2.4. Die Dimensionen der Verschuldung.....	29
2.4.1. Der Kapitaltransfer.....	29
2.4.2. Die Gläubigerstruktur.....	30
2.4.3. Die regionale Verteilung der Schuldner.....	32
2.5. Die Ursachen der Verschuldung.....	32
2.5.1. Die Problematik.....	33
2.5.2. Die externen Ursachen	34
2.5.2.1. Die Energiepreise.....	34
2.5.2.2. Die Rohstoffpreise und die Terms of Trade	35
2.5.2.3. Die Zinsentwicklung.....	38
2.5.2.4. Die Rolle der ausländischen Banken.....	39
2.5.2.5. Der Protektionismus und das Wirtschaftswachstum	40
2.5.2.6. Der Kapitaltransfer	42
2.5.2.7. Die Dollar-Hegemonie.....	42
2.5.3. Die internen Ursachen.....	43
2.5.3.1. Underbanking	43
2.5.3.2. Die Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik.....	44
2.5.3.3. Die Kapitalflucht	45
2.5.3.4. Die Kleptokratie.....	46
2.5.4. Kolonialismus und Peripherer Kapitalismus.....	46
2.5.5. Bewertung	47
2.6. Konsequenzen der Verschuldung: Die Schuldenbumerange und die IWF-Interventionen	48
3. DIE SCHULDENKRISE UND DER INTERNATIONALE WÄHRUNGSFONDS (IWF)50	
3.1. Die Schuldenmanager	50
3.2. Der Internationale Währungsfonds.....	51
3.2.1. Kinder Bretton Woods.....	51
3.2.2. Die Keynes-White-Kontroverse	52

3.2.3. Die Zielsetzung des IWF	54
3.2.4. Der Funktionswandel des IWF	56
3.2.5. Das ökonomische Modell.....	57
3.2.6. Die Organisation.....	57
3.2.7. Die Stimmrechte im IWF	59
3.2.8. Die Quotenverteilung	60
3.2.9. Die Mittelbeschaffung und die Mittelverteilung	60
3.2.10. Die Sonderziehungsrechte.....	63
3.2.11. Der Weg zum IWF-Kreditabkommen.....	64
3.3. Die Macht des IWF	65
3.4. Macht und Ohnmacht.....	67
4. STABILISIERUNGS- UND STRUKTURANPASSUNGSPROGRAMME	69
4.1. Die Grundelemente struktureller Anpassung	69
4.1.1. Stabilisierungspolitik.....	69
4.1.2. Anpassungspolitik	70
4.1.3. Ordnungspolitische Reform	70
4.1.4. Wechselwirkungen und Rückwirkungen.....	70
4.2. Die Umsetzung der Strukturanpassungsprogramme in der Praxis	72
4.2.1. Die Anpassungsinstrumente	72
4.2.2. Die Wirkungszusammenhänge aus IWF-Sicht.....	73
4.3. Probleme der Programme	74
4.3.1. Problematische Wirkungszusammenhänge.....	74
4.3.2. Mangelnde Fähigkeit der Entwicklungsländer zur struktureller Anpassung.....	76
4.3.2.1. Mangelhafte Instrumente	76
4.3.2.2. Overadjustment.....	77
4.3.2.3. Soziale und politische Kosten.....	77
4.4. IWF-Aktivitäten	78
4.4.1. Die Bereitschaftskredite	78
4.4.2. Die Umschuldungen	80
4.4.3. Der aktuelle Fall Algeriens.....	81
4.4.4. Polen.....	82

4.5. Die Strukturanpassungspolitik und die Armut.....	84
5. DAS KRISENMANAGEMENT.....	85
5.1. Kurzfristige Erfolge, langfristige Krisen	85
5.2. Ursachen des Scheiterns	86
5.3. Anpassung und Beharren	88
5.4. Lektionen aus dem Schuldenmanagement.....	90
5.5. Reform des IWF - eine neue Weltordnung ?	91
5.6. Die Schuld des IWF	93
6. FAZIT	95

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Das Verhältnis von Schuldenstand zu Sozialprodukt 1982 - 1990 (in %)	23
Tabelle 2:	Das Verhältnis von Schuldenstand zu Exporterlösen 1982 - 1990 (in %)	24
Tabelle 3:	Das Verhältnis von Schuldenstand zu Exporterlösen 1982 - 1990 (in %)	25
Tabelle 4:	Das Verhältnis von Schuldendienst zu Exporterlösen 1982 - 1990 (in %)	26
Tabelle 5:	Der Netto-Transfer in die DRS-Länder 1971 - 1988 in Mrd. US-Dollar	28
Tabelle 6:	Die Auslandsverschuldung 1982 - 1990 nach Regionen in Mrd. US-Dollar	30
Tabelle 7:	Der Verfall der Rohstoffpreise: Beispiel	35
Tabelle 8:	Die Ziehungsmöglichkeiten im IWF	61
Tabelle 9:	Die Wirkungsbeziehungen zwischen Stabilisierung, Anpassung und Reform.....	69

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Das europäische Weltsystem um 1900	8
Abbildung 2:	Das Weltsystem Ende des 20. Jahrhunderts	9
Abbildung 3:	Die Auslandsverschuldung der Dritten Welt 1960 - 1990 in Mrd. US-Dollar	16
Abbildung 4:	Das Kredit- und Handelsvolumen 1974 - 1991	21
Abbildung 5:	Die Verschuldung und das Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern 1970 - 1991	22
Abbildung 6:	Die Verschuldung der Dritten Welt 1980 - 1992.....	30
Abbildung 7:	Die Auslandsverschuldung 1982 - 1990 nach Gläubigern in Mrd. US-Dollar	29
Abbildung 8:	Die Ursachen der Verschuldungskrise.....	31
Abbildung 9:	Die Rohölpreisentwicklung 1930 - 1983	33
Abbildung 10:	Der Verfall der Rohstoffpreise 1950 - 1985 (ohne Erdöl)	34
Abbildung 11:	Die Entwicklung der Terms-of-Trade 1960 - 1990 ...	35
Abbildung 12:	Die Zinsentwicklung 1975 - 1986	36
Abbildung 13:	Der Welthandelsprotektionismus: Formen und Verlauf 1960 - 1991	39
Abbildung 14:	Die Kapitalflucht.....	43

Abbildung 15:	Der Artikel I des IWF-Abkommens	53
Abbildung 16:	Die Verteilung der Stimmrechte	57
Abbildung 17:	Zahl und Volumen der Umschuldungen 1980 - 1991	77

Zur Fragestellung

Die Welt als einheitlichen, verketteten Handlungsraum zu verstehen, lautet das Paradigma des 21. Jahrhundert. Die Probleme unserer Welt sind nur noch grenzübergreifend erfaßbar und erfordern zu ihrer Lösung neue Denkansätze. Die Frage, welche Beziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern als ökonomisch vertretbar und verantwortlich angesehen werden können, steht dabei immer im Raum.

Im ersten Teil dieser Arbeit geht es um die geschichtliche Verantwortung für die Probleme der Dritten Welt. Der historische Prozeß, der zur heutigen vernetzten Welt geführt hat, ist vielschichtig. Er führt von Europa, als soziales und ökonomisches Zentrum (Metropole) über die europäische Halbperipherie zum Rest der Welt als Peripherie. Der Imperialismus Europas hat die Welt zusammengepreßt, ihr ein einheitliches Wirtschaftskonzept gegeben. Die sozialen, kulturellen und ökonomischen Beziehungen zwischen den Staaten der Welt und innerhalb der meisten Staaten wurden, sind und werden wohl weiter kapitalistischen Schemata und Strukturen unterworfen. Vergeblich waren die Hoffnungen, die mit dem Ende der Kolonialzeit und mit den sozialistischen Revolutionen gehegt wurden. Anschließend werden die Trends und die Dimensionen der Weltentwicklung kurz angeschnitten. Teile der Welt können nicht mehr isoliert betrachtet werden. Die Auswirkungen von Entwicklung und Veränderung sind global, die Folgen nicht mehr nur absehbar und unmittelbar, sondern auch unabsehbar und mittelbar. Lineare Denkschemas haben ausgedient. Vernetztes Denken ist gefragt. Dies wird besonders deutlich bei den sogenannten "Schuldenbumerangen" (KAPITEL 1).

Eines der Hauptprobleme, die unsere Welt derzeit am stärksten beschäftigt und deren Lösung noch nicht in Sicht ist, ist die Verschuldung der Dritten Welt. Die Schuldenkrise, der Hauptakteur IWF und die Instrumente der gemanagten Verschuldung bilden den Hauptteil der vorliegenden Diplomarbeit.

Eines der bedrohlichsten Probleme dieser Welt überhaupt ist die Schuldenkrise. Sie ist besonders gut geeignet, die Krise des bestehenden Weltsystems darzustellen. Die Schuldenkrise ist auch eine Krise des Nordens. Die Art und Weise wie wir diese Krise bewältigen, wird die Zukunft der ganzen Welt entscheidend mitbestimmen. In einer Welt, in der fast ausschließlich Handels- und Kapitalströme über das ökonomische und politische Schicksal der Nationen entscheidet, nimmt die zunehmende Verschuldung eine herausgehobene Position ein. Im zweiten Kapitel wird also konsequenterweise der Weg in die Schuldenkrise nachgezeichnet. Ausgehend von einem eher "harmlosen" Schuldenstand nach dem zweiten Weltkrieg haben die beiden Ölpreisschocks, volatile Rohstoffpreise, zyklische weltweite Rezessionen, interne Ursachen, die Kreditpolitik der Banken usw. die Verschuldung über die Jahre explosionsartig vergrößert. Auch die verschiedene Versuche die Schuldenkrise zu bewältigen,

haben bisher keinen (oder nur geringen) Erfolg gezeigt. Das Ausmaß der Verschuldung und die dadurch bedingte Belastung der Volkswirtschaften hat stetig zugenommen. Dimension, regionale Unterschiede und Ursachen sind Thema dieses Teils (KAPITEL 2).

Es gibt auf der Weltbühne viele Schuldenmanager. Doch der Internationale Währungsfonds spielt aufgrund seiner spezifischen Funktion eine herausgehobene Rolle. Der historische Prozeß dieses Tatbestands ist Thema des dritten Kapitels. Die ursprüngliche Zielsetzung des IWF hat im Laufe der Zeit vielfältige Veränderungen erfahren. Um den gestiegenen Ansprüchen gerecht zu werden, wurde sein Instrumentarium stark ausgeweitet. Die Strukturen der Organisation, die Verteilung der Macht spielen eine wichtige Rolle bei der Bestimmung der Zielsysteme. Basis allen Handelns ist ein spezifisches ökonomisches Modell. Die Veränderung der politischen Landschaft spiegelt sich (aber nur unzureichend) auch im IWF wieder (KAPITEL 3).

Seine Politik der Krisenbewältigung bestimmt spätestens seit den siebziger Jahren die Handlungsspielräume großer Teile der Welt (vor allem in der Dritten Welt). Das machtvollste Instrument, das dieser Bretton-Woods-Institution in die Hand gelegt wurde, ist die Strukturanpassungspolitik. Sie stellt den konsequentesten Versuch dar, die Ökonomien der Dritten Welt (und darüber hinaus auch ihr politisches Handeln) auf "Kurs" zu bringen. Welche theoretischen Überlegungen dahinterstecken und welche praktische Umsetzung sie erfährt, ist Thema des vierten Teils (KAPITEL 4).

Die folgende Diplomarbeit versucht, diese vier Themenbereiche zu beschreiben. Abschließend werden die in den vorherigen Kapitel dargestellten Fakten bewertet. Im fünften Teil werden einige alternative Denkansätze besprochen (KAPITEL 5).

Wir leben in einer gemeinsamen Welt und wir müssen uns unserer Verantwortung bewußt werden. Neue Ziele und neue Ideen sind gefragt. Wir leben in einer - wie Mittelstrass formuliert - Leonardo-Welt¹, deren wissenschaftlich-technischer Fortschritt nur als janusköpfig angesehen werden kann. Bedingt durch die rücksichtslose Ökonomisierung aller menschlichen Verhältnisse beginnt diese Welt als Werk des Menschen sich nun den Menschen selbst anzueignen. Aber es existiert keine Alternative. Die Hoffnung kann nur sein, daß der wissenschaftlich-technische Verstand und sein notwendiges Korrelat, die praktisch politische Vernunft wieder zueinander entwickelt werden.

1. Die Eine Welt

¹Vgl. Mittelstrass, J., Leonardo-Welt: Über Wissenschaft, Forschung und Verantwortung, Frankfurt, 1992.

Die historische Entwicklung der Verflechtung der Dritten Welt in das “westliche” Weltsystem und die Dimensionen der Entwicklung der Weltordnung in neuerer Zeit sollen im folgendem betrachtet werden.

1.1. Der Weg in die Abhängigkeit

Anhand der historischen Entwicklung wird der Weg der Entwicklungsländer in die Abhängigkeit deutlich. Die Länder Europas haben mit ihrer Expansionspolitik die Entwicklung der restlichen Welt stark beeinflusst. Die wirtschaftliche Situation der Entwicklungsländer ist mithin das Resultat von äußeren Faktoren. Ihre (ökonomische) Abhängigkeit ist die Konsequenz aus jahrhundertelangen Konflikten, die von Europa, als dem ökonomischen und sozialen Zentrum ausgehend, den ganzen Planeten erfaßten. Europa suchte in immer neuen Expansionsphasen sich weitere Ressourcen anzueignen, unterwarf zu diesem Zweck wirtschaftlich und militärisch (fast) die ganze Welt. Sein ökonomisches Konzept, der Kapitalismus, breitete sich über die Welt aus, durchdrang alle wirtschaftlichen Beziehungen.

Die Bewertung dieses Fakt ist unterschiedlich. Imperialismustheorien², Akkumulationstheorien und Dependenztheorien³ sehen die Verflechtung der kolonialiserten Länder mit dem Zentrum eher negativ. Andererseits kann die Tatsache nicht übersehen werden, daß verschiedene implantierte Strukturen für die Entwicklungsländer durchaus nützlich und nutzbar sein können.

Ob die Bewertung eher in die eine oder andere Richtung geht, hängt viel von den ideologischen Präferenzen ab. Unzweifelhaft wurde aber den Entwicklungsländern die Chance geraubt, ihre einheimischen Strukturen aufzubauen und ihre wirtschaftlichen Beziehungen untereinander und innerhalb ihrer Länder, aber auch mit den Industrienationen auf eine, ihren Bedürfnissen angepaßtere Basis zu stellen.⁴

²Als Imperialismustheorie wird die Summe der Ansätze bezeichnet die sich mit der Beziehung Kolonien-Kolonialherren und dem Verhältnis Kapitalismus-Gewalt auseinandersetzen. Vgl. Richter, P., Kapitaltransfer in die unterentwickelten Länder, Berlin, 1979, S.52ff.

³Akkumulations- und Dependenztheorien führen die Unterentwicklung der Entwicklungsländer vornehmlich auf ihre abhängige Stellung im kapitalistischen Weltwirtschaftssystem zurück. Vgl. Amin, S., Zur Theorie von Akkumulation und Entwicklung in der gegenwärtigen Weltgesellschaft, in: Senghaas, H. (Hrsg.): Peripherer Kapitalismus, 3. Aufl., Frankfurt, 1981, S.71-97.

⁴Vgl. Kaiser, M./Wagner, N., Entwicklungspolitik, Heidelberg, 1986, S.111ff.

1.1.1. Die Entwicklung bis zum 20. Jahrhundert

Mit der Entdeckung Amerikas weitet sich der Expansionsdrang über die europäischen halbperipheren Gebiete aus. In verschiedenen Expansionsphasen unterwirft das Zentrum die ganze Welt. Sie wird zur Peripherie, politisch und ökonomisch fremdbestimmt.⁵ Welche Gründe nun im einzelnen Anlaß diesen Prozeß bedingen und die industrialisierten (bzw. feudalen) Gesellschaften dazu treiben, die ganze Welt in koloniale Imperien und Einflußzonen aufzuteilen, soll hier nicht erläutert werden.⁶ Desweiteren soll hier nicht darauf eingegangen werden, wie und warum es verschiedene Gebiete in dieser Zeit schaffen, neben Europa zum Zentrum zu stoßen (Nordamerika) oder doch wenigstens in den Rang der Halbperipherie (Japan) zu gelangen.⁷

Abbildung 1: Das europäische Weltsystem um 1900



Quelle: Nolte 1993, S.106.

Am Ende des 19. Jahrhunderts sieht das europäische Weltsystem folgendermaßen aus (vgl. Abbildung 1): Das Zentrum liegt auf beiden Seiten des Nordatlantiks. Es ist gekennzeichnet durch industrielle Produktion, Verfügbarkeit von Kapital, Militarisierung der Gesellschaft, staatliche Verwaltungsapparate und Demokratisierungstendenzen. Die Halbperipherie gruppiert sich um das Zentrum. Sie ist politisch unabhängig und besitzt einen heterogenen Wirtschaftssektor. Inmitten einer agrarisch dominierten Ökonomie liegen Inseln von industrieller Produktion im Besitz ausländischer Kapitalgeber. Die Peripherie ist politisch und ökonomisch weitgehend fremdbestimmt. Ihre Sozialstruktur und ihre Wirtschaft ist nur an den Bedürfnissen der "Kolonialherren" orientiert.⁸

1.1.2. Das 20. Jahrhundert

Die Expansion findet ihre Grenzen in der Endlichkeit der Welt. Verschärfte Konkurrenz und Militarisierung sind die Konsequenz. Logische Folge sind mit hin die beiden Weltkriege. Die Weltwirtschaft wird weiter dominiert von der ungleichen Beziehung: Import von Rohstoffen aus der Peripherie und Export von Industriegütern aus dem Zentrum. Vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt sich zwischen den Ländern des Zentrums ein reger Handel. Davon unbeeinflusst bleibt aber weitgehend der Handel Peripherie-Zentrum (vgl. Abbildung 2).⁹

⁵Vgl. Nolte, H.H., Die Eine Welt, 2. Aufl., Hannover, 1993, S.43ff.

⁶Vgl. Richter, P., a.a.O., S.53ff.

⁷Vgl. Nolte, H.H., a.a.O., S.98f.

⁸Ebd., S.105ff.

⁹Vgl. Kaiser, M./Wagner, N., a.a.O., S.118ff.

Abbildung 2: Das Weltsystem Ende des 20. Jahrhunderts

Quelle: Libération/..., World-Media-Bericht 1990.
Entnommen aus Hauchler 1993, S.38.

Zwei Entwicklungen sind noch bedeutsam für die Beziehung Peripherie-Zentrum: Der Sozialismus und die Dekolonialisierung. Beide erfüllen die gehegten Erwartungen und Hoffnungen jedoch nicht.

Nach dem 2. Weltkrieg beginnen sich die Kolonien langsam zu emanzipieren. Es gelingt ihnen, sich aus der politischen Abhängigkeit zu lösen. Die Hoffnung, sich auch aus der wirtschaftlichen Umklammerung zu lösen, trägt. Einerseits bleibt der Außenhandel von den kapitalistischen Strukturen des Zentrums bestimmt. Andererseits ist der Wille, eine mehr auf die heimischen Bedürfnisse basierende Entwicklung zu forcieren, eher schwach ausgeprägt. Die neue Führungsschicht rekrutiert sich fast ausschließlich aus den Reihen, die vom ehemaligen Kolonialherren privilegiert wurden. In ihrem Sinn ausgebildet und von den bestehenden Strukturen profitierend, findet diese Klasse keine wirkliche Alternative. Sie bilden die Brückenköpfe der Metropolen. Im ökonomischen wie politischen Bereich bleibt die feste (eher einseitige) Einbindung der Entwicklungsländer in die kapitalistische Weltordnung.

Die Länder der Peripherie können folgendermaßen charakterisiert werden: Eine kleine herrschende Oberschicht profitiert von der wirtschaftlichen Abhängigkeit des Landes. Die Wirtschaft des Landes wird dominiert von einem Exportsektor, der aber die innere Entwicklung eher hemmt als fördert, da rezessionsanfällig und in den Händen von ausländischen Kapitalgebern. Die nach der Befreiung forcierte Weiterentwicklung der Dritten Welt hat die Einbindung in das kapitalistische Weltsystem und die Abhängigkeit vom Westen und seinen Institutionen noch weiter verstärkt.¹⁰

Sozialismus und Revolutionen:

Selbst Revolutionen bringen kaum Änderung. Die neuen Machthaber rekrutieren sich oft aus denselben alten Führungsschichten. Veränderungen bleiben somit aus und wenn sie kommen, führen sie nicht zum erstrebten Ziel.

Das bestehende kapitalistische System wird durch die systemfeindliche sozialistische Bewegung wirtschaftlich und politisch herausgefordert. Nach Marx sollen endogene Entwicklungen des Zentrums die bestehende Weltordnung gleichsam zwangsläufig revolutionieren. Lenin nun glaubt, die Krise des Systems (der Imperialismus) könne von einer entschlossen handelnden Partei ausgenützt werden. In einer Weltrevolution soll die kapitalistische Weltordnung aus den Angeln gehoben werden. Stalin will das Zentrum ein- und

¹⁰Vgl. Nolte, H.H., a.a.O., S.107.

überholen, forciert deshalb die Industrialisierung.¹¹ Aber die Versuche, eine sozialistische Wirtschaft nicht nur im Inneren sondern auch in den Außenbeziehungen zu installieren, scheitern. Im Inneren degeneriert der Sozialismus, allen Erneuerungsversuchen zum Trotz, zu einer Art Staatskapitalismus. In den Außenbeziehungen bleibt es weitgehend bei den kapitalistischen Spielregeln. Für die Geschichte hat der Zusammenbruch des Monopolsozialismus deswegen eine große Bedeutung, weil er sich zum Ziel setzte, eine Alternative zu schaffen.¹²

1.2. Die Dimensionen der Weltentwicklung

Die Weltentwicklung ist von einer Vielzahl teils gleichartiger teils widersprüchlicher Trends geprägt.

1.2.1. Die soziale Dimension

Die Lebensverhältnisse haben sich weiter auseinanderentwickelt. Die westlichen Industrieländer verfügen über den größten Teil des Welteinkommens. Innerhalb dieser Länder gibt es aber auch wachsende Einkommensunterschiede. Neue Formen der Armut breiten sich weltweit aus. Die Befriedigung der meisten Grundbedürfnisse ist nur unzureichend gewährleistet. Mehr als 1 Milliarde Menschen leiden unter dem Mangel an Nahrung, Gesundheitsversorgung und Bildungsmöglichkeiten. In Puncto Demokratie und Menschenrechte gibt es gegenläufige Tendenzen. Der Demokratieprozeß hat weltweit viele Länder freier gemacht. Trotzdem hat die Zahl von schweren Menschenrechtsverstößen in der Welt nicht entscheidend abgenommen. Die anhaltende Bevölkerungsexplosion (Ende dieses Jahrhunderts werden 6 Mrd. Menschen die Erde bevölkern, in drei Jahrzehnten leben wahrscheinlich über 8 Mrd. Menschen auf der Erde) belastet vor allem die unterentwickelten Länder, deren ökologische, ökonomische und soziale Ressourcen schon heute stark belastet sind. Migrationsbewegungen innerhalb und zwischen verschiedenen Ländern nehmen weiter zu (400-1000 Millionen Flüchtlinge in den Achtzigern).¹³

¹¹Ebd., S.129.

¹²Ebd., S.167f.

¹³Vgl. Hauchler, I. (Hrsg.), Globale Trends 1993/94, Stiftung Entwicklung und Frieden, Frankfurt, 1993, S.11f.

1.2.2. Die ökonomische Dimension

Das technische, technologische und wirtschaftliche Potential der Industrieländer sowie ihr Entwicklungskonzept bleibt dominierend. Die weltweite Rezession belastet alle Ökonomien der Welt. Manche Länder sehen sich mit schrumpfenden bzw. stagnierenden Volkswirtschaften konfrontiert. Die Transformation der sozialistischen Wirtschaften belastet das weltweite Entwicklungspotential. Selbst die Stagnation (von Rückgang kann infolge der zunehmenden regionalen Konflikte nicht mehr gesprochen werden) der Militärausgaben entlastet die Staatshaushalte nur bedingt. Der weltweite Handel führt trotz verschiedener Regionalisierungstendenzen (Bildung von regionalen Wirtschaftsblöcken: NAFTA, EWR...) zu einer engeren Verflechtung der Welt. Die internationalen Finanzmärkte wachsen mit erstaunlichen Raten (im Vergleich mit dem Wachstum der realen Gütermärkte). Die wachsende Verschuldung fast aller Länder dieser Welt, von privaten und staatlichen Haushalten, beläßt das internationale Finanzsystem in einem krisenhaften Stadium. Es ist geprägt von strukturell hohen Zinsen, von wachsender Spekulation und von sich häufenden Umschuldungen. Das Finanzsystem ist inhärent instabil.¹⁴

1.2.3. Die ökologische Dimension

Die Umweltbelastung hat bedenkliche Ausmaße angenommen. Die Konzentration von Schadstoffen in Boden, Luft und Wasser hat unabsehbare Auswirkungen auf das natürliche Ökosystem. Umweltschäden sind weltweit geworden: Treibhauseffekt, Bodenerosion, saurer Regen, Vergiftung des Trinkwassers usw.. Der unbedenkliche nachhaltige Ressourcenverzehr ist die Hauptursache dieser Umweltprobleme. Sie verhindern schon heute die wirkliche Weiterentwicklung weiter Gebiete der Welt. Wirtschaftswachstum scheint nur möglich bei steigendem Energieverbrauch. Mit einem steigenden Energieverbrauch aber werden sich die Probleme noch erheblich verschärfen. In der "Deklaration von Rio de Janeiro" und der Klimakonvention (1992) wird zwar die Notwendigkeit sofortigen Handelns erkannt, doch fehlen verbindliche Reduktionstermine und überzeugende Strategien, angestrebte Reduktionsziele zu erreichen.¹⁵

1.2.4. Globalisierung und Interdependenz

Die vielfältigen Trends der Weltentwicklung sind eng miteinander verbunden und beeinflussen sich wechselseitig. Materielle und immaterielle Grenzen sind durchlässig geworden. Kommunikations- und Transportsysteme werden immer

¹⁴Ebd., S.12f.

¹⁵Ebd., S.13.

effizienter und ermöglichen einen weltumfassenden Austausch von Information und Innovation, von Gütern und Dienstleistungen, von Menschen und Ideen.¹⁶ Mit der Globalisierung der Welt entstehen unabsehbare Interdependenzen. Am Beispiel der Schuldenkrise sind die Rückwirkungen einer verfehlten Politik besonders deutlich auszumachen. Die Schuldenbumerange sind aus den Entwicklungsländern schon längst bei uns eingetroffen: Umweltzerstörung, Drogenkonsum, Belastung der Steuerzahler, Arbeitsplatzverlust, Migrationsdruck und die Ausweitung von Konflikten und (Bürger)-Kriegen haben ihre Ursache auch und vor allem in dem unzureichenden Management der Verschuldung der Dritten Welt.¹⁷

1.3. Ausblick

Die geschichtliche Verantwortung der Industrieländer liegt in ihrer Kolonialzeit begründet. Das gemeinsame Erbe ist die kapitalistische Weltordnung. Ökonomisches und politisches Handeln findet nur nach den Spielregeln des Kapitalismus statt. Die wirtschaftlichen Strukturen der Entwicklungsländer sind den Erfordernissen der westlichen Welt angepaßt worden.

Die gesellschaftliche Verantwortung liegt in der Globalisierung der Welt. Die Industrieländer haben ureigene Interessen, den Entwicklungsländern aus ihren (unseren) Problemen zu helfen.

Heute am Ende des Jahrtausends zeichnet sich ein Bild der Welt, das bestimmt wird von nie gekannten Problemen. Es stellt sich die Frage nach der Zukunft der Menschheit. Die altbewährten Konzepte sind untauglich geworden. Neue Ideen sind gefordert, die Probleme der Welt, der "Einen Welt" wie Nolte formuliert, zu lösen.

Die Welt ist zur Schicksalsgemeinschaft zusammengewachsen. Aber noch unterliegt unser Denken und Handeln den Beschränkungen von nationalen Interessen, Vorurteilen und Egoismen. Die Krise des Weltsystems wurde bereits im vergangenen Jahrzehnt offensichtlich, blieb aber überlagert vom Ost-West-Konflikt. Doch heute nach dem Zusammenbruch des Staatskapitalismus (mit dem zweifelhaften Sieg des freien Westens) ist die Entwicklung schon über einen reinen Nord-Süd-Konflikt hinweggegangen. Die ganze Welt ist miteinander vernetzt. Einzelstaatliche Politik ist den technischen, sozialen, ökonomischen und ökologischen Herausforderungen nicht mehr gewachsen.¹⁸

¹⁶Ebd., S.15.

¹⁷Vgl. George, S., Der Schuldenbumerang, Hamburg, 1993, (Zitierweise: Bumerang), S.9.

¹⁸Vgl. Hauchler, I. (Hrsg.), a.a.O., S.5.

“Wie wir im Westen leben und wirtschaften, beeinflußt Lebensverhältnisse und Chancen der Menschen im Süden und Osten. Und Armut, wirtschaftliche Verwerfungen, Bevölkerungswachstum und Migration, Umweltzerstörung und sozialen und politischen Unfrieden im Süden und Osten wirken auf den Westen zurück”.¹⁹ Diese zunehmende weltweite Abhängigkeit kontrastiert nun aber mit dem anwachsenden national-egoistischen Denken und den schwelenden (und ausgebrochenen) ethnischen Konflikten, die nach dem Kalten Krieg und der weltweiten Rezession, den Kampf um die Ressourcen prägen.²⁰

Die Abhängigkeit der Entwicklungsländer ist heutzutage zweifach. Einerseits sind sie eingebunden in ein kapitalistisches Weltsystem, andererseits ist ihre einheimische Wirtschaft den kapitalistischen Strukturen angepaßt worden. Versuche aus dem Weltsystem auszubrechen sind gescheitert. Das westliche Entwicklungsmodell hat die bestehende Abhängigkeit weiter gesteigert. Der Sozialismus bietet keine wirkliche Alternative mehr.²¹

¹⁹Ebd., S.5.

²⁰Ebd., S.5f.

²¹Ebd., S.22f.

2. Die Entwicklungsländer und die Schuldenkrise

Hauptbetroffene der Schuldenkrise sind die Entwicklungsländer.²² Ihre ökonomische Basis wird durch die Verschuldung zunehmend belastet. Der Schuldenstand wird zum Entwicklungshemmnis. Die Ansprüche auf Bedienung der Schulden (Zinsen und Tilgung) steigen während den letzten Dekaden wesentlich stärker an als die Leistungs- und Zahlungsfähigkeit (wie Export, Investition und Produktion).

Der externe Schuldenstand der Entwicklungsländer steigt seit den fünfziger Jahren (mit der Einführung der staatlichen Entwicklungshilfekredite) von knapp 7 Mrd. US-Dollar (1955) auf 80 Mrd. US-Dollar (1970). Kann man diese Entwicklung noch als eher harmlos bezeichnen, so führt die Dynamik der Verschuldung schließlich 1982 zur Schuldenkrise. Der Schuldenstand hat sich geradezu explosionsartig auf 800 Mrd. US-Dollar erhöht. Spätestens von diesem Zeitpunkt wird von der internationalen Schuldenkrise gesprochen. 1991 kumuliert die Gesamtschuld der Dritten Welt auf 1362 Mrd. US-Dollar.²³

Die Verschuldung, selbst wenn sie astronomisch hoch erscheinen mag, wird erst dann zur Bedrohung für das internationale Finanzsystem, wenn das Schuldnerland mit seinen Tilgungs- und Zinszahlungen beträchtlich in Verzug gerät oder diese gänzlich einstellt. Solange die Kreditgeber Vertrauen in die Fähigkeit eines Landes haben, für einen Kredit die fälligen Zinsen aufzubringen, gibt es kaum Probleme. Wie sonst wäre verständlich, daß heutzutage die meisten Industrieländer riesige Auslandsschulden nahezu mühelos bewältigen. Die Kreditwürdigkeit gibt den Ausschlag.²⁴

2.1. Die Krise des internationalen Finanzsystems

Ende der siebziger, Anfang der achtziger Jahre sind die internationalen Finanzmärkte vielfältigen Belastungen ausgesetzt. Steigende Budgetdefizite der westlichen Länder und vieler Schwellenländer gehen einher mit riesigen spekulationsbedingten Firmen- und Börsenzusammenbrüchen (z.B. bricht 1984 eine in Hongkong ansässige Immobiliengruppe mit Verlusten von über einer Mrd. US-Dollar zusammen; in Kuwait platzen 1982 Schecks im Wert von über 93 Mrd. US-Dollar). Es kommt in der Folge zu erheblichen finanziellen Problemen bei Banken rund um die Welt (in Deutschland bricht die SMH-Bank, in England die Bank Johnson-Matthey-Bankers, in Spanien die Rumasa-Gruppe

²²Die Übersicht der Entwicklungsländer nach der Einteilung des Entwicklungshilfesausschusses (DAC) der OECD befindet sich im Anhang 1. Vgl. Sabet, H., Die Schuld des Nordens, 2. Aufl., Darmstadt, 1992, S.20.

²³Vgl. Hauchler, I. (Hrsg.), a.a.O., S.224-229.

²⁴Vgl. George, S., Sie sterben an unserem Geld, Hamburg, 1993, (Zitierweise: Geld), S.24f.

zusammen). Einige Großbanken können nur mit staatlicher Hilfe gerettet werden. All diese Faktoren verursachen eine krisenhafte Stimmung auf den weltweiten Kapitalmärkten. Es dauert Jahre, bis sich die Finanzmärkte von diesen schockartigen Belastungen wieder erholt und sich an die veränderten Rahmenbedingungen angepaßt haben.²⁵

Als dann zu Beginn der achtziger Jahre immer mehr Länder der Dritten Welt ihre Kredite nicht mehr tilgen können und teilweise die Zinszahlungen einstellen, scheint dem internationalen Finanzsystem der Zusammenbruch bevorzustehen. Diese Krise hat sehr große Auswirkungen auf die internationalen Finanzbeziehungen zwischen den Entwicklungs- und Industrieländern. Die Geschäftsbanken üben seither eine auffällige Zurückhaltung bei der Vergabe von Krediten an Entwicklungsländer. Sie bevorzugen stattdessen international agierende Unternehmen und finanzieren die Haushaltsdefizite der Industrieländer. Die Geschäftsbanken beschränken ihre Kreditvergabe in die Dritte Welt seit den Achtzigern weitgehend auf Umschuldungsabkommen (in den Siebzigern wird im Gegensatz dazu einer aggressiven auf Expansion ausgelegten Kreditvergabepolitik gehuldigt).²⁶ Diese Umschuldungsabkommen dienen meist nur dazu, die kurzfristigen Zinszahlungen aufrecht zu erhalten. Dies bedeutet jedoch, daß die neuen Kredite als Zinsen zu den Banken zurückfließen. Sinn ist, die Zahlungsunfähigkeit abzuwenden, Folge ist, der Schuldenstand vergrößert sich unaufhaltsam weiter. Eine in diesem Zusammenhang sehr deutliche Aussage machte der Direktor des Institute of Internationale Finance, de Lattre: "Es ist nicht der Schuldner, der entscheidet wann eine Zahlungsunfähigkeit eintritt, sondern der Kreditgeber". Die Fiktion, die Kredite seien gesund, soll tunlichst aufrecht erhalten bleiben.²⁷ Gestehen sich die Geschäftsbanken ein, daß ein Teil der ausstehenden Forderungen uneinbringbar sein wird, müssen Wertberichtigungen vorgenommen werden. Dies hat aber unangenehme (aber kaum zu vermeidende) Folgen für die Geschäftspolitik und die Ertragslage der Bank. Einzelwertberichtigungen führen zu einer Reduzierung des Jahresüberschusses und somit zu einer Einschränkung der Eigenkapitalbildung. Dies bewirkt eine Reduzierung des an das haftende Eigenkapital gebundene Kreditvolumens.

Es gibt weitere Wechselwirkungen zwischen Zinsausfällen, Forderungsabschreibungen, Ertragslage, Liquiditätsversorgung usw., die zu beschreiben den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Für die Entwicklungsländer bleibt festzuhalten, daß die Neueinschätzung ihrer Kreditwürdigkeit und die neue Kreditvergabepolitik der Geschäftsbanken den Kapitaltransfer nach Ausbruch der Schuldenkrise von Nord nach Süd versiegen ließ.²⁸

²⁵Vgl. Mandel, E., Die Krise: Weltwirtschaft 1974-1986, Hamburg, 1987, S.294ff.

²⁶Vgl. Hauchler, I. (Hrsg.), a.a.O., S.218f.

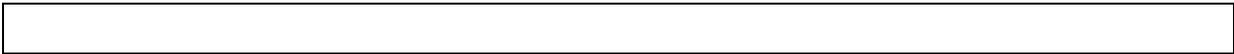
²⁷Vgl. George, S., Geld..., a.a.O., S.25f.

²⁸Vgl. Claus, D., Internationale Verschuldungskrise und Bankenliquidität, in: Wirtschaftsdienst, Juli 1984, S.347-352.

2.2. Der Weg in die Verschuldung

Die Entwicklung der Auslandsverschuldung der Dritten Welt kann in verschiedenen Phasen nachgezeichnet werden (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Die Auslandsverschuldung der Dritten Welt 1960 - 1990
in Mrd. US-Dollar



Daten aus: Finanzierung & Entwicklung 1987 - IWF: World Economic Outlook 5/1990.
Quelle: Sabet 1992, S.21.

In den Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg liegt sie verhältnismäßig niedrig. Die siebziger Jahre bringen dann eine explosionsartige Steigerung des Schuldenstandes, der sich dann in den achtziger Jahren auf hohem Niveau stabilisiert. Die Auslandverschuldung liegt heute etwa zwanzigmal so hoch wie 1970 bzw. ist siebzigmals größer als 1960.²⁹

2.2.1. Die frühe Phase

In den fünfziger und sechziger Jahren werden überwiegend "offizielle" Entwicklungshilfekredite zur Überwindung der Unterentwicklung vergeben. Im Laufe der Zeit beteiligten sich die Geschäftsbanken an der Finanzierung des Industrialisierungsprozesses (zur Unterstützung der Direktinvestitionen). Die Bedeutung dieser Direktinvestitionen aber ebbt bereits Ende der sechziger Jahre wieder ab. Der dazugehörige Finanzierungsprozeß durch die Banken hat sich aber schon verselbstständigt. Der einsetzende Industrialisierungsprozeß in den unabhängig gewordenen (bzw. nach Unabhängigkeit strebenden) Entwicklungsländern wird mit Hilfe mittel- und langfristiger Bankkredite weiterfinanziert. Sie übertreffen schnell die staatlichen Entwicklungshilfekredite und die Direktinvestitionen der Unternehmen, denn sie sind flexibler einzusetzen und einfacher zu beziehen. Dies kommt dem neuen Selbstbewußtsein der Entwicklungsländer entgegen.

Anfang der Siebziger wächst der Kapitaltransfer weiter an. Die resultierende Verschuldung und die steigenden Schuldendienstverpflichtungen werden nicht als bedrohlich (für den Entwicklungsprozeß) empfunden. Die jährliche Neuverschuldung steigt von Jahrzehnt zu Jahrzehnt von 15% auf 20%.³⁰ Die Kreditwürdigkeit der Entwicklungsländer verbessert sich durch den Anstieg der Rohstoffpreise und die Studie des Club of Rome über die Endlichkeit der Ressourcen. Kredite an Entwicklungsländer versprechen den Geschäftsbanken

²⁹Vgl. Sabet, H., a.a.O., S.20.

³⁰Vgl. Schröder, K., Der Weg in die Verschuldungskrise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Das Parlament), August 1988, S.8.

gute Profite, zumal sie noch keine bedeutenden Schulden haben. Selbst die ersten Umschuldungen im Rahmen des Pariser Clubs können den Trend nicht aufhalten.³¹

2.2.2. Der erste Ölpreisschock

Die Ölpreisexplosion 1973/1974, als Folge des Yom-Kippur-Kriegs, trifft die Entwicklungsländer (soweit sie nicht Ölexporture sind) relativ schwer. Ihre Kreditwürdigkeit sinkt. Die folgende relativ kurze weltweite Rezession hinterläßt auf den Finanzmärkten Spuren. Verschiedene Bankenzusammenbrüche, erste schwerwiegende Schuldenprobleme und einige Börsenkollapse schränken die weitere Kreditvergabe an die Entwicklungsländer kurzfristig ein. Die Prognosen des Club of Rome scheinen sich drastisch zu bewahrheiten. Ölembargo und die folgende Ölpreiserhöhung stellen die Macht einiger Rohstoffländer augenfällig dar.³²

2.2.3. Zwischen den Ölpreisschocks

Zwischen 1973 und 1980 wird der Grundstein für die Verschuldungskrise gelegt. In dieser Zeit liegt die höchste durchschnittliche Kreditwachstumsrate. Mehrere Faktoren sind für den erhöhten Kreditbedarf der Entwicklungsländer verantwortlich. Ihre wirtschaftlichen Handlungsspielräume werden durch die hochgeschneelte Ölrechnung und durch die Verteuerung der Importgüter (die Industrieländer geben die Verteuerung des Öls weiter) stark eingeschränkt. Gleichzeitig halten sie an ihrer kreditfinanzierten Entwicklungspolitik fest. Die Inlandsnachfrage bleibt hoch. Da das Exportwachstum aber eher gering bleibt, schnellt die Auslandsschuld in die Höhe. Die Entwicklungsländer gelangen damals relativ leicht an Auslandskredite. Die Bildung von Bankenkonsortien sowie die, durch den Zufluß von Petrodollars aus der OPEC-Ländern bedingte, hohe Liquidität der Banken sorgen für den nötigen Kapitaltransfer. Diese hohe Liquidität erzeugte einen derartigen Anlagedruck, daß die Zinsen kontinuierlich sinken (bis schließlich sogar negative Kapitalzinsen für die meisten Entwicklungsländer vorherrschen). Aufgrund des Wettbewerbs zwischen den Banken wird den Entwicklungsländern mehr Kapital zur Verfügung gestellt als dem Bankensektor im Zuge des Petro-Dollar-Recyclings zufließt. Gleichzeitig steigt die Kreditwürdigkeit der Entwicklungsländer wieder an. Der wirtschaft-

³¹Vgl. O'Brian, R., A Perspective on Debt, in: MacDonald, S.B./...(Hrsg.), The Global Debt Crises: Forecasting for the Future, London, 1990, S.1f.

³²Ebd., S.2f.

liche Boom im Anschluß an die kurze rezessive Phase, verbunden mit einem stabileren Ölpreis, verheißen sichere Kapitalanlagen.³³

2.2.4. Der zweite Ölpreisschock

Bis zum zweiten Ölpreisschock 1979/80 scheinen die Vorteile einer verbesserten Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft, die Nachteile der stark gestiegenen Verschuldung zu überwiegen. Mit der zweiten Ölpreisexplosion vergrößern sich aber die Zahlungsbilanzdefizite der meisten Entwicklungsländer. Die Möglichkeit, durch Exporte die dringend notwendigen Devisen zu erwirtschaften, werden nämlich durch die sinkenden Exportpreise für Rohstoffe sowie die sich anbahnende weltweite Rezession geschmälert. Hinzu kommen protektionistische Tendenzen, die den Welthandel weiter (wieder) hemmen. Der Wechsel von der Zins- zur Geldmengensteuerung (Anti-inflationspolitik) in den USA löst nicht nur (gemeinsam mit dem Ölpreisschock) die Rezession aus, sondern läßt die Zinsen steigen. Da in den Siebzigern die Kredite meist von Geschäftsbanken auf variabler, monatlich festzulegender Basis vergeben werden, steigen die Zinszahlungen stark an.

All diese Faktoren gemeinsam lassen den Schuldenstand explosionsartig ansteigen.³⁴ Trotzdem finanzieren die Banken bis zum endgültigen Ausbruch der Schuldenkrise 1982 (nach einer kurzen Phase der Zurückhaltung 1979) die klaffenden Zahlungsbilanzdefizite der Dritten Welt. Den Banken scheint in ihren Kreditportfolios noch Spielraum zur Verfügung zu stehen. Gleichzeitig wird dieser Kapitaltransfer durch die verstärkten Interbankbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern beschleunigt. Problematisch ist nur die damals übersehene Tatsache, daß es sich hierbei nicht um die im Westen üblichen Bankgeschäfte zum kurzfristigen Liquiditätsausgleich handelt, sondern nur um neue Sammeltöpfe für frisches Kapital.³⁵

Die Entscheidung der Großbanken, bis zum Ausbruch der Schuldenkrise ihre Expansionspolitik ungehemmt fortzusetzen, hat verschiedene Ursachen. Kreditwürdigkeitsprüfungen werden meist unterlassen. Der Konkurrenzdruck scheint die expansive Geschäftspolitik zu rechtfertigen. Außerdem versuchen sie die gute Liquiditätslage weiter zum Geld verdienen zu nutzen. Es bleibt festzuhalten, daß zu lange zu viele Kredite vergeben werden. Und zum Schluß werden Kredite nur noch vergeben um die Zahlungsunfähigkeit hinauszuzögern.³⁶

³³Vgl. Schröder, K., a.a.O., S.8.

³⁴Ebd., S8f.

³⁵Vgl. O'Brian, R., a.a.O., S.3ff.

³⁶Vgl. Schröder, K., a.a.O., S.9f.

2.2.5. Die Schuldenkrise

1982 befinden sich die internationalen Kapitalmärkte in einer Vertrauenskrise. Das Schuldenmoratorium Mexikos ist die dritte Erschütterung des Finanzsystems (nach den akuten Zahlungsproblemen Polens und Argentiniens) innerhalb kürzester Zeit. Das Schuldenmoratorium läßt die Frage nach der Rückzahlbarkeit der angehäuften Schulden aufkommen. Nachdem auch Brasilien seinen Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen kann und für verschiedene Länder ähnliche Probleme anstehen, scheint das internationale Finanzsystem kurz vor dem Zusammenbruch zu stehen. Nur durch die von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) gewährten Kredite (sogenannte Bridging Credits in Höhe von 9 Mrd. US-Dollar) kann der akute Notstand 1982 überwunden werden. Danach beginnt das Krisenmanagement (das bis heute andauert), in dem private und staatliche Gläubiger, Regierungen, Zentralbanken und internationale Finanzorganisationen versuchen, der Lage Herr zu werden.³⁷

2.2.6. Das internationale Krisenmanagement

1983 können insgesamt 21 Länder ihren Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen. Fälligkeiten von 46 Mrd. US-Dollar werden umgeschuldet. Diese Umschuldungen entwickeln sich danach zu dem Hauptinstrument, die Krise zu managen. Es handelt sich hierbei um Kreditverträge zwischen den Gläubigern und dem Schuldner, bei denen die Tilgungen einfach in die Zukunft verlagert werden. Diese Schuldenstreckung reduziert die Crash-Gefahr, weil der Schuldner seine knappe Devisen auf die Zahlung der fälligen Zinsen konzentrieren kann und die Gläubiger diese Forderungen nicht als uneinbringlich abschreiben müssen. Das Resultat ist, daß der Kapitaltransfer in den Achtzigern stark absinkt und teilweise negativ wird. So werden 1983 noch 11, 1984 gerade noch 5 Mrd. US-Dollar ausgeliehen. Danach werden die Entwicklungsländer zu Nettokapitalexporturen.³⁸Die Banken verknüpfen jegliche weitere Kreditvergabe (im Rahmen der Umschuldungsabkommen) an zuvor abgeschlossene IWF-Abkommen. Diese IWF-Austeritäts-Programme sollen in den Entwicklungsländern die als notwendig erachteten Strukturanpassungen auslösen.³⁹

Während der 1. Phase der Umschuldungspolitik (noch unter dem Eindruck der akuten Schuldenkrisen) wird den Schuldnern die Schuldenlast nur mäßig erleichtert. Die Streckung der Fälligkeiten eines Jahres auf bis zu acht Jahre,

³⁷Ebd., S.10.

³⁸Ebd., S.10f.

³⁹Vgl. O'Brian, R., a.a.O., S.8f.

erweist sich schnell als unzureichend (vor allem bei Berücksichtigung des Zinsaufschlags von 2 bis 2,25% und den hohen Umschuldungsgebühren).

Die Erleichterung der zweiten Umschuldungsphase sind eher technischer Natur. So werden gleich mehrere Jahre auf längere Zeiträume umgeschuldet, der Zinsaufschlag und die Provisionen reduziert.⁴⁰

Der von der US-Regierung 1985 lancierte Baker-Plan⁴¹ (nach dem damaligen US-Finanzminister) versucht das Schuldenmanagement auch unter politischen Aspekten zu handhaben. So sollen zwar weiter die IWF-Programme in den Entwicklungsländern die strukturellen Reformen vorantreiben. Wenn aber diese Aktionen nicht den gewünschten Erfolg zeitigen, sollen wachstumsorientierte Strategien helfen. Dieser Plan scheint zum richtigen Zeitpunkt zu kommen. Die Schuldenprobleme sind zu diesem Zeitpunkt eher Probleme der Solvenz, der Zahlungsfähigkeit, denn der Liquidität (wie bisher). Durch die IWF-Programme sind die Devisenbestände wieder teilweise aufgebaut worden, aber die Zahlungsfähigkeit hat sich nicht prinzipiell verbessert. Das Ausgangsproblem (der Schuldenkrise), die kurzfristig fälligen hohen Auslandsverbindlichkeiten und die niedrigen Devisenreserven, sind soweit behoben. Aber trotzdem leiden viele Länder weiter unter den hohen Schuldenlasten.

Die dritte Phase der Schuldenkonsolidierung erleichtert die Last im Rahmen von Umschuldungsabkommen weiter. Die Laufzeiten werden weiter erhöht, die Gebühren verschwinden, nur ein sehr niedriger Zinsaufschlag wird vereinbart und vor allem werden neue Kredite (fresh money) in Aussicht gestellt.

Der 1989 lancierte Brady-Plan trägt der Erkenntnis Rechnung, daß die IWF-Anpassungsprogramme und die Umschuldungsabkommen nicht wirklich das Verschuldungsproblem lösen können. Um den Entwicklungsländern wirklich zu helfen, soll eine Schuldenreduktion das Verschuldungsniveau auf ein tragfähiges und damit auch zukünftig rückzahlbares Niveau bringen. Der Plan sieht so z.B. eine Reduktion des Schuldenstands um 70 Mrd. und der Zinszahlungen um 20 Mrd. US-Dollar vor.⁴² Dieser Plan drückt eine veränderte Schuldenstrategie aus: Teile der IWF-Zahlungsbilanzkredite können jetzt zum Schuldenrückkauf verwendet werden. Die Altschulden werden von den Banken mit erheblichen Abschlägen auf sogenannten Sekundärmärkten angeboten. Im Rahmen der Brady-Initiative können zum ersten Mal auch die Schuldnerstaaten direkt diese Schulden kaufen. Es handelt sich also um einen freiwilligen Rückkauf.⁴³

⁴⁰Vgl. Schröder, K., a.a.O., S.11.

⁴¹Die Baker-Initiative wird ausführlich erläutert in de Vries, M.G., Balance of Payments Adjustments 1945 to 1986, The IMF-Experience, Washington D.C., 1987., S.243-263.

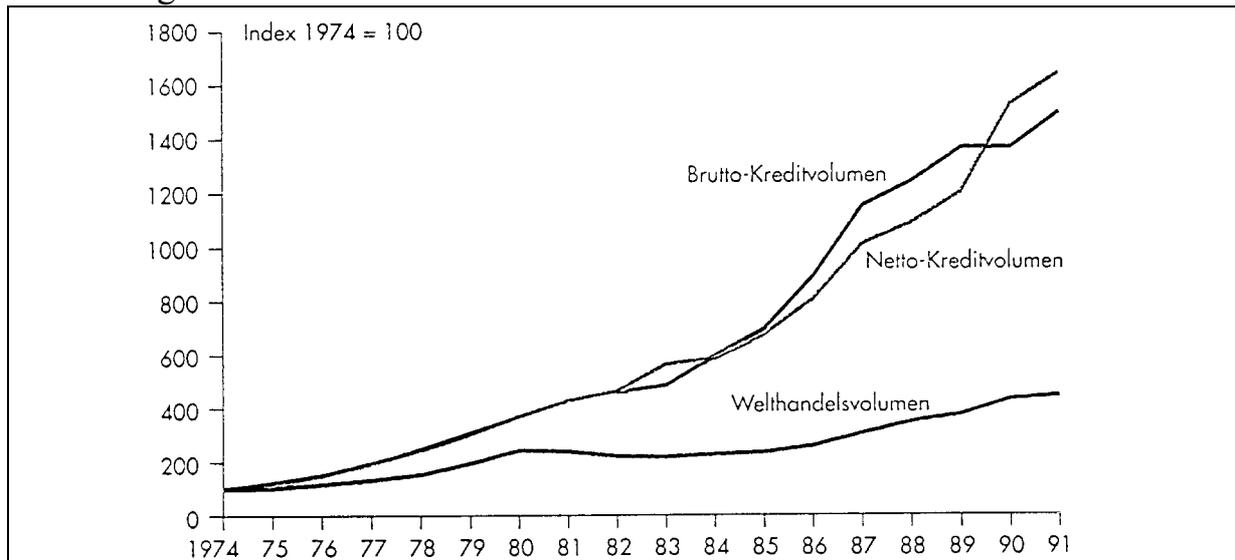
⁴²Vgl. O'Brian, R., a.a.O., S.9f.

⁴³Vgl. Sander, H., Die "Debt Relief Laffer-Kurve", Zur Ökonomik freiwilliger Schuldenrückkäufe im Rahmen des "Brady-Plans", in: WiSt, September 1990, S.463.

2.3. Die Verschuldung und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Die Bedeutung der Schuldenkrise für die Weltwirtschaft und im besonderen für die Ökonomien der Dritten Welt wird erst klar, wenn man sich vor Augen führt welches Ausmaß die Verschuldung angenommen hat (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Das Kredit- und Handelsvolumen 1974 - 1991



Quellen: BIZ, diverse Jahrgänge

IMF: International Financial Statistics, diverse Jahrgänge

Entnommen aus Hauchler, 1993, S.217.

Bemerkenswert ist die Tatsache, daß trotz einer drastischen Verringerung des Wachstums der im Ausland aufgenommenen Kredite, die Verschuldung weiter in die Höhe schnellte (die jährliche Wachstumsrate fiel von etwa 20% in den Jahren 1979 bis 1982 auf nur 5% 1985).⁴⁴ Um die Belastung des Schuldendienstes

einordnen zu können wird die Höhe der Verschuldung in bezug zu allgemeinen Kriterien der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gebracht.

2.3.1. Der Schuldenstand und das Bruttosozialprodukt

Die Verschuldung der Dritten Welt ist nicht nur absolut sondern auch relativ zum Bruttosozialprodukt (BSP) gestiegen.

⁴⁴Vgl. Schröder, K., a.a.O., S.3f.

Dies wird deutlich, wenn man die Entwicklung des Verhältnis BSP zur Verschuldung über die Jahrzehnte betrachtet. Liegt 1973 diese Relation noch bei 22,4%, so steigt sie bis 1990 auf 30,4% (1986 erreicht sie den Spitzenwert von 37,8%).⁴⁵

Abbildung 5: Die Verschuldung und das Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern 1970 - 1991



Quellen: IMF: International Financial Statistics, 1992
 IMF: World Economic Outlook, 10/1992
 World Bank: World Debt Tables, diverse Jahrgänge
 Entnommen aus Hauchler 1993, S.228.

Zwei Entwicklungen liegen dem zugrunde:
 Einerseits die stetig ansteigende absolute Verschuldung und andererseits die Verlangsamung des Wirtschaftswachstum Anfang der achtziger Jahre (vgl. Abbildung 5). Von 1965-1980 beträgt es noch durchschnittlich 5,9%. Im letzten Jahrzehnt sackt es auf 3,2% ab (Länder mit gravierenden Schuldenproblemen sind besonders betroffen).⁴⁶

Tabelle 1: Das Verhältnis von Schuldenstand zu Sozialprodukt 1982 - 1990 (in %)

Jahre	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Entwicklungsländer:									
Insgesamt	31,0	32,9	33,9	35,6	37,8	37,5	34,7	31,8	30,4
Afrika	34,9	37,6	41,3	45,6	48,6	48,3	47,6	49,7	48,8
Asien	21,9	23,1	24,0	26,4	29,5	28,3	26,1	22,3	21,0
Europa	32,8	34,3	36,3	40,3	41,0	44,8	42,4	40,4	39,8
Mittl. Osten	24,0	25,8	26,8	28,6	33,3	33,5	33,0	30,8	30,0
Lateinam./K.	43,0	46,8	46,4	45,4	44,1	43,7	38,7	36,7	35,0

Daten aus: IMF: World Economic Outlook, 5/1990.
 Entnommen aus Sabet 1992, S.29.

Es gibt bedeutsame regionale Unterschiede (vgl. Tabelle 1). So trägt Lateinamerika zwar die höchste Schuldenlast, bezogen auf sein BSP ist die Quote aber nur Durchschnitt. Dies erklärt sich durch das größere wirtschaftliche Potential. Die Quote Afrikas ist fast doppelt so hoch wie diejenige Asiens (in dieser Region liegen die Länder mit den höchsten Wachstumsraten). In einigen afrikanischen Staaten übertrifft die Auslandsverschuldung das Bruttosozialprodukt.⁴⁷

⁴⁵Vgl. Sabet, H., a.a.O., S.28f.

⁴⁶Vgl. Hauchler, I. (Hrsg.), a.a.O., S.227f.

⁴⁷Vgl. Sabet, H., a.a.O., S.28f.

2.3.2. Der Schuldenstand und die Exporterlöse

Gibt die Quote BSP-Schuldenstand eher allgemein die wirtschaftliche Belastung einer Ökonomie an, so vermittelt das Verhältnis Schuldenstand-Exportenerlöse einen Eindruck über die Fähigkeit eines Landes mit den im Export verdienten Devisen seine Auslandskredite zurückzahlen zu können. Diese Kreditrückzahlungsfähigkeit ist im Laufe der Zeit zurückgegangen.

Die Exportsteigerung kann nicht mit dem Anstieg der Verschuldung Schritt halten. Einige Länder müßten den Export von 3 Jahren aufbringen, um alle Schulden zu tilgen.⁴⁸

⁴⁸Vgl. Schröder, K., a.a.O., S.3ff.

Tabelle 2: Das Verhältnis von Schuldenstand zu Exporterlösen
1982 - 1990 (in %)

Jahre	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Entwicklungsländer:									
Insgesamt	120,2	135,0	134,2	150,5	172,3	160,6	141,9	127,5	124,0
Afrika	154,1	169,2	196,7	188,0	239,7	245,2	242,5	226,0	227,8
Asien	89,2	94,8	90,9	102,9	105,6	91,4	79,2	70,2	67,2
Europa	136,0	138,9	131,7	149,8	165,4	170,9	146,2	134,9	137,8
Mittl. Osten	50,8	67,0	74,7	89,5	123,9	118,8	120,8	109,0	109,0
Lateinam./K.	271,0	291,6	274,8	295,6	349,6	344,6	292,1	271,6	264,4

Daten aus: IMF: World Economic Outlook, 5/1990.

Entnommen aus Sabet 1992, S.30.

Betrachtet man alle Entwicklungsländer zusammen (vgl. Tabelle 2), so ist die Quote von 120% (1977) auf annähernd 180% (1986) gestiegen. Die Relation in verschiedenen Regionen liegt 1990 zwischen 67,2% und 264,4%. Selbst wenn der Durchschnitt wieder auf etwas über 120% gefallen ist, scheint es illusorisch darauf zu hoffen, daß die Entwicklungsländer in Zukunft in der Lage sein werden, ihre Kredite wirklich zurückzuzahlen.

Die Länder der Dritten Welt müßten ihre Exporte bzw. Exporterlöse stark ausdehnen, um ihre Auslandsschuld abtragen zu können. Dagegen sprechen aber fallende Exportvolumina, sinkende Exportpreise und ein stagnierender Welthandel.⁴⁹

2.3.3. Der Schuldendienst und die Exporterlöse

Der Schuldendienst steigt besonders Ende der Siebziger Anfang der Achtziger dramatisch an. Vor allem die Zinszahlungen explodieren geradezu: von 5,8 Mrd. 1977, erhöhen sie sich auf 14,2 Mrd. US-Dollar 1982. Die Schuldendienstquote gibt an, wieviel Prozent der Jahresexporte für Tilgung und Zinsen aufgebracht werden müssen. Sie ist eine geeignete Kennzahl für die effektive Belastung der Entwicklungsländer.⁵⁰ Die Schuldendienstquote steigt von 15% 1977 auf über 25% 1986, wobei vor allem der Entwicklung der Zinsquote besondere Beachtung gebührt. Sie steigt von 5,8% auf über 13% im gleichen Zeitraum (vgl. Tab. 3).

⁴⁹Vgl. Sabet, H., a.a.O., S.29ff.

⁵⁰Vgl. Schröder, K., a.a.O., S.3ff.

Tabelle 3: Der Schuldendienst kapitalimportierender Entwicklungsländer 1977 - 1986 (in %)

Quelle: IMF: World Economic Outlook, Oktober 1985/86.
Entnommen aus Holthus 1987, S.14.

Ab einem Prozentsatz von 20% bei der Schuldendienstquote kann von einer Schuldenkrise gesprochen werden. Dies trifft ab 1982 für die Dritte Welt insgesamt zu (für Lateinamerika reicht sie also bis in die siebziger Jahre zurück).

Insgesamt ist die Quote nach 1986 wieder gefallen (auf 15,9% 1990). Dies bedeutet jedoch nur vordergründig eine Entlastung, da sich die verschiedenen Faktoren wie Umschuldungen, Moratorien, Stundungen, Schuldenerlasse und die niedrigeren Zinsen in diesem Zeitraum positiv auswirken (die Zahlungsfähigkeit wird so kurzfristig erleichtert, aber an der Gesamtsituation ändert sich langfristig wenig).

Auch hier gibt es die bekannten regionalen Unterschiede. So steigt die Quote in Afrika gegen den Trend weiter an. In Asien, dem Mittleren Osten und Lateinamerika stagniert sie auf hohem Niveau (vgl. Tabelle 4).⁵¹

⁵¹Vgl. Sabet, H., a.a.O., S.31f.

Tabelle 4: Das Verhältnis von Schuldendienst zu Exporterlösen
1982 - 1990 (in %)

Jahre	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Entwicklungsländer:									
Insgesamt	19,3	18,2	19,5	20,8	22,1	19,2	19,0	16,1	15,9
Afrika	21,0	22,5	26,3	26,7	27,3	22,7	25,2	26,8	30,7
Asien	12,2	11,7	12,2	14,7	14,5	14,5	19,7	9,1	8,7
Europa	21,5	19,0	19,4	22,3	24,7	23,0	23,1	19,7	17,2
Mittl. Osten	6,3	8,1	9,7	10,1	13,6	12,1	12,1	11,9	12,2
Lateinam./K.	53,1	42,7	42,1	41,3	44,8	35,9	44,9	35,1	35,2

2.3.4. Bewertung

Die Belastung der Entwicklungsländer durch die Auslandskredite ist beträchtlich. Vor allem nach 1980 nimmt das Problem ein unübersehbares Ausmaß an.

Aus dem vorgelegten Zahlenmaterial kann folgender Schluß gezogen werden: Mangelndes Exportvolumen, stagnierendes Bruttosozialprodukt, sinkende Rohstoffpreise, uneinheitliche Zinsentwicklung haben aus der Verschuldung der Entwicklungsländer die Schuldenkrise gemacht, d.h. die Entwicklungsländer haben Schulden in einer Höhe angesammelt, die eine wirtschaftlich vertretbare und möglichst fristgerechte Bedienung als illusorisch erscheinen läßt (vgl. Abbildung 6).⁵²

Abbildung 6: Die Verschuldung der Dritten Welt¹ 1980 - 1992



Quelle: IMF: World Economic Outlook diverse Jahrgänge

Entnommen aus Hauchler 1993, S.221.

Als besonders gravierend erscheint aber die Verwendung der neu aufgenommenen Kredite: fließen sie in den siebziger Jahren weitgehend in konsumtive statt in produktive Bereiche, so dienen sie in den Achtzigern zunehmend nur noch der Bedienung von Altkrediten.⁵³

2.4. Die Dimensionen der Verschuldung

Der folgende Abschnitt beschäftigt sich mit den verschiedenen Dimensionen der Verschuldung.

⁵²Vgl. Schröder, K., a.a.O., S.3ff.

⁵³Vgl. Hauchler, I. (Hrsg.), a.a.O., S.227.

2.4.1. Der Kapitaltransfer

Die Schuldenkrise hat zu einem bemerkenswerten Umschwung beim Kapitaltransfer geführt. Mit Hilfe des Nettoressourcentransfers läßt sich die Veränderung der internationalen Finanzströme verdeutlichen. Nettoressourcentransfer bedeutet die Differenz zwischen externen Nettofinanzierungsbeträgen und Zinszahlungen sowie Gewinnüberweisungen an das Ausland.⁵⁴

Bis 1984 sind die sogenannten DRS-Länder⁵⁵ noch Nettokapitalimporteure. Diese Situation wandelt sich nach 1985 (vgl. Tabelle 5). Die Dritte Welt wird zum Kapitalexporteur (allein 1988 39,9 Mrd. US-Dollar).⁵⁶ Trotzdem steigen die Schulden weiter. Dies ist Ausdruck der zunehmenden Zurückhaltung der internationalen Kreditmärkte.

Tabelle 5: Der Netto-Transfer in die DRS-Länder 1971-1988 in Mrd. US-Dollar

	1971	1981	1982	1983
Netto-Transfer	5,0	25,5	22,9	12,2
staatlich	3,2	16,6	14,5	12,6
privat	1,8	9,0	8,4	-0,4

1984	1985	1986	1987	1988
0,7	-12,7	-19,4	-28,8	-39,9
11,9	5,4	4,6	0,9	1,4
-11,1	-18,1	-24,0	-29,6	-41,3

Quelle: World Bank: World Debt Tables diverse Jahrgänge
Nach einer Tabelle aus Cuddington 1989, S.18.

Angesichts der Schuldenkrise ist auch das Interesse am Investitionsstandort Dritte Welt geschwunden. Hinzu kommt noch die wachsende Konkurrenz um Finanzmittel durch die Länder des ehemaligen Ostblocks und der Industrieländer.

⁵⁴Vgl. Sangmeister, H., Auslandsverschuldung Lateinamerikas: Entwicklungskrise ohne Ausweg ?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Das Parlament), August 1988, S.27f.

⁵⁵DRS-Länder: Länder die im Debtor Reporting System (Schuldner-Berichtssystem) der Weltbank erfaßt werden. Vgl. Weltbank, World Debt Tables, Washington D.C., diverse Jahrgänge.

⁵⁶Vgl. Cuddington, J.T., The Extent and Causes of the Debt Crises of the 1980's, in: Husain, I./Diwan, I. (Hrsg.): Dealing with the Debt Crises, Washington D.C., 1989, S.18f.

So stehen für den Zeitraum 1982-90 den 927 Mrd. US-Dollar, die vom Norden in den Süden geflossen sind, insgesamt 1345 Mrd. US-Dollar an geleistetem Schuldendienst gegenüber.⁵⁷

2.4.2. Die Gläubigerstruktur

Bei der Betrachtung der Gläubigerstruktur soll zwischen offiziellen Krediten (IWF, Weltbank, Regierungen) und Krediten von Geschäftsbanken unterschieden werden. In der Struktur der Gläubiger hat es im Laufe der Zeit bemerkenswerte Umschichtungen gegeben.

In den Fünfzigern und den Sechzigern dominieren staatliche Entwicklungshilfekredite das Geschehen. Erst Ende der sechziger Jahre gesellen sich zunehmend auch private Bankkredite hinzu.

Die Siebziger sind geprägt von einem großen Optimismus bzgl. der Entwicklungsfähigkeit der Dritten Welt. Die Kreditwürdigkeit wird von den Geschäftsbanken hoch eingeschätzt (vor allem in ressourcenreichen Ländern wie Mexiko, Brasilien). Gleichzeitig ändert sich die Geschäftsstrategie der privaten Banken. Sie sehen den Anteil von Krediten an Länder der Dritten Welt in ihren Portfolios als unterrepräsentiert an. Hinzu kommt das Petro-Dollar-Recycling.

⁵⁷Vgl. George, S., Bumerang..., a.a.O., S.12.

Abbildung 7: Die Auslandsverschuldung 1982 - 1990 nach Gläubigern in Mrd. US-Dollar

- | |
|---|
| 1. Spalte (schwarz): offizielle Stellen |
| 2. Spalte (rechts schraffiert): Geschäftsbanken |
| 3. Spalte (links schraffiert): Gesamtverschuldung |

Daten aus: IMF: World Economic Outlook, 5/1990.

Entnommen aus Sabet 1992, S.25.

Hält sich bis Anfang der Siebziger die öffentliche und private Finanzierung in etwa die Waage, so ändert sich die Gläubigerstruktur aufgrund dieser Faktoren erheblich. Der Anteil der Geschäftsbanken steigt auf 65% (mit einer auffälligen Konzentration auf lateinamerikanische Länder). Dies weist einerseits auf das starke Engagement der US-Banken hin und erklärt sich andererseits auch mit dem höher eingeschätzten Entwicklungspotential Lateinamerikas.⁵⁸

Nach Ausbruch der Schuldenkrise verändert sich die Struktur abermals. Nehmen die öffentlichen Kredite im Zeitraum von 1982 bis 1990 um 217% zu, so steigen die privaten Kredite nur um 23%. Der Anteil der Geschäftsbanken sinkt von 70% auf 57%. Die offiziellen Kredite steigen von 249,9 auf 542,1 Mrd. US-Dollar, die der Geschäftsbanken nur von 586,2 auf 723,2 Mrd. US-Dollar zwischen 1982 und 1990 (vgl. Abbildung 7).

Die Anteil der privaten und der offiziellen Kredite verschiebt sich bei der Betrachtung verschiedener Regionen. So liegt der Anteil der privaten Kredite in Lateinamerika immer noch doppelt so hoch wie der der öffentlichen Kredite (287,3 gegenüber 120,2 Mrd. US-Dollar 1990). Dagegen kommen in Afrika 63% der Kredite von öffentlichen Stellen (129,9 gegenüber 75,9 Mrd. US-Dollar). Spiegelt dieses Verhältnis eine stabile Entwicklung wieder, so entwickelt sich Asien neben Lateinamerika zu einem Hauptanziehungspunkt der privaten Kredite: von 1982 bis 1990 stiegen die privaten Kredite von 112,2 auf 197,5 Mrd. US-Dollar (in Afrika dagegen nur von 63,7 auf 75,9 Mrd. US-Dollar).⁵⁹

2.4.3. Die regionale Verteilung der Schuldner

Nimmt man die Unterteilung des IWF, um die Schuldnerländer regional zu strukturieren, so fällt auf, daß die verschiedenen Regionen ganz unterschiedliche Entwicklungen ihrer Verschuldung aufzeigen (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Die Auslandsverschuldung 1982 - 1990 nach Regionen in Mrd. US-Dollar

⁵⁸Vgl. Schröder, K., a.a.O., S.6f.

⁵⁹Vgl. Sabet, H., a.a.O., S.24-27.

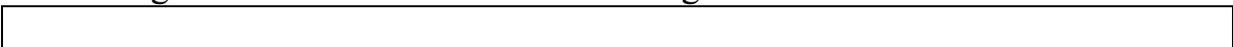
Jahre	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Entwicklungsländer:									
Insgesamt	836,1	886,9	926,3	998,4	1095,3	1211,8	1216,4	1213,5	1265,3
Afrika	122,4	129,7	132,3	144,8	168,3	192,7	196,6	195,0	205,9
Asien	186,8	206,9	223,2	251,5	285,0	316,3	332,3	336,1	352,5
Europa	81,8	81,7	82,7	95,6	110,8	127,1	120,9	116,2	123,2
Mittl. Osten	113,9	124,3	129,0	137,4	147,6	159,8	165,3	167,7	176,1
Lateinam./K.	331,2	344,4	359,0	369,1	383,6	415,9	401,3	398,6	407,5

Die Region mit dem größten Anstieg der Auslandsverschuldung ist Asien: der Schuldenstand verdoppelt sich auf 352 Mrd. US-Dollar (eine Verdopplung auf das Niveau Lateinamerikas). In Lateinamerika findet nur ein moderater Anstieg von 23% auf 407 Mrd. US-Dollar statt. Die Länder Afrikas verzeichnen einen Anstieg um 68% auf 105,9 Mrd. US-Dollar.⁶⁰

2.5. Die Ursachen der Verschuldung

Ziel des folgenden Abschnitts ist es, zu klären welche internen und externen Faktoren (vgl. Abbildung 8) zu der Schuldenkrise geführt haben. Interne Faktoren sind z.B. Rüstungsausgaben, Kapitalflucht, Korruption und Eliterverhalten, Fehler in der Wirtschaftspolitik, Fehler in der Verwendung von Auslandskrediten. Externe Faktoren sind z.B. Rohstoffpreise, Energiepreise, Zinsenlast, Protektionismus, Verschlechterung der Terms of Trade. Die meisten dieser Faktoren stehen aber nicht isoliert nebeneinander, sondern wirken wechselseitig miteinander, bedingen und verstärken sich gegenseitig.⁶¹

Abbildung 8: Die Ursachen der Verschuldungskrise



Quelle: Sabet 1992, S.32.

2.5.1. Die Problematik

Kreditnehmende Staaten müssen ausländische Mittel so verwenden, daß die Zahlungsfähigkeit gewährleistet bleibt. Diese Fähigkeit bedeutet, in Zukunft Zins- und Tilgungszahlungen leisten zu können. Deshalb müssen Auslandskredite so weit produktiv investiert werden, daß der Gewinn entsprechender Projekte und die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts es ermöglichen, die zum Schuldendienst notwendigen Mittel zu erwirtschaften.

⁶⁰Ebd., S.22ff.

⁶¹Ebd., S.16f.

Es müssen ausländische Gelder so investiert werden, daß genügend Devisen erwirtschaftet werden um die fälligen Zinsen und Tilgungen aufbringen zu können, d.h. der Schulden- und der Zinsendienst dürfen die resultierenden Deviseneinnahmen nicht überschreiten. Nimmt der Staat Auslandskredite auf, muß er dafür sorgen, daß seine Steuereinnahmen mit den Schuldendienst Schritt halten.

Grundsätzlich dürfen Auslandskredite nicht konsumtiv verwendet werden, weil die erforderlichen Deviseneinnahmen so nicht erzielt werden können. Es gibt ein Bündel von Ursachen, die dazu führen können, daß die produktive Verwendung nicht gewährleistet ist.⁶² Und so das ökonomische Rentabilitätsprinzip verletzt wird.⁶³ Nicht die absolute Höhe der Verschuldung spielt die Hauptrolle, sondern inwieweit der Verschuldungsgrad als wirtschaftlich tragbar erscheint. So ist die deutsche Inlandsverschuldung fast doppelt so hoch wie die gesamte Außenschuld der Dritten Welt, ohne daß Deutschland Probleme mit der Rückzahlung noch mit seiner Kreditwürdigkeit hat.⁶⁴

Das koloniale Erbe hinterläßt den Entwicklungsländern gesellschaftliche und politische Strukturen, die eine verschuldete Entwicklung bereits in sich bergen. Die von den Regierungen (den herrschenden Klassen) verfolgte und vom Westen geförderte verschuldungsträchtige Wirtschafts-, Finanz- und Entwicklungspolitik scheint dem Süden tragbar und erfolgversprechend, bringt aber nicht die erhoffte gesellschaftliche Entfaltung.

Die Ökonomien der Entwicklungsländer werden jedoch in der Folge durch die aufgelaufenen Schulden schwer belastet. Externe Schocks schließlich manövrieren die Entwicklungsländer gänzlich ins Schuldenabseits.⁶⁵

Es besteht heute Uneinigkeit, in welchem Ausmaß interne und externe Faktoren zur Schuldenkrise beigetragen haben. Je nach Herkunft tendieren die einen, wie die Politiker und Wirtschaftswissenschaftler aus dem Norden, eher dazu den internen Verhältnissen der Entwicklungsländer die Schuld zu geben. Die anderen, wie die Schuldnerstaaten und ihre Sympathisanten, neigen eher zur Auffassung, daß primär externe Faktoren die Schuldenkrise heraufbeschworen haben.⁶⁶

⁶²Vgl. Körner, P./Maass, G./Siebold, T./Tetzlaff, R., Im Teufelskreis der Verschuldung, Der Internationale Währungsfonds und die Dritte Welt, Hamburg, 1984, S.42.

⁶³Das Rentabilitätsprinzip besagt, daß Auslandskredite nur dann gerechtfertigt sind, wenn sie für Investitionen verwendet werden und der Ertrag die Kapitalkosten übersteigt. Vgl. Conrad, K., Kann die globale Schuldenkrise bewältigt werden, in: Spektrum der Wissenschaft, Mai 1987, S.36.

⁶⁴Vgl. Creutz, H., Die Dritte Welt wird immer ärmer!, in: Zeitschrift für Sozialökonomie, N°86 1990, S.12.

⁶⁵Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.42.

⁶⁶Vgl. Sabet, H., a.a.O., S.34.

2.5.2. Die externen Ursachen

Im folgenden sollen die wichtigsten externen Ursachen der Verschuldung im allgemeinen und der Schuldenkrise im besonderen dargestellt werden.

2.5.2.1. Die Energiepreise

Die Rohölpreise verlaufen bis Anfang der siebziger Jahre relativ konstant. Die Siebziger sind dann von den beiden drastischen Preiserhöhungen geprägt.

Die Erhöhung der Energiepreise wirkt sich auf die Entwicklungsländer zweifach aus.

Erstens erhöht sich direkt die Energierechnung (vornehmlich die Ölrechnung). Zweitens steigen auch die Preise der importierten Industriegüter (da die Erste Welt die verteuerten Produktionskosten an den Markt weitergeben kann). Beides erhöht den Devisenbedarf der Dritten Welt und belastet die Leistungsbilanz in erheblichem Ausmaß. Vor allem wenn man berücksichtigt, daß die verfolgte Entwicklungspolitik den Bedarf an Auslandsgütern weiter steigert und den Energieverbrauch erhöht.⁶⁷

⁶⁷Ebd., S.43.

Abbildung 9: Die Rohölpreisentwicklung 1930 - 1983 in logs

Anmerkung: Der nominale Ölpreis wurde mit dem "manufacture's unit value index" deflationiert.

Quelle: nach einer Abbildung in Cuddington 1989, S.24.

Deshalb führen die beiden Ölpreiserhöhungen (vgl. Abbildung 9) zu einer kaum zu bewältigenden Belastung (der Devisen- und Leistungsbilanz) der Entwicklungsländer.

Der Ölpreis verzehnfacht sich bei den beiden Erhöhungen nahezu. Der Preis für ein Barrel Rohöl steigt von 1,90 (1972) auf 33,50 US-Dollar (1982). Es entstehen den Dritt-Welt-Staaten im diesem Zeitraum Mehrkosten von 260 Mrd. US-Dollar.⁶⁸ Zwar sackt der Ölpreis nach 1986 um 40% ab und hat sich seitdem noch nicht dauerhaft erholt. Doch spielt dies für die weitere Schuldenbelastung nur noch eine untergeordnete Rolle, denn die Entwicklungsländer haben zu diesem Zeitpunkt schon die größte Expansion ihres Schuldenstandes hinter sich.⁶⁹

2.5.2.2. Die Rohstoffpreise und die Terms of Trade

Anders als die Industrieländer sind die Entwicklungsländer stark von ihren Rohstoffexporten als einzige Deviseneinnahmequelle abhängig. So wirkt sich für sie der Verfall der Rohstoffpreise besonders dramatisch aus (vgl. Abb.10).

⁶⁸Vgl. Sabet, H., a.a.O., S.38f.

⁶⁹Vgl. Hauchler, I. (Hrsg.), a.a.O., S.240.

Abbildung 10: Der Verfall der Rohstoffpreise 1950 - 1985 (ohne Erdöl)

Daten aus: EPD, Dritte-Welt-Informationen, 3/4 1989.
Entnommen aus Sabet 1992, S.44.

Hinzu kommt noch der Nachfragerückgang der Abnehmerländer (bedingt durch Konsumänderung, Rezession und Ersatzprodukte). Dies führt zur Verminderung der Exportmenge (Mengeneffekt) und verstärkt weiter den Druck auf die Rohstoffpreise (Preiseffekt).⁷⁰

Die UNCTAD schätzt, daß die Hälfte der Expansion der Auslandsverschuldung im Zeitraum von 1980 bis 1983 alleine auf die gesunkenen Rohstoffpreise zurückzuführen ist.

Die Tendenz zu sinkenden Preisen für Rohstoffe ist mindestens seit 1950 zu beobachten und man befürchtet auch für die nächsten Jahre keine Trendumkehr. Der durchschnittliche Wert aller Rohstoffe ist 1984-1986 auf den niedrigsten Stand seit den 30er Jahren gefallen.

Gleichzeitig haben sich die Terms of Trade (tot) der Entwicklungsländer drastisch verschlechtert (vgl. Abbildung 11).

⁷⁰Vgl. Sabet, H., a.a.O., S.43f.

Abbildung 11: Die Entwicklung der Terms-of-Trade 1960 - 1990

1) Weltrohstoffpreisentwicklung bezogen auf die Entwicklung der Ausfuhrdurchschnittswerte der Industrieländer (als Maß für die Einfuhrpreise der Entwicklungsländer)
 2) Ohne Öl
 Basis US-\$, 1963=100; unterschiedliche Exportstrukturen 1960-90

Entnommen aus Hauchler 1993, S.247.

Quelle: IMF: World Economic Outlook 91.

Die *tot* spiegeln das Austauschverhältnis zwischen Exporten und Importen eines Landes wieder. Sie gibt die Relation zwischen Ein- und Ausfuhr mit Hilfe gewichteter Preisindizes an (*commodity tot*). Damit läßt sich feststellen, ob der Wert einer bestimmten Menge von Importgütern gegenüber einer bestimmten Menge von Exportgüter gestiegen oder gefallen ist.⁷¹

Es gibt zwei Gründe für die sinkenden *tot*. Erstens nehmen die Exporterlöse ab, zweitens steigen die Importaufwendungen. Wie sich dies real auswirkt soll an folgendem Beispiel dargestellt werden (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Der Verfall der Rohstoffpreise: Beispiel

Dem Wert eines LKWs bzw. Ackerschleppers entspr.:	1985 Jahresdurchschnitt	1989 Dezember
Lastkraftwagen (6-10 t)	92,5 Sack Kaffee 14,3 t Bananen	322,6 Sack Kaffee 69,4 t Bananen
Ackerschlepper (37-59 kw)	54,9 Sack Kaffee 26,3 t Bananen	190,0 Sack Kaffee 39,7 t Bananen

Daten aus: Hetmeier 1990.

Quelle: Sabet 1992, S.46.

⁷¹Vgl. Hauchler, I. (Hrsg.), a.a.O., S.414.

2.5.2.3. Die Zinsentwicklung

Die Entwicklung der Zinsen in den Siebzigern verleitet die Länder der Dritten Welt, großzügig private Auslandskredite aufzunehmen. Das Zinsniveau liegt sehr niedrig, ist teilweise sogar negativ (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Die Zinsentwicklung 1975 - 1986



Quelle: World Bank: World Debt Tables, 1986/87.

Entnommen aus Cuddington 1989, S.21.

Als dann Anfang der Achtziger aufgrund des in den USA stattfindenden Wechsels von einer Zins- zu einer Geldmengensteuerung, eine Zinswende bevorsteht, zahlen die Entwicklungsländer die Zeche. Die erhöhten Zinszahlungen dehnen die Auslandsverschuldung drastisch aus. Vielfach werden den Entwicklungsländern nur neue Kredite gewährt, um die Zins- und Tilgungszahlungen aufrecht zu erhalten. Jetzt bekommt die Dritte Welt das ganze Ausmaß ihrer Kreditpolitik zu spüren. Die meisten Kredite enthalten nämlich variable, monatlich festzulegende Zinssätze.⁷³

Seit den Neunzigern vollzieht sich zwar wieder eine Trendwende hin zu niedrigeren Zinsen, doch davon profitieren vor allem die Weltregionen mit einem hohen Anteil privater, also variabel verzinsten Kredite.

Wesentlich weniger Entlastung hat die Zinsentwicklung den Regionen gebracht, die überwiegend staatliche und damit festverzinsliche Kredite erhalten haben. Außerdem läßt sich eine erneute Zinswende kaum ausschließen.⁷⁴

2.5.2.4. Die Rolle der ausländischen Banken

Während den Sechzigern dominieren die von offiziellen Stellen (multilaterale Institutionen wie IWF und Weltbank und nationale Kredithilfeprogramme der Industrieländer) vergebenen Kredite den internationalen Markt für Kredite an die Dritte Welt.

⁷²The real interest rate is defined as the six-month dollar LIBOR deflated by the change in the export price index for development countries. The U.S. real interest rate is defined as the six-month dollar LIBOR deflated by the U.S. GDP deflator. Cuddington, J.T., a.a.O., S.21.

⁷³Vgl. Schröder, K., a.a.O., S.6f.

⁷⁴Vgl. Hauchler, I. (Hrsg), a.a.O., S.220.

Zu Beginn der Siebziger versuchen die Banken, die Unterrepräsentanz von Dritt-Welt-Krediten in ihren Portfolios auszugleichen. Unter dem Impuls der Petro-Dollar-Recyclings findet ein beträchtlicher Kapitaltransfer statt. Auf der Suche nach neuen Anlagemärkten wird die Kreditwürdigkeit der Entwicklungsländer systematisch überschätzt. Die Möglichkeit, leicht und unter relativ guten Bedingungen ausländisches Kapital zu bekommen, behindert gleichzeitig die Entwicklung eines einheimischen Kreditwesens und zementiert die Unterentwicklung des inländischen Finanzsystems (vgl. 2.5.3.1.).⁷⁵ Die Banken versuchen während dieser Dekade, ihre Kredite an die Entwicklungsländer zu “pushen”. Dieses Forcieren der Kreditvergabe beschert den Entwicklungsländern günstige Kreditbedingungen (niedrige Zinssätze, lange Laufzeiten und große Beträge). Ein solches Kreditgeben macht auch ökonomisch Sinn, denn die Kreditnachfrage in den Industrieländern läßt nach.⁷⁶ Die Banken sind bei der Kumulierung der Schulden nicht unschuldig, denn Bonitätsprüfungen und Risikoüberlegungen⁷⁷ treten in den Hintergrund, wenn es gilt, Fluchtkapital wieder als Darlehen an die Entwicklungsländer zurückzuleiten. Obwohl offenkundig ist, daß damit nicht produktive Investitionsobjekte finanziert werden.

Weitere Gründe, warum die Banken ihre Expansionspolitik noch so lange aufrecht erhalten, sind: der anhaltende Wettbewerbsdruck, das anscheinend gute Geschäft, die gute eigne Liquiditätslage und der Glaube an öffentliche Hilfe im Fall von Problemen.⁷⁸

Als Anfang der Achtziger eigentlich klar wird, daß viele Entwicklungsländer überschuldet (overborrowed) sind, d.h. die Kosten aus den Schulden übersteigen den ökonomisch und sozial vertretbaren Nutzen, und daß die Banken zu viele Kredite vergeben haben (overlending), dauert es trotzdem noch bis 1982/83 bis eine Änderung des Kreditgebarens eintritt.⁷⁹ Die Überschuldung wird vor allem daran ersichtlich, daß neue Kredite zwischen 1972 und 1983 vielfach nur dazu dienen, die fälligen Zinsen zu bedienen. Die effektive Zahlungsunfähigkeit wird so nur hinausgezögert. Doch der Umschwung kommt um so heftiger. Werden zwischen 1980 und 1982 noch Kredite von jeweils 40 Mrd. US-Dollar an die Hauptschuldnerländer vergeben, so erhalten sie 1983 nur noch 11 Mrd. US-Dollar und 1984 5 Mrd. US-Dollar, um ab 1985 sogar Kapital zu exportieren.⁸⁰ Dazu stellt die deutsche Bundesbank 1985 lapidar fest: “Der in dieser Entwicklung zum Ausdruck kommende Rückzug der internationalen Banken aus dem Kreditgeschäft erscheint insofern verständlich, als etliche Institute, vor

⁷⁵Vgl. Cuddington, J.T., a.a.O., S.30ff.

⁷⁶Vgl. Darity, W., Did The Commercial Banks Push Loans On The LDC's ?, in: Claudon, M.P. (Hrsg.), World Debt Crises, Massachusetts, 1986, S.199ff.

⁷⁷Eine ausführliche Darstellung dieser Problematik findet sich in: Friedman, I.S., The World Debt Dilemma: Managing Country Risk, Washington D.C., Philadelphia, 1983.

⁷⁸Vgl. Conrad, K., a.a.O., S.36.

⁷⁹Vgl. Cuddington, J.T., a.a.O., S.30ff.

⁸⁰Vgl. Schröder, K., a.a.O., S.9f.

allem in den USA, aber auch in all den anderen Industrieländern gegenüber bestimmten Schuldnerländern Risiken eingegangen waren, die in keinem vertretbaren Verhältnis zu ihren gesamten Aktivitäten und insbesondere zu ihrer Eigenkapitalbasis standen”.⁸¹

Wieso es dazu kommen konnte, daß die Kreditvergabe in solche Höhen schnellte, wird klar, wenn zwei weitere Faktoren berücksichtigt werden. Die Bildung von Bankenkonsortien ermöglicht es, hohe Beträge schnell auszuleihen. Der starke Wettbewerbsdruck zwischen den Banken treibt sie dazu, mehr Kapital zur Verfügung zu stellen als ihnen im Zuge des Petro-Dollar-Recyclings an Liquidität bereit gestellt wird.⁸²

2.5.2.5. Der Protektionismus und das Wirtschaftswachstum

Die Bemühungen der Entwicklungsländer, Devisen durch Exporte zu beschaffen, wird durch den weitverbreiteten Protektionismus behindert. Nach Schätzungen der Weltbank unterliegt fast die Hälfte des Welthandels Handelshemmnissen, mit steigender Tendenz (vgl. Abbildung 13).

⁸¹Deutsche Bundesbank, Entwicklung und Stand der internationalen Verschuldung, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Januar 1987, S.42f.

⁸²Vgl. Schröder, K., a.a.O., S.8.

Abbildung 13: Der Welthandelsprotektionismus: Formen und Verlauf 1960 - 1991



Quelle: Hauchler 1993, S.253.

Ungeachtet der Versuche, im Rahmen des GATT die Handelsbarrieren zu überwinden (Zollabbau), greift ein Grauzonenprotektionismus um sich (z.B. erzwungene Exportselbstbeschränkungsabkommen).⁸³ Die Verluste durch den Protektionismus belaufen sich für die Dritte Welt aufgrund entgangener Exporte auf jährlich 30 Mrd. US-Dollar (in den letzten 10 Jahren).

Die protektionistischen Maßnahmen zeigen die ganze Problematik des Handels der Entwicklungsländer mit den Industrieländern auf. Einerseits sind sie gezwungen und willens am Welthandel teilzunehmen. Viele Kredite werden nur im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bewilligt. Andererseits verhindern offene und versteckte Handelsbarrieren eine wirklich faire Teilnahme.⁸⁴

Eng gekoppelt hiermit sind die zyklischen wirtschaftlichen Abschwünge in den Siebziger und Achtziger. Hatte die Weltwirtschaft den ersten Ölpreisschock noch relativ schnell überstanden, so stürzt der zweite die Weltwirtschaft in eine tiefe dauerhafte Rezession. Die Wachstumsraten des BSP sinken stark ab und erreichen teilweise negative Werte. So werden den Entwicklungsländern die Exportchancen noch weiter geschmälert und ihre ökonomische Leistungsfähigkeit eingeschränkt (vgl. Abbildung 5).⁸⁵

⁸³Vgl. Hauchler, I. (Hrsg.), a.a.O., S.249.

⁸⁴Vgl. Sabet, H., a.a.O., S.47ff.

⁸⁵Vgl. Cuddington, J.T., a.a.O., S.25.

2.5.2.6. Der Kapitaltransfer

Ein weiterer Auslöser der Verschuldungsprobleme sind die Direktinvestitionen transnationaler Konzerne. Zwar argumentieren Befürworter der Direktinvestitionen, daß eine liberale Politik gegenüber ausländischem Privatkapital Teil einer auf die Bewältigung der Schuldenproblematik gezielten Politik zu sein habe. Das, durch die Direktinvestitionen den Entwicklungsländern zugeführte, langfristige Kapital soll ihnen zusätzliche Devisenerlöse durch Export und Deviseneinsparungen durch Importsubstitution bringen und demzufolge ihre Zahlungsbilanz entlasten. Doch diesen Kapitalzuflüssen stehen viele negative Zahlungsbilanzeffekte gegenüber. Die Vorleistungen (Bau der Infrastruktur) werden in der Regel über Kredite finanziert. In Form von Gewinnen, Lizenzen und Patentgebühren der Konzerne und den Gehältern ausländischer Experten steht der Kapitalzufuhr ein beträchtlicher Devisenabfluß gegenüber. Weiter belastet die Leistungsbilanz die von den Konzernen getätigten umfangreichen Importe von Kapitalgütern, Betriebsmitteln, Ersatzteilen und Rohstoffen.⁸⁶

2.5.2.7. Die Dollar-Hegemonie

Den USA, mit dem Dollar als Kontrakt- und Gläubigerwährung, ist das Privileg geblieben, ihre Auslandsschuld, da in einheimischer Währung kontrahiert, mit jeder Dollarschwäche abwerten zu können (dies verbilligt für sie die Kredite und fördert so die Neuverschuldung). Davon hat die USA als der Welt größter Schuldner oft Gebrauch gemacht und so weltweit die Kredite verknappt und verteuert. Die Entwicklungsländer aber müssen ihre Auslandsschuld in fremder Währung, vor allem in US-Dollar, zurückzahlen. Wechselkursabwertungen und Zinserhöhungen verteuern und erhöhen somit ihre Auslandsschuld. Da die Entwicklungsländer ihre Schuldendollars nicht annähernd durch Exporte decken können, erhöht sich ihr Bedarf an neuen Krediten (in US-Dollar). Diese tendenziell verstärkte Kredit- und Dollar-Nachfrage verknappt das Kreditangebot weiter und stützt den Dollarkurs. Beides zusammen erhöht die Verschuldung der Entwicklungsländer.⁸⁷ Kann die USA ihre eigene Auslandsschuld durch die Dollar-Schwäche gegenüber ihren wichtigsten Partnerländern lindern (d.h. gegenüber den Hartwährungsländern), so blieb der Dollar für die Dritte Welt fest. Kein Wunder, daß die USA mit ihrer eignen Verschuldung relativ ruhig leben kann. Nur zahlen für diese Ruhe die Entwicklungsländer die Zeche. Die Schwachen stützen die Starken.

Daß der US-Dollar noch immer Leitwährung ist, hat mancherlei Gründe. So wurde die Keynes'sche Idee einer Weltzentralbank, die über ihr eigenes über-

⁸⁶Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.45.

⁸⁷Vgl. Hauchler, I. (Hrsg.), a.a.O., S.222ff.

staatliches Geld (den bancor) verfügt (zur rationalen Weltgeld- und Liquiditätsversorgung) nicht umgesetzt. Außerdem fehlt ein monetärer Nachfolger, der bei den fast zweihundert verschiedenen Währungen die möglichen Wechselkursrelationen auf ein vernünftiges Maß reduzieren würde.⁸⁸

2.5.3. Die internen Ursachen

Die externen Schocks, die aus der kreditfinanzierten Entwicklungspolitik eine Schuldenkrise internationalen Ausmaßes machen, können aber nicht alleine zur Erklärung dienen. Der Verschuldung und letztlich der Schuldenkrise müssen auch interne Ursachen zugrunde liegen. Die Frage stellt sich, warum die Dritte Welt so massiv auf ausländische Kredite zurückgriff, um ihre Entwicklungspolitik zu finanzieren ?

2.5.3.1. Underbanking

Eine der Ursachen für die starke Kreditabhängigkeit ist wohl im Nichtvorhandensein eines leistungsfähigen inländischen Finanzsektors zu suchen. Die Entwicklungsländer sind schlichtweg "underbanked". Es fehlt ein modernes vernetztes nationales Bankwesen, das sich nicht nur auf die Städte und die großen Wirtschaftsregionen stützt, sondern auch die ländlichen Räume erfaßt. Es fehlen von einer unabhängigen Zentralbank kontrollierte Geld- und Kreditmärkte. Primär- und Sekundärmärkte sind nur selten vorhanden und spielen bei der Kreditfinanzierung nur eine untergeordnete Rolle. Dies erklärt, warum die nationale Ersparnis und Kapitalbildung so niedrig ist. Sie erreicht nur 5% - 7% des BSP. Dies würde z.B. gerade ausreichen, um die fälligen Schulden und Transferverpflichtungen abzudecken. Es steht somit im Prinzip kein inländisches Kapital mehr zur Verfügung, um Entwicklungsprojekte zu fördern. Dies ist besonders gravierend, da die ausländischen Banken ab 1982 fast keine neuen Kredite an die Entwicklungsländer vergeben haben.

Der Fehler liegt in der Überzeugung, die westlichen Geld- und Entwicklungstheorien, die auch auf einem entwickelten Finanzsystem beruhen, auf die Dritte Welt zu übertragen. Die mit ausländischen Krediten finanzierten Industrieprojekte in den verschuldeten Ländern steigern zwangsläufig auch den inländischen Kapitalbedarf. Damit vergrößert sich die Diskrepanz zwischen Kapitalbedarf und Kapitalbereitstellung weiter.⁸⁹ Es gilt also festzuhalten, daß die große Kreditabhängigkeit der Dritten Welt von der geringen Leistungsfähigkeit des

⁸⁸Vgl. Hankel, W., Hintergründe der Schuldenkrise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Das Parlament), August 1988, S.13ff.

⁸⁹Ebd., S.15ff.

einheimischen Finanzsektors herrührt. Das inländische Bankwesen kann nur einen Teil der möglichen Kreditkapazität abschöpfen. Bei internationalen Vergleichen ergibt sich, daß 60% bis 80% der Kreditkapazität nicht genutzt wird, d.h. nichts anderes, als daß die Entwicklungsländer nicht über, sondern unter ihren kreditwirtschaftlichen Möglichkeiten leben.⁹⁰

2.5.3.2. Die Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik

Da die interne Kreditschöpfung nicht ausreicht, um die Entwicklungsländer mit Kapital zu versorgen, muß auf ausländische Kredite zurückgegriffen werden, um der Unterentwicklung zu begegnen. Dieses ausländische Kapital wird teilweise konsumiert und teilweise investiert oder hilft, die durch eine mangelnde Wirtschaftspolitik provozierten Haushaltsdefizite und Zahlungsbilanzdefizite auszugleichen. Doch selbst die investierten Gelder (oft in ökonomisch zweifelhafte Prestigeobjekte) erreichen meist nur Renditen, die niedriger sind als die Höhe der zu leistenden Zinsen.⁹¹

Hauptbereiche dieser fehlgeleiteten Politik sind: die verschuldete Industrialisierung, die vernachlässigte Agrarentwicklung, die versäumte Exportdiversifizierung, die verschuldungsträchtigen Sozialreformen, die verschuldete Militarisierung und die Entwicklungsgigantomanie. Bei fehlendem wirtschaftlichem Unterbau wird versucht, aufwendige Infrastrukturprojekte sowie (gigantische) Projekte im Agrar- und Industriesektor zu verwirklichen. Dies verstärkt die Abhängigkeit von Exporten und von Unterhaltungsimporten. Vernachlässigt werden langfristige Investitionen im Bildungs- und Gesundheitswesen. Die Großprojekte werden von den Industrieländern (weil zu Hause beschäftigungswirksam) von IWF, Weltbank (weil wettbewerbsfähig im Welthandel) und von den einheimischen Regierungen (aus Prestige Gründen) gefördert.

Teile der Auslandskredite werden schlichtweg konsumiert und haben keinen anderen Effekt, als Bedürfnisse zu wecken, die vom Stand der volkswirtschaftlichen Entwicklung nicht längerfristig befriedigt werden können. Oft werden Gelder nur benutzt, um die einheimische Industrie mittels Subventionen vor Importen zu schützen. Diese Abschirmung schwächt die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ab. Andere Gelder fließen in Nahrungsmittelsubventionen, um die eigenen Metropolen ruhig zu stellen. Dies zerstört längerfristig die Produktionsanreize der heimischen Agrarwirtschaft und verstärkt die Importabhängigkeit von Nahrungsmitteln.⁹² Große Teile des Auslandskapital fließt in Rüstungsausgaben (bis zu 500 Mrd. DM pro Jahr Mitte der Achtziger).⁹³

⁹⁰Ebd., S.21.

⁹¹Vgl. Cuddington, J.T., a.a.O., S.32ff.

⁹²Vgl. Sabet, H., a.a.O., S.50f.

⁹³Ebd., S.58.

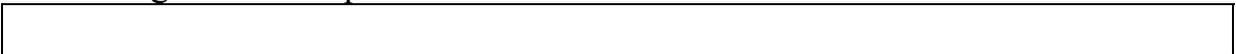
Die großzügige Ausgabenpolitik (expansive Rüstung, wuchernde Bürokratie, staatliche Subventionen) gekoppelt mit der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit des Staates (um z.B. ein leistungsfähiges, gerechtes und effizientes Steuersystem zu installieren) verursacht einen großen Kapitalbedarf.

Darüber hinaus belastet eine unangemessene Geld- und eine falsche Wechselkurspolitik die Wirtschaft vieler Entwicklungsländer. Die Fehlleitung von Ressourcen und eine galoppierende Inflation sind oftmals die Folge.⁹⁴

2.5.3.3. Die Kapitalflucht

Die Kapitalflucht ist in den Entwicklungsländern weit verbreitet. Ihre mengenmäßige Bewertung ist jedoch schwierig. Sie ist Ausdruck eines makroökonomischen Ungleichgewichts, eines verzerrten unterentwickelten einheimischen Finanzmarktes. Hohe Inflationsraten, eine überbewertete Währung sowie eine negative Bewertung der internen Wirtschaftslage treiben das Kapital massiv aus den betroffenen Ländern (vgl. Abbildung 14).⁹⁵

Abbildung 14: Die Kapitalflucht



Daten aus: Globus-Schaubild 7899.

Entnommen aus Sabet 1992, S.57.

Die Furcht vor einer Abwertung und hohe Inflationsraten lassen Auslandsanlagen als wertsicherer erscheinen. Hohe Auslandszinssätze verstärken diese Tendenz. Die im Ausland gewährte Rechtssicherheit und das Bankgeheimnis bilden weitere Anreize zur Kapitalflucht. Die durch die Kapitalflucht ins Ausland geschafften Devisen fehlen im Inland zur Schuldentilgung. Um nun diesen Kapitalausfall auszugleichen, müssen vermehrt Kredite aufgenommen werden.⁹⁶

Bei manchen Ländern liegt die Kapitalflucht im Bereich der Auslandsverschuldung oder liegt sogar wie im Fall Venezuelas darüber.⁹⁷

2.5.3.4. Die Kleptokratie

In den meisten Ländern der Südens halten kleine Eliten die politische und wirtschaftliche Macht. Es haben sich regelrechte Kleptokratien gebildet, d.h. Staatsklassen, die unter der repressiven Führung eines Clans Reichtümer im In- und Ausland (Kapitalflucht) anhäufen oder für Luxuskonsum ausgeben. Kor-

⁹⁴Vgl. Schröder, K., a.a.O., S.9.

⁹⁵Vgl. Cuddington, J.T., a.a.O., S.26.

⁹⁶Vgl. Sabet, H., a.a.O., S.54ff.

⁹⁷Ebd., S.57f.

ruption und Selbstbereicherung führen zu einer ineffizienten Staatsverwaltung, einer schlechten Wirtschaftspolitik usw. (alles Mitursachen der Staatsverschuldung). Aufgrund ihrer Interessenlage verletzen diese Eliten beinahe zwangsläufig die Grundprinzipien produktiver Kapitalverwendung. Ihre Handlungsspielräume sind aber durch das koloniale Erbe eng gesteckt und ihre Herrschaft wird vom Westen (wegen übergeordneten Wirtschaftsinteressen) stabilisiert.⁹⁸

2.5.4. Kolonialismus und Peripherer Kapitalismus⁹⁹

Die politische und wirtschaftliche Unterwerfung der Entwicklungsländer läßt sich bis zum 15. Jahrhundert zurückverfolgen. Sukzessive wird damals die ganze Welt kolonisiert. Es werden Handelszentren errichtet, die als Sammelstellen und Versender der einheimischen Ressourcen dienen. Diese Rohstoffe werden dann im Norden verarbeitet und veredelt. Bei dieser Art der Arbeitsteilung ist die Entwicklung des Südens nicht vorgesehen. Es wird kein Versuch unternommen, eine eigenständige Weiterentwicklung unter fairen Voraussetzungen einzuleiten. Der Kolonialismus ist zwar Vergangenheit, hat aber der Welt seinen Stempel aufgedrückt.¹⁰⁰ Die Probleme der Entwicklungsländer sind letztlich Symptome gravierender struktureller Ungleichgewichte innerhalb ihrer Volkswirtschaften und asymmetrischer Austauschverhältnisse zwischen Nord und Süd. Die Ursachen dieser Ungleichgewichte und Asymmetrien liegen im wirtschaftspolitischen Fehlverhalten der Regierungen in Nord und Süd.

Für das Verständnis der Verschuldung erscheint wichtig, daß der favorisierte Entwicklungsstil¹⁰¹ des Verschuldungswachstum (growth cum debt) mit einer gewissen Zwangsläufigkeit in das jetzige Dilemma führen muß. Ob man diesen Stil als peripheren Kapitalismus (Frank)¹⁰², Akkumulationsprozeß (Amin)¹⁰³ oder als abhängige Industrialisierung (Imitationskapitalismus, Reflexmodernisierung,) bezeichnet, jedenfalls hat in den meisten Entwicklungsländern keine autochthone Entwicklung stattgefunden.

Diese nachholende Industrialisierung nach westlichen Mustern bereitet viele Probleme, findet sie doch unter völlig veränderten Rahmenbedingungen der Wirtschaft und der gesellschaftlichen Machtverteilung statt. Die Hinterlas-

⁹⁸Ebd., S.53.

⁹⁹Das Konzept des Peripheren Kapitalismus wird ausführlich erläutert in Senghaas, D., Elemente einer Theorie des Peripheren Kapitalismus, in: Senghaas, H. (Hrsg.), Peripherer Kapitalismus, 3.Aufl., Frankfurt, 1981, S.7-36.

¹⁰⁰Vgl. Sabet, H., a.a.O., S.37.

¹⁰¹Zur Konzeptualisierung von Entwicklung vgl. Seers, D., Was heißt Entwicklung, in: Senghaas, H. (Hrsg.), Peripherer Kapitalismus, 3. Aufl., Frankfurt, 1981, S.39-70.

¹⁰²Vgl. Frank, A.G., Crises in the Third World, New York, 1981. Siehe hierzu auch Frank, A.G., Crises in the World Economy, New York, 1981.

¹⁰³Vgl. Amin, S., Accumulation on a World Scale, Vol. 1+2, New York, 1974.

senschaft des Westen (ein inadeguater Entwicklungsstil, eine diese Politik aus Eigennutz ausführende Elite und eine verzerrte Gesellschaftsstruktur) führen beinahe zwangsläufig zur Schuldenkrise.¹⁰⁴

2.5.5. Bewertung

Sicher lassen sich die verschiedenen Ursachen, ob intern oder extern, nur künstlich unterscheiden. Die Bewertung ist nur entsprechend den Gegebenheiten, den Kräfteverhältnissen und den Einflußmöglichkeiten von Entwicklungsländern und Industrienationen möglich. Die zunehmende wirtschaftliche, politische und soziale Verflechtung zwischen starken und schwachen Ländern erhöht die Einflußmöglichkeiten der starken Länder auf die internen Bestimmungsfaktoren der schwächeren, z.B. verfolgen die beiden gegnerischen Blöcke in Zeiten des Kalten Krieges eine Politik, die versucht, Staaten auf ihre Seite zu ziehen. Diese befreundeten Staaten bekommen für ihr Wohlverhalten Beistand und Garantien. Repressive Regierungen und korrupte Eliten werden an der Macht gehalten. Dies bedeutet aber nichts anderes, als daß einige interne Faktoren nur als Auswirkungen externer Beeinflussung verstanden werden können.¹⁰⁵

“Wie ist die Schuldenkrise überhaupt entstanden? Bekanntlich hat ein Land ein Leistungsbilanzdefizit, wenn es im Ausland mehr Geld für Waren und Dienstleistungen ausgibt, als es für eigene Güter erhält. Fortlaufende Defizite erhöhen die Auslandsschulden, die dann über Zins- und Zinseszinszahlungen noch weiter anwachsen. Die Verschuldung wird schließlich krisenhaft, wenn der Schuldner aus Mangel an Devisen seinen Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen kann; Anlaß dazu können Schocks auf dem Weltmarkt sein ... oder internes Mißmanagement.”¹⁰⁶

Die Grundlagen der Schuldenkrise, die 1982 offensichtlich wird, werden teils zwischen 1975 und 1982 gelegt und sind teils übergreifender Art. Kolonialismus, die Installation und Unterstützung korrupter Eliten, Kleptokratien und repressiver Regierungen, die verfehlte Wirtschaftspolitik und die fehlgeleitete Entwicklungspolitik bilden den Hintergrund der Schuldenkrise. Die Kumulation von externen Faktoren in den siebziger und Anfang der achtziger Jahre hat der Schuldenkrise ihre besondere Dimension gegeben und es vereitelt, daß sie bis heute wirklich gelöst werden konnte. Der stetige Verfall der Rohstoffpreise, die verschuldete Entwicklungspolitik, die Ölpreisexplosionen, die leichtgemachte und überzogene Kreditvergabe, die Überschätzung der Kreditwürdigkeit der Dritten Welt, der ungebremste Kapitaltransfer (trotz sich abzeichnender Überschuldung) lassen den Schuldenstand der

¹⁰⁴Vgl. Hankel, W., a.a.O., S.29-33.

¹⁰⁵Vgl. Sabet, H., a.a.O., S.34f.

¹⁰⁶Conrad, K., a.a.O., S.36.

Entwicklungsländer unübersehbare und unverantwortliche Ausmaße erreichen.¹⁰⁷

Die Länder der Dritten Welt sind durch starre gesellschaftliche Strukturen in ihrem Entwicklungsprozeß gehemmt. Diese Strukturen wurzeln in ökonomischen und politischen Strukturen, die der Kolonialismus hervorbrachte. Zwar geht mit der Unabhängigkeit die politische Macht an heimische Regierungen über. Diese bestehen aber aus den Eliten, die ihr Entstehen und ihre Existenz den kolonialen Strukturen verdanken. Sie sind in ihrer ökonomischen Basis auf Handel und Konsum und weniger auf produktive Tätigkeiten ausgerichtet. Somit sind Interesse und Fähigkeit, Auslandskapital produktiv zu investieren, kaum ausgeprägt. Sind also die Verschuldungskrisen in den Entwicklungsländern eher hausgemacht oder kolonialgeschichtlichen Faktoren anzulasten? Die von den Kolonialherren ererbten Strukturen setzen den Regierungen der Dritten Welt enge Handlungsspielräume. Die Regierungen versäumen aber, diese Handlungsspielräume auszunutzen. Die vom Westen beeinflusste verschuldungsträchtige Entwicklungspolitik scheint dem Süden tragbar. Treten aber externe, nicht kalkulierbare Faktoren ein, bricht unweigerlich die Schuldenkrise aus.¹⁰⁸

2.6. Konsequenzen der Verschuldung: Die Schuldenbumerange und die IWF-Interventionen

Die Gläubigerländer müssen sich im Interesse eines beständigen Schuldendienstes an einem politischen und einem ökonomischen Aspekt orientieren. Bestehen die Gläubiger auf prompter Zahlung, müssen sie auch selbst mit erheblichen wirtschaftlichen Kosten rechnen. Um ihre Schulden merklich zu reduzieren, müssen die Entwicklungsländer einen großen Handelsüberschuß mit den Industrieländern erwirtschaften (durch Erhöhung der Exporte und/oder durch Verringerung der Importe). Die Industriestaaten aber öffnen nur zögernd ihre Märkte und sind eher am Wachstum ihrer eigenen Exporte interessiert. Der Abbau der Verschuldung alleine durch den vielgepriesenen Freihandel scheint so nicht erreichbar.

Der politische Aspekt liegt darin, daß die ökonomische Last des Schuldendienstes die politische Stabilität der Schuldnerländer erschüttern und die Beziehungen zu den Industriestaaten empfindlich stören wird.¹⁰⁹ Die westlichen Länder haben ein vitales Interesse an der Stabilität der Entwicklungsländer, also ihrer Peripherie. Diese Peripherie ist jedoch von einer verschuldungsbedingten

¹⁰⁷Vgl. Schröder, K., a.a.O., S.8ff.

¹⁰⁸Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.48f.

¹⁰⁹Vgl. Conrad, K., a.a.O., S.36.

Blockade der Entwicklung betroffen. Unterentwicklung und Armut erreichen ein Ausmaß, das den Ausdruck des zweiten Holocaust berechtigt erscheinen läßt.¹¹⁰ Es gibt sechs wesentliche Bereiche in denen die Verschuldungszusammenhänge zwischen Norden und Süden deutlich zutage treten: Umweltzerstörung, Drogen, Belastung der Steuerzahler, Verlust von Arbeitsplätzen und Märkten, Zuwanderungsdruck, Ausweitung von Konflikten und Kriegen.¹¹¹

Ein weiterer Aspekt der Verschuldung sind die Interventionsmöglichkeiten in die Wirtschaftsführung zahlreicher Schuldnerländer, die sich die Weltbank und vor allem der IWF (im Auftrag der Gläubiger) angeeignet haben. Die großen Zahlungsbilanz- und Leistungsbilanzdefizite sowie der ungebrochene Kapitalbedarf¹¹² der Entwicklungsländer sorgen dafür, daß die Dritte Welt weiter und verstärkt von IWF und Weltbank abhängig bleiben. Es werden den Entwicklungsländern wirtschaftspolitische Maßnahmen (Strukturanpassung) auferlegt, die nicht nur große Auswirkungen auf die Schuldnerländer, sondern auch bedeutende Rückwirkungen auf die Industrieländer haben.¹¹³

Die ungleiche Verteilung der Macht in der Welt hat den Ländern des Südens die kolonialistische Fremdbeherrschung beschert. Ihre so beeinflussten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen haben zwangsläufig zu Fehlentwicklungen geführt. In den sechziger und den siebziger Jahren finanzieren Kredite ein kosten- und energieintensives Entwicklungsmodell, das vor allem auf wirtschaftliches Wachstum und weltweite Arbeitsteilung setzt. Dieses Modell kommt aber vor allem den vom Westen unterstützten Eliten zugute und marginalisiert die Mehrheit. Die natürlichen Ressourcen werden ausgebeutet. Die zwangsläufig folgende Überschuldung bietet den offiziellen Schuldenmanagern dann in den Achtzigern und Neunzigern ein geeignetes Mittel, eben jenes Entwicklungsmodell verpflichtend festzuschreiben, das die ungerechten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen unverändert beläßt.¹¹⁴

3. Die Schuldenkrise und der Internationale Währungsfonds (IWF)

Die 1982 offen zutage getretene Schuldenkrise ist keineswegs ein historisch neues Phänomen. Bereits im 19. Jahrhundert gerieten die jungen lateinamerikanischen Staaten und der vordere Orient in die Schuldenklemme. Die

¹¹⁰Die nukleare Bedrohung wird als der erste Holocaust bezeichnet. Vgl. Lombardi, R.W., Debt Trap, New York, 1985, S.xiv.

¹¹¹Vgl. George, S., Bumerang..., a.a.O., S.9.

¹¹²Die Zahlungsbilanz- und die Kapitalbedarfsproblematik der Entwicklungsländer wird dargestellt in: Grütter, U., Die Zahlungsbilanzen der Entwicklungsländer, Diessenhofen, 1981.

¹¹³Vgl. George, S., Bumerang...,a.a.O., S.13.

¹¹⁴Ebd., S.17.

Zahlungsdiziplin wurde damals notfalls auch durch militärische Mittel (Kanonenbootpolitik) erzwungen.

Heute agiert der IWF mit seinen Stabilisierungsprogrammen im Interesse der Gläubiger. In der akuten Verschuldungskrise avanciert der IWF zur wichtigsten internationalen Finanzorganisation. Aber schon seit Mitte der Siebziger müssen sich eine ständig zunehmende Zahl von Entwicklungsländern an den IWF wenden. Um Bereitschaftskredite zur Überwindung der akuten Zahlungsbilanzdefizite zu erhalten, werden Programme zur wirtschaftlichen Stabilisierung ausgehandelt. Sie sind unabdingbare Voraussetzung um in internationalen Gläubigerkreisen die Kreditwürdigkeit zurückzugewinnen.¹¹⁵

3.1. Die Schuldenmanager

Mit dem Schuldenmoratorium Mexikos im August 1982 wird klar, daß nicht nur die Schuldner sondern auch zunehmend die Gläubiger von der Verschuldung betroffen sind. Erst als dem Weltwährungs- und Finanzsystem der Zusammenbruch droht, nehmen die Öffentlichkeit und zentrale Wirtschaftsinstitutionen die Krisenhaftigkeit der Situation wahr. Die Schuldenkrise dringt endlich ins Bewußtsein der Welt. Nur durch die koordinierte Aktion von Regierungen, Zentralbanken, dem IWF und der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) gelingt es, die Zahlungsfähigkeit der Hauptschuldner kurzfristig wieder herzustellen und den Kollaps des Weltwährungs- und Finanzsystems vorerst abzuwenden.¹¹⁶

3.2. Der Internationale Währungsfonds

Unter diesen Schuldenmanagern ragen die Weltbank und vor allem der IWF heraus. Die beiden in Bretton Woods gegründeten Institutionen sind zu den mächtigsten Organisationen im Nord-Süd-Verhältnis geworden. IWF und Weltbank vereinigen Finanzressourcen und Expertenwissen. Ihre Macht beruht auf Definitionskompetenz und Drohpotential. Die beiden Institutionen haben quasi eine Monopolposition bzgl. des Ressourcentransfers von Nord nach Süd gewonnen. Sie gewähren nicht nur Kredite, sondern sie verweigern bei Nichtbefolgung ihrer Ratschläge ihren Segen, und genau hierin besteht ihre unvergleichliche und gefürchtete Definitionsmacht. Programme einer Regierung zur Sanierung von Staatsfinanzen und Wirtschaft werden von Fonds und Bank geprüft. Eine mögliche Billigung (stamp of approval) ist Voraussetzung dafür,

¹¹⁵Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.10.

¹¹⁶Ebd., S.9.

daß auch andere Geberinstitutionen und private Unternehmen das betreffende Land noch oder wieder als kredit- und investitionswürdig ansehen. Als Gütesiegel für eine Wirtschaftspolitik, die zwar nicht wirtschaftliche Prosperität dafür aber Rückzahlungsfähigkeit garantiert, gelten die IWF-Übereinkommen. Ohne IWF- Abkommen finden keine Umschuldungen statt, gibt es keine Strukturanpassungskredite der Weltbank und keine von der Weltbank organisierten Gläubigerkonferenzen zur Erleichterung des Schuldendienstes.¹¹⁷

3.2.1. Kinder Bretton Woods

Vom 1. bis zum 22. Juli 1944 findet im Mount Washington Hotel in Bretton Woods die Währungskonferenz (International Monetary and Financial Conference of the United and Associated Nations) statt. Ziel ist es, internationale Normen für die zukünftige Weltwirtschaftsordnung festzulegen und multilaterale Institution zu deren Überwachung zu schaffen. Der Zielkatalog des IWF umfaßt die Vermeidung von Devisenbeschränkungen, die Überwachung von Wechselkursverhältnissen und die Bereitstellung finanzieller Mittel bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten.¹¹⁸ Im Mittelpunkt des Bretton-Woods-System steht ein System fester Wechselkurse auf Gold- und Dollarbasis, wobei nur der Dollar als Leitwährung in Gold einlösbar bleiben soll. Alle übrigen Länder fixieren und verteidigen ihre Wechselkurse gegenüber dem Dollar.¹¹⁹ Bestandteil des Systems sollen neben dem IWF auch die Weltbank und eine Internationale Handelsorganisation werden. Die Weltbank (International Bank for Reconstruction and Development) soll den strukturellen Kapitalbedarf der Entwicklungsländer decken. Im Gegensatz zum IWF und zur Weltbank wird die dritte Institution damals nicht verwirklicht. Die Internationale Handelsorganisation (International Trade Organisation) überlebt nur im Zielkatalog des Allgemeinen Zoll und Handelsabkommen GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).¹²⁰ Der Zielkatalog umfaßt vor allem den freien, uneingeschränkten, fairen und gleichberechtigten Handel.¹²¹ Das Bretton-Woods-System fester Wechselkurse zerfällt Anfang der Siebziger mit dem Ende der Dollar-Gold-Konvertibilität. Danach geht die Welt zuerst zum gänzlich freien, später aber zum kontrollierten Floating der Wechselkurse über (vgl. 3.2.4.).¹²²

¹¹⁷Vgl. Tetzlaff, R., Weltbank und Währungsfonds als umstrittene « Krisenmanager » in den Nord-Süd-Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Das Parlament), S.36f.

¹¹⁸Vgl. Thiele, K., Die Koppelung der SZR mit der Entwicklungsfinanzierung, Diessenhofen, 1981, S.90f.

¹¹⁹Vgl. Hauchler, I. (Hrsg.), a.a.O., S.218.

¹²⁰In der Uruguay-Runde wurde die Schaffung einer Welthandelsorganisation, in der das GATT aufgehen soll, beschlossen. Sie soll am 1.1.1995 die Arbeit aufnehmen. Vgl. Luxemburger Wort, 122 Minister wollen Uruguay-Runde beenden, 12.4.1994, S.13.

¹²¹Vgl. MacBean, A.I./Snowden, P.N., International Institutions in Trade and Finance, London, 1981, S.9f.

¹²²Vgl. Hauchler, I. (Hrsg.), a.a.O., S.218.

3.2.2. Die Keynes-White-Kontroverse

Auf der Gründungskonferenz der Organisation gelingt es den USA, ihre Interessen gegenüber den konkurrierenden aber vom Krieg geschwächten Industrieländer weitgehend durchzusetzen und in den Strukturen der neuen Weltwährungsinstitutionen zu verankern. Die meisten Nationalstaaten der Dritten Welt existieren noch nicht, ihre Belange werden in Bretton Woods nicht beachtet.¹²³ Der IWF ist der Ausdruck des amerikanischen Willens, der Nachkriegswelt eine effiziente und geordnete Struktur zu geben. Das Bretton-Woods-Abkommen ist Produkt der anglo-amerikanischen Diskussion über diese Ziele.¹²⁴

Während des zweiten Weltkriegs werden in den USA Pläne für eine neu zu schaffende Welthandels- und Währungsordnung erarbeitet. Ziel ist es, Bedingungen zu schaffen, die eine Wiederholung der Weltwirtschaftskrise Ende der Zwanziger verhindern und gleichzeitig eine Expansion des US-amerikanischen Kapitals sichern würden. Ein fester Wechselkurs, um eine neue Spirale von Wettbewerbsabwertungen zu verhindern, und die Abschaffung von Handels- und Kapitalverkehrskontrollen, scheinen geeignete Instrumente hierfür zu sein. Die Eckpfeiler der neuen Ordnung sollen freier Welthandel, feste Wechselkurse, Gleichbehandlung der Handelspartner und ein Mechanismus zum Abbau von Zahlungsbilanzungleichgewichten sein.¹²⁵

Wird über die ersten Punkte schnell Einigung erzielt, so entzündet sich am letzten die sogenannte White-Keynes-Kontroverse.¹²⁶ Nach dem Plan des britischen Wirtschaftswissenschaftler und Verhandlungsführer J. M. Keynes sollen alle Zahlungsbilanzungleichgewichte in ein neu zu schaffendes internationales Buchgeld (Bancor) umgerechnet und in einer Zentralstelle (Clearing Union) ausgeglichen werden. Mit den Bancor-Guthaben der Überschußländer sollen die Zahlungsbilanzdefizite der anderen finanziert werden. Die Verschuldung der Defizitländer wäre durch die jeweilige Länderquote begrenzt. Vorher sollen Schuldner und Zentralstelle Maßnahmen ergreifen, um die Schuldnerposition abzubauen. Die Länderquote soll drei Viertel des durchschnittlichen Handels der letzten 3 Jahre betragen. Nimmt ein Land über 25% seine Quote in Anspruch, soll es zur Abwertung berechtigt sein, bei der Hälfte der Quote soll die Zentralstelle die Hinterlegung von Devisen und eine Abwertung fordern können, bei drei Viertel der Quote soll sein Zahlungsverkehr nur noch über die Zentralstelle abgewickelt werden dürfen.¹²⁷ Aber auch die Gläubiger werden nach diesem Konzept in die Pflicht genommen. Beide, Schuldner und Gläubiger,

¹²³Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.60.

¹²⁴Vgl. Cox, R.W./Jacobsen, H.K., *The Anatomy of Influence*, New Haven, London, 1974, S.263.

¹²⁵Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.60.

¹²⁶Keynes- und White-Plan sind dargestellt in: Horsefield, J.K., *The International Monetary Fund 1945-1965: Twenty Years of International Monetary Co-operation*, Washington D.C., Vol 3, 1969.

¹²⁷Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.60f.

sollen progressiv steigende Abgaben bei Inanspruchnahme bzw. bei Schaffung von Bancor zahlen.¹²⁸ Die Stabilität der Wechselkurse soll durch die Deckung von Gläubiger- und Schuldnerposition gewährleistet sein. Dieser Bancor-Kredit ist in einem gewissen Sinn kostenlos: die benötigten Mittel werden nämlich freiwillig und direkt bereitgestellt. Der Vorteil wäre, daß Überschüsse direkt zu den Defiziten fließen können. Die innovativen Punkte dieses Clearingsystems sind die Liquiditätsgarantie und die Substitution des Dollars durch den Bancor als neue Leitwährung.¹²⁹

Bei den USA, die sich in Zukunft, wohl zu Recht, als Land mit hohen Zahlungsbilanzüberschüssen sehen, stößt dieser Plan auf Ablehnung. Ihr Gegenvorschlag, nach dem Leiter der US-Delegation White genannt, bürdet den Defizitländern alleine die Anpassungskosten auf.¹³⁰ Grund der Ablehnung ist die amerikanische Angst, alleine die Defizite der anderen Länder zu finanzieren ("milkcow of the world in general", Keynes). Ein anderer gewichtiger Grund ist, daß durch die Clearing-Union die finanziellen Ströme weitgehend anonym fließen würden und dies würde dem Drang der USA nach weltweiter politischer Hegemonie nicht entgegenkommen.¹³¹ Die USA erkennen zwar die Notwendigkeit, an den Defizitländern Kredite zum Ausgleich ihrer Zahlungsbilanzen zugänglich zu machen (damit diese keine Handelsbarrieren errichten). Doch zielt ihr Plan darauf ab, der kreditgewährenden Organisation gleichzeitig Instrumente an die Hand zu geben um das Schuldnerland zur Zahlungsdiziplin zu zwingen. Ein Fonds, in dem alle Mitglieder nach einem Quotensystem einzuzahlen haben, soll diese Aufgabe übernehmen. Die Kreditvergabe soll wie im Keynes-Plan durch eine Länderquote begrenzt sein und mit Auflagen für eine zahlungsbilanzwirksame Politik verbunden sein.¹³²

Bestimmt bei den Gründungsverhandlungen die White-Keynes-Kontroverse die Diskussion, so setzt sich aufgrund der politischen und ökonomischen Überlegenheit letztlich die US-amerikanische Position durch. Der White-Plan prägt die Strukturen des IWF. Mit wenigen Abstrichen wird er übernommen und der US-Dollar zur neuen Leitwährung des Währungssystems gemacht.¹³³

Am 27.12.1945 tritt das von Vertretern aus 45 Staaten ausgehandelte Übereinkommen in Kraft.¹³⁴

¹²⁸Vgl. MacBean, A.I./..., a.a.O., S.4f.

¹²⁹Ebd., S.38.

¹³⁰Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.61.

¹³¹Vgl. MacBean, A.I./..., a.a.O., S.38.

¹³²Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.61f.

¹³³Vgl. MacBean, A.I./..., a.a.O., S.6f.

¹³⁴Vgl. Rieke, W., Bankensysteme und Supranationale Banken - Internationale Finanzinstitute, in: Obst/Hintner, Geld, Bank- und Börsenwesen, 38. Aufl., Stuttgart, 1991, S.278ff.

3.2.3. Die Zielsetzung des IWF

Ziele und Aufgaben des IWF sind im Artikel I (vgl. Abbildung 15) des Abkommens definiert. Der Fonds soll:

1. Die internationale währungspolitische Zusammenarbeit fördern. Er ist ein Forum zur Diskussion internationaler Handels-, Währungs- und Finanzprobleme. Er versucht bei der Errichtung eines multilateralen Zahlungssystems für die laufenden Geschäfte und bei der Beseitigung handelshemmender Devisenbeschränkungen mitzuwirken.
2. Die Stabilität der Währungen und die Ordnung der Währungsbeziehungen sicherstellen. Zu Beginn liegt der Akzent auf Währungsstabilität (d.h. Wechselkursstabilität). Nach dem Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse, liegt das Bestreben mehr in der Erhaltung geordneter Wechselkursbeziehungen.
3. Den laufenden internationalen Zahlungsverkehr von administrativen Beschränkungen freihalten (Länder mit vom Fonds genehmigten Beschränkungen stehen unter intensiver Überwachung). Um in diesem Sinn zu handeln, gewährt der Fonds bei kurzfristigen Zahlungsbilanzproblemen unter Auflagen Bereitschaftskredite. Um den wohlstandsgefährdenden Handelsbeschränkungen entgegen zu treten, versucht der Fonds, Dauer und Ausmaß von Ungleichgewichten in der Zahlungsbilanz verringern zu helfen.¹³⁵
4. Die Ausweitung des Welthandels von monetärer Seite unterstützen. Wie andere Organisationen soll der IWF der Wohlstandshebung in seinen Mitgliedsstaaten dienen. Dies soll erreicht werden, indem möglichst günstige Bedingungen auf der Währungsebene geschaffen werden.

Seit 1969 besitzt der IWF mit den Sonderziehungsrechten (SZR) ein Instrument um die internationale Liquidität zu steuern.¹³⁶

Abbildung 15: Der Artikel I des IWF-Abkommens

Der Internationale Währungsfonds hat folgende Ziele:

- I.** die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik durch eine ständige Einrichtung zu fördern, die als Apparat zur Konsultation und Zusammenarbeit bei internationalen Währungsproblemen zur Verfügung steht;
- II.** die Ausweitung und ein ausgewogenes Wachstum des Welthandels zu erleichtern und dadurch zur Förderung und Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsgrads und Realeinkommens sowie zur Entwicklung des Produktionspotentials aller Mitglieder als oberste Ziele der Wirtschaftspolitik beizutragen;
- III.** die Stabilität der Währungen zu fördern, geordnete Währungsbeziehungen unter den Mitgliedern aufrechtzuerhalten und Währungsabwertungen aus Wettbewerbsgründen zu vermeiden;
- IV.** bei der Errichtung eines multilateralen Zahlungssystems für die laufenden Geschäfte zwischen den Mitgliedern und bei der Beseitigung von Devisenverkehrsbeschränkungen, die das Wachsen des Welthandels hemmen, mitzuwirken;

¹³⁵Ebd., S.280ff.

¹³⁶Vgl. Thiele, K., a.a.O., S.90.

V. das Vertrauen der Mitglieder dadurch zu stärken, daß ihnen zeitweilig unter angemessenen Sicherungen die allgemeinen Fondsmittel zur Verfügung gestellt werden und ihnen so Gelegenheit gegeben wird, Unausgeglichenheiten in ihrer Zahlungsbilanz zu bereinigen, ohne zu Maßnahmen Zuflucht nehmen zu müssen, die dem nationalen oder internationalen Wohlstand schaden;

VI. in Übereinstimmung mit Vorstehendem die Dauer der Ungleichgewichte der internationalen Zahlungsbilanzen der Mitglieder abzukürzen und den Grad der Ungleichgewichte zu vermindern.

Der Fonds läßt sich in seiner Geschäftspolitik sowie bei allen Beschlüssen von den in diesem Artikel niedergelegten Zielen leiten.

Quelle: Körner 1984, S.63.

Die Artikel des IWF- Abkommens beruhen im Prinzip auf zwei Grundideen: Sicherung der internationalen Liquidität, d.h. die Versorgung mit ausreichenden Devisen um Handelseinschränkungen zu vermeiden und Einsatz von Mechanismen zur Zahlungsbilanzanpassung, d.h. Hilfe bei Schwierigkeiten in der Zahlungsbilanz.¹³⁷ Die Hoffnung auf Wohlstandshebung durch Arbeitsteilung und Freihandel beruht auf der im letzten Jahrhundert formulierten Theorie der weltweiten Wohlstandshebung durch die Ausnutzung von komparativen Vorteilen.¹³⁸

Mit den in Bretton Woods geschaffenen Institutionen (die Weltbank soll längerfristige Entwicklungshilfekredite vergeben) gelingt es den USA, ihren, auf freiem Handel und Unternehmertum beruhenden Interessen bei der Verwirklichung einer neuen Weltwirtschaftsordnung Geltung zu verschaffen.

Neulinge in der Staatenwelt können durch dieses System problemlos in die kapitalistische Weltordnung integriert und auf ihre Prinzipien verpflichtet werden. Denn ohne IWF-Mitgliedschaft kein Weltbankeintritt, ohne Einhaltung der IWF-Spielregeln keine Weltbankkredite. Spezifische Interessen der Entwicklungsländer finden bei der Formulierung des IWF-Abkommens keine Berücksichtigung. Zum Beispiel wird Indiens Antrag, in den Zielkatalog der Organisation die Formel aufzunehmen, der Fonds soll ökonomisch unterentwickelten Ländern bei der besseren Nutzung ihrer Ressourcen helfen, mit dem Argument abgelehnt, beim IWF handele es sich um eine Organisation mit rein währungspolitischen Funktionen, für Entwicklungsprobleme sei die Weltbank zuständig. Nur die Entwicklung des Produktionspotential aller Mitglieder findet Eingang in den Zielkatalog. Grund ist das größere Interesse der Industrieländer an einer Förderung ihrer eigenen wirtschaftlichen Potentiale. Trotzdem können sich die Entwicklungsländer auf diesen Passus berufen, um eine stärkere Berücksichtigung ihrer Belange bei der Festlegung der IWF-Politik zu fordern.¹³⁹

¹³⁷Vgl. MacBean, A.I./..., a.a.O., s.37.

¹³⁸Das Konzept der Wohlstandshebung durch Freihandel aufgrund komparativer Vorteile wird erläutert in: Thielmann, K.H., Außenwirtschaft, 3. Aufl., Köln, 1992, S.7-13.

¹³⁹Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.62.

3.2.4. Der Funktionswandel des IWF

In seiner Geschichte hat der Fonds zwei Phasen durchlebt. Bis 1973 stützt er das System fester Wechselkurse. Zu seinen Aufgaben gehört die Gewährung kurzfristiger Finanzhilfen an Industrie- und Entwicklungsländer bei Zahlungsbilanzproblemen. Diese Kredite werden zur Aufrechterhaltung der Währungsparität eingesetzt oder dienen zur Anpassung an veränderte wirtschaftliche Gegebenheiten. 1978 nach Ende einer turbulenten Übergangsphase und der Einführung flexibler Wechselkurse wird die Überwachung der Wechselkurspolitik der Mitgliedsländer (Surveillance) in das IWF-Abkommen aufgenommen. Diese beinhaltet aber nicht nur die Währungspolitik, sondern umfaßt auch die interne Wirtschaftspolitik und die binnenwirtschaftliche Entwicklung.¹⁴⁰

Die Überwachung des IWF besteht in der Pflicht der Mitglieder, den Fonds periodisch (mindestens alle 18 Monate) zu konsultieren und zu informieren. Die IWF-Experten beraten die Behörden neben der Wechselkurspolitik auch bei allen wirtschaftspolitischen Fragen von Belang und drängen auf die Einhaltung der IWF-Regeln. Wenn aber nicht gerade ein Bereitschaftskreditabkommen besteht oder darüber verhandelt wird, hat der Fonds keine Sanktionsgewalt. Dennoch ist der Einfluß dieser Beratungen auf die Politik vieler Entwicklungsländer nicht zu unterschätzen.¹⁴¹ Die Novellierung nimmt ausdrücklich die Aufforderung an die Mitglieder auf, eine auf Stabilität gerichtete binnenwirtschaftliche Finanz- und Währungspolitik zu verfolgen. Dies wird als Voraussetzung für größere Stabilität der Wechselkurse betrachtet. Aus dem früheren Übereinkommen wird der Grundsatz übernommen, daß die Interventionen der Zentralbanken auf die Aufrechterhaltung geordneter Verhältnisse an den Devisenmärkten und der Glättung erratischer Kursausschläge beschränkt sein sollen. Manipulationen des Wechselkurses zur Verbesserung der Wettbewerbsposition soll durch die Überwachung des IWF verhindert werden.¹⁴²

Macht der Zusammenbruch des festen Paritätensystems den geringen Einfluß des Fonds auf die Währungspolitik der Industrieländer deutlich, so erfordert die weltwirtschaftliche Entwicklung und die Dynamik der Finanzmärkte eine erhöhte Abstimmung der Wirtschafts- und Währungspolitik. Der faktische Einfluß des Fonds wird aber von der jeweiligen Abhängigkeit der betroffenen Länder von den Bereitschaftskrediten determiniert. Nur über die gleichzeitig abgeschlossenen Stabilisierungsabkommen kann der Fonds die Wirtschafts- und Währungspolitik in seinem Sinn beeinflussen. Und dies trifft in zunehmenden Maß nur noch auf die Entwicklungsländer zu.¹⁴³

¹⁴⁰Vgl. Scharrer, H.E./..., Ist der IWF überflüssig ?, in: Wirtschaftsdienst, August 1984, S.369f.

¹⁴¹Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.70.

¹⁴²Vgl. Rieke, W., a.a.O., S.281.

¹⁴³Vgl. Scharrer, H.E./..., a.a.O., S.369f.

3.2.5. Das ökonomische Modell

“Wirtschaftliches Handeln muß sich an einem (vereinfachten) Modell der Wirklichkeit orientieren. Das Modell, das für den IWF nach wie vor Gültigkeit besitzt, folgt dem monetären Ansatz der Zahlungsbilanztheorie und verbindet in seiner Grundversion in nur wenigen Gleichungen die relevanten Variablen der monetären Entwicklung, des Budgetdefizits und des Zahlungsbilanzsaldos. Dieses Modell, das nach seinem Schöpfer “Polak-Modell” genannt wird, ist deswegen stets gültig, da es die tautologischen saldenmechanischen Beziehungen zwischen den relevanten Variablen abbildet. In der ökonomischen Literatur ist immer wieder kritisch diskutiert worden, inwieweit ein solcher Ansatz für die Erfassung der länderspezifischen ökonomischen Realität und für die Ableitung zielorientierten wirtschaftspolitischen Handelns geeignet ist.”¹⁴⁴

3.2.6. Die Organisation

In der Wahl des Sitzes der Bretton-Woods-Zwillinge kann sich Washington mit seiner Nähe zum politischen und wirtschaftlichen amerikanischen Establishment gegen das UN-Hauptquartier New York durchsetzen.¹⁴⁵

Das oberste Organ ist der Gouverneursrat (Board of Governors). Er ist die Vollversammlung der Organisation, jedes Mitgliedsland entsendet einen Gouverneur. Sie haben aber nicht gleiches, sondern entsprechend der Länderquote gewichtetes Stimmrecht. Der Gouverneursrat ist für alle Geschäfte zuständig, die nicht dem Exekutivdirektorium oder dem geschäftsführenden Direktor übertragen wurden. Einige grundsätzliche Entscheidungen kann nur er treffen z.B. Revisionen der Quoten, Aufnahme neuer Mitglieder, Änderungen des IWF-Abkommen, Wahl der Exekutivdirektoren.

Die laufenden Geschäfte führt das Exekutivdirektorium (Executive Board) durch. Es tagt in permanenter Sitzung. Die Abstimmungen werden zwar theoretisch nach dem gewichteten Quotensystem ausgezählt, aber meist einigt man sich im Konsens.

Fünf der 22 Direktoren werden von den Staaten mit der jeweils höchsten Quote bestimmt.¹⁴⁶ Dies sind die USA, Großbritannien, Frankreich, Japan und Deutschland. Saudi-Arabien hat seit seinen Großkrediten im Jahre 1978 einen eigenen Sitz im Direktorium. Der V.R. China wird 1980 ebenfalls aus politischen Kalkül ein Sitz zugesprochen. Die verbleibenden 15 Mitglieder werden von den anderen Mitgliedsländern (zusammengefaßt in regionale

¹⁴⁴Osterkamp, R./Halbach, A.J., Strukturanpassung in Entwicklungsländern und flankierende Maßnahmen der Industrieländer, München, 1990, S.22.

¹⁴⁵Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.62.

¹⁴⁶Vgl. Cox, R.W./..., a.a.O., S.63f.

Stimmrechtsgruppen) gewählt (siehe Anhang 2). Von dem Exekutivdirektorium gehen die eigentlichen Impulse für die Arbeit des IWF aus. Es berät und entscheidet z.B. über die umstrittenen Bereitschaftskreditabkommen.

Der Vorsitzende des Exekutivdirektoriums ist zugleich der geschäftsführende Direktor des IWF. Er wird von diesem Gremium für 5 Jahre gewählt und steht dem Behördenapparat vor. Seit der Anfangszeit gibt es die Regelung, daß er aus Westeuropa und sein Stellvertreter aus Amerika kommt. Er ist die Schlüsselfigur an der Nahtstelle zwischen dem bürokratischen Stab und dem eher politisch orientierten Gouverneursrat.¹⁴⁷

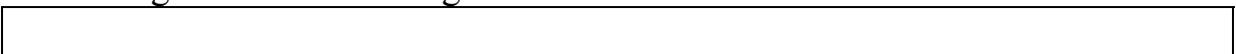
Um die Weiterentwicklung des Währungssystems und die Lösung anderer Grundsatzprobleme kümmert sich der Interimsausschuß, bestehend aus 22 Mitgliedern. Er kann in ein Fonds-Organ mit Beschlußvollmachten umgewandelt werden (Rat auf Ministerebene).¹⁴⁸

Innerhalb des IWF haben sich verschiedene Gruppen gebildet: G-10 ist seit 1962 der Zusammenschluß der wichtigsten westlichen Länder. Ihre Macht beruht einerseits innerhalb des Fonds auf ihrer Stimmkraft. Andererseits bestimmen diese Länder durch ihre Politik außerhalb des IWF die währungspolitische Ordnung der Welt. Die Entwicklungsländer haben sich 1972 in der G-24 zusammengeschlossen. Sie vertritt somit zwar die Mehrheit der Mitgliedsländer, aber ihre Stimmkraft wird dem nicht gerecht. Der Fonds ist de facto in "gegnerische" Einflußsphären zweigeteilt, auf der einen Seite die Entwicklungsländer und auf der anderen die Industriestaaten.¹⁴⁹

3.2.7. Die Stimmrechte im IWF

Bei Abstimmungen in den Leitungsgremien des IWF verfügt jedes Mitgliedsland über 250 Basisstimmen und je eine weitere für 100.000 SZR seiner Quote. Diese Bestimmung des IWF-Abkommens verdeutlicht das Prinzip des gewogenen Stimmrechts. Die Basisstimmen sind das egalitäre Moment. Es wurde im Laufe der Zeit durch die Quotenüberprüfungen ausgehöhlt. Der Anteil der Basisstimmen an den Gesamtstimmen ist von 14% 1965 auf 4% 1983 gesunken.

Abbildung 16: Die Verteilung der Stimmrechte



Berechnungen nach Quoten in: IMF: World Economic Outlook 12/1983.
Quelle: Körner 1984, S.65.

¹⁴⁷Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.66.

¹⁴⁸Vgl. Rieke, W., a.a.O., S.279.

¹⁴⁹Vgl. Ferguson, T., The Third World and decision making in the International Monetary Fund, London, 1988, S.73f.

Die Industrieländer verfügen demnach über 60% der Stimmen (vgl. Abbildung 16). Wirksam wird diese ungleiche Stimmverteilung z.B. um Veränderungen der Stimmenverteilung verhindern zu können (85% Mehrheit erforderlich) sowie bei Entscheidungen im Gouverneursrat und im Exekutivdirektorium.

Da im Exekutivdirektorium die 22 Mitglieder jeweils mit dem Gewicht der Länder abstimmen, die sie vertreten, sind die Industrieländer kaum zu überstimmen (deshalb die Konsensabstimmungen). Die beiden Direktoren aus Afrika z.B. verfügen zusammen über weniger Stimmen als das deutsche Mitglied. Grundlage dieser Regelung ist die Quotenverteilung. Sie spiegelt das Leistungsprinzip wieder: je höher die Beitragsleistung, um so höher die Quote, d.h. um so größer ist die Stimmkraft.¹⁵⁰

Da es verschiedene Entscheidungen gibt, die nur mit 85%iger Mehrheit gefällt werden können, sichert dies den Industrieländern (den USA und der EG) und theoretisch auch den Entwicklungsländern ein Vetorecht. Es bedeutet aber praktisch, daß die Regeln und Normen des IWF (die von den Industrieländern früher bindend festgelegt wurden) heute nicht mehr von den Entwicklungsländern, trotz ihre Überzahl im IWF, weder beeinflußt, noch gemäß ihren Bedürfnissen geändert werden können.¹⁵¹

3.2.8. Die Quotenverteilung

Die Funktion des Fonds beruht im wesentlichen auf dem Quotenkonzept. Neben der Beeinflussung der Stimmenverteilung bestimmt es den einzuzahlenden Beitrag und somit auch die Verschuldungsmöglichkeit beim IWF. Die Berechnungsgrundlage der Quote ist eine Formel, in die unterschiedlich gewichtete Faktoren wie Volkseinkommen, Geld- und Devisenreserven, Außenhandel und Exportabhängigkeit eingehen. Die Quotenverteilung spiegelt heute die politischen Machtverhältnisse Bretton-Woods wieder. Diese Formel wurde übrigens niemals offiziell akzeptiert und in Wirklichkeit wurde zuerst die Quote der USA, auf Basis ihrer volkswirtschaftlichen Daten, festgelegt. Daraufhin wurden die Quoten der anderen Länder hochgerechnet unter der Nebenbedingung, den USA eine dominierende Stellung zu garantieren.

Die Quotenverteilung wurde verschiedentlich verändert. Sie wurde den politischen und wirtschaftlichen Änderungen in der Welt zwar angepaßt, an der Hegemonie des Westens wurde aber nicht gerüttelt.¹⁵²

¹⁵⁰Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.64ff.

¹⁵¹Der Entscheidungsprozeß im IWF wird ausführlich erläutert in Ferguson, T., a.a.O., S.55-83.

¹⁵²Vgl. Cox, R.W./..., a.a.O., S.264.

3.2.9. Die Mittelbeschaffung und die Mittelverteilung

Beim Beitritt zum Fonds muß jedes Mitgliedsland gemäß seiner Quote Zahlungen (Subskriptionen) leisten. Sie müssen zu 75% in eigener Währung und zu 25% in SZR eingezahlt werden. Der IWF kann sich daneben auch Mittel durch den Verkauf von Gold beschaffen oder Kredite aufnehmen.¹⁵³ Seine Kreditaufnahme beschränkt sich auf offizielle Stellen (hauptsächlich bei den Zentralbanken seiner Mitglieder und der Schweiz) im Rahmen multi- oder bilateraler Kreditvereinbarungen. Die mögliche Kreditaufnahme auf internationalen Geld- und Kapitalmärkten wurde bis jetzt nicht in Anspruch genommen. Weitere Mittel kann der Fonds im Wiederauffüllungsverfahren beschaffen. Jedes Mitgliedsland ist demnach verpflichtet, dem Fonds innerhalb bestimmter Grenzen seine Währung gegen SZR zu verkaufen.¹⁵⁴

Erst mit der Novellierung des IWF-Abkommens 1978 findet die lang geübte Praxis der Bereitschaftskreditabkommen ihre Verankerung in den Statuten. Die Mitglieder können die Mittel des Fonds für die Beseitigung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten in Anspruch nehmen. Dies läßt sich problemlos aus dem Zielkatalog des IWF ableiten.

Schon in den fünfziger Jahren entwickelt der IWF jene Politik von Auflagen und Sanktionen, die mit den Beistandskrediten verbunden ist. So wird der Konflikt, der in Bretton Woods schwelte, in der Praxis im Sinne der USA gelöst. Den Defizitländern wird so der von Keynes geforderte bedingungslose Zugang zu den Finanzmitteln verwehrt und sie müssen alleine die Anpassungskosten tragen. Die Novellierung definiert ein Bereitschaftskreditabkommen als Beschluß des Fonds, der es einem Mitgliedsland erlaubt, Ziehungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu einer bestimmten Höhe vorzunehmen. Interessant ist, daß dabei nur sehr vage bestimmt wurde, welche wirtschaftspolitischen Bedingungen an die Kreditgewährung geknüpft sind. Dem Exekutivdirektorium bleibt es somit weitgehend überlassen, die Konditionalität der Kredite zu bestimmen.¹⁵⁵

Hauptaufgabe des IWF ist somit, den Mitgliedsländern mit finanziellen Überbrückungshilfen über kurzfristige Zahlungsbilanzungleichgewichte zu helfen. Damit soll verhindert werden, daß Defizitländer zu Maßnahmen greifen, die den internationalen Handels- und Zahlungsverkehr beschränken. Ökonomisch betrachtet sind die zu diesem Zweck gewährten Finanzhilfen Kredite, rechtlich-technisch gesehen handelt es sich um den Kauf (die Ziehung) benötigter Fremdwährung mit der Währung des Defizitlandes. Die Quote bestimmt den

¹⁵³Vgl. Thiele, K., a.a.O., S.103f.

¹⁵⁴Vgl. Rieke, W., a.a.O., S.279.

¹⁵⁵Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.72.

Ziehungsspielraum. Die Ziehungen sind konditioniert, also an Bedingungen geknüpft. Dies soll das Land veranlassen, seine Zahlungsbilanz mittels wirtschaftlicher Anpassungen wieder ins Lot zu bringen. Es gibt verschiedene Stufen der Konditionalität (je nach Beanspruchung der Quote), die von einer unverbindlichen Empfehlung bis zu detaillierten Auflagen reichen.

Die erste Tranche (25% der Quote) ist weitgehend auflagenfrei. In Höhe dieser Reservetranche hat das Land Devisen an den Fonds gezahlt. Vier weitere Tranchen von jeweils 25% der Quote stehen zur Verfügung. Die erste ist im Gegensatz zu den 3 weiteren nur mit geringen Auflagen verbunden. Die 3 oberen Kredittranchen können nur gezogen werden, wenn die Regierung mit dem IWF ein Stabilisierungsprogramm aushandelt und ein Bereitschaftskreditabkommen (stand-by-arrangement) geschlossen hat. In einer Absichtserklärung (letter of intention) muß sich die Regierung verpflichten, weitreichende wirtschaftspolitische Maßnahmen (von denen der Fonds annimmt sie seien zur Sanierung der Ökonomie nötig) durchzuführen. Bereitschaftskreditabkommen werden normalerweise für ein Jahr abgeschlossen.

Aber in den Siebzigern setzt sich die Erkenntnis durch, daß die chronischen Zahlungsbilanzprobleme nicht kurzfristig lösbar sind. Sie beruhen vielmehr auf langfristigen Strukturproblemen. Es werden Zug um Zug neue Ziehungsmöglichkeiten geschaffen (vgl. Tabelle 8). So wird 1974 die "Erweiterte Fondsfazilität" eingeführt. Ziehungen sind nun bis zu 140% der Quote möglich (innerhalb von 2 bis 3 Jahren). Bedingung ist der Abschluß eines Erweiterten Abkommens (extended arrangement). Es muß mindestens so streng sein wie die letzte Kredittranche.

Durch die sogenannte Waiver-Klausel ist es dem Fonds möglich, die Ziehungsobergrenzen flexibel zu handhaben und den Mitgliedsstaaten bei außerordentlichem oder periodischem Mittelbedarf weitere Kredite einzuräumen. Bedingung sind hier aber weitreichende Stabilisierungsprogramme. Die "Zusätzliche Finanzierungsfazilität" (140% der Quote) soll dem Mittelbedarf begegnen, der durch die Energiepreiserhöhungen entstanden ist (1979 Witteven-Fazilität). Seit 1981 erfüllt die "Politik des Erweiterten Zugangs" dieselbe Rolle. Ihr Ziehungsplafond wird aber schon 1983 auf 102% der Quote zurückgenommen (bei schweren Zahlungsbilanzproblemen 125%).

Mit den Zusatzfazilitäten kann der Fonds beträchtliche Summen mobilisieren. Doch um diese Mittel zu beschaffen muß der IWF Kredite zu marktüblichen Zinsen aufnehmen. Die an die Problemländer vergebenen Kredite werden so recht teuer. Es wird deshalb ein Zinssubventionskonto eingerichtet. Gespeist wird es aus dem Treuhandfonds und Beiträgen verschiedener Länder. Der Treuhandfonds besteht von 1976 bis 1981 und wird von Goldverkäufen aus den

IWF-Bestand gespeist. Diese Subvention kommen vor allem besonders armen Entwicklungsländern zugute.

Auf Drängen der Dritten Welt werden weitere Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen. Sie können in Anspruch genommen werden, wenn verschiedene äußere Bedingungen gegeben sind. Beim Rückgang von Exporterlösen können Länder, die vom Rohstoffexport besonders abhängig sind auf die "Kompensatorische Finanzierungsfazität" zurückgreifen. Gleiches gilt bei steigenden Kosten für Getreideimporte.

Tabelle 8: Die Ziehungsmöglichkeiten im IWF

Fazilität	Bestandsdauer	Ziehungs- plafonds (in % d. Quote)	Rückzahlungs- fristen (Jahre)	Zinskosten ¹ (in %)	Konditionalität
Reservetranche	seit 1952	25	-	-	keine
Erste Kredittranche	seit 1952	25	3-5	6,6	schwach
Obere Kredittranche	seit 1952	75	3-5	6,6	strikt
Erweiterte Fonds Fazilität	seit 1974	140	4,5-10	6,6	strikt
Zus. Finanzierungs- fazilität ("Witteveen"-F.)	1979-1982	140	3,5-7	Selbstkosten ³ +0,2-0,375 (je nach Laufzeit)	
Politik des erweiterten Zugangs ²	seit 1981	102-125	3,5-7	Selbstkosten +0,2 ³	strikt
Kompensato- rische Finanzierungs- fazilität	seit 1963	83	3-5	6,6	schwach bis strikt (je nach Höhe der Inanspruch- nahme)
Getreideimport- fazilität	seit 1981	105			
Rohstoff- Ausgleichslager Fazilität	seit 1969	45	3-5	6,6	schwach
Ölfazilität	1974-1976	75	3,5-7	6,875-7,875	schwach
Treuhandfonds	1976-1981	-	5-10	0,5	schwach

1 Mit Ausnahme der Reservetranche ist zusätzlich eine einmalige Verwaltungsgebühr von 0,5% der Kreditsumme zu entrichten.

2 Konnte/kann nur in Verbindung mit Bereitschaftsabkommen (Obere Kredittranchen) oder Abkommen der Erweiterten Fonds Fazilität in Anspruch genommen werden.

3 Für ärmere Entwicklungsländer besteht ein Zinssubventionskonto.

Quelle: IMF: International Financial Statistics, 3/1984.

Entnommen aus Körner 1984, S.71.

Liquidität und damit Mittel zum Ausgleich der Zahlungsbilanz ermöglichen auch die Zuteilungen von Sonderziehungsrechten.¹⁵⁶ Bis Mitte 1990 hat der Fonds Finanzhilfen im Wert von 181 Mrd. SZR vergeben.¹⁵⁷

3.2.10. Die Sonderziehungsrechte

Die Sonderziehungsrechte (SZR) werden 1969 per Beschluß des Gouverneurrats als Währungsreserven geschaffen. Sie sollen sicherstellen, daß für die Expansion des Welthandels genügend Liquidität zur Verfügung steht. Der Wert eines SZR bestimmt sich aus dem Währungskorb der fünf wichtigsten Währungen.

¹⁵⁶Ebd., S.66ff.

¹⁵⁷Vgl. van Meerhaeghe, M.A.G., International Economic Institutions, 6. Aufl., Dordrecht, Boston, London, 1992, S.47.

Seit 1969 werden in mehreren Etappen neue SZR geschaffen und den IWF-Mitgliedern nach dem Quotenschlüssel zugeteilt. Sie stellen einen Anspruch eines Landes gegenüber allen anderen IWF Mitgliedern auf Überlassung von Devisen dar. Die Zuteilung und die Verwendung von SZR ist nicht konditioniert, stellt also ein günstiges Mittel dar, eventuelle Zahlungsbilanzdefizite zu finanzieren. Sie sind Hauptrechnungseinheit und Reservemedium des IWF. Für die Mitglieder des IWF sind es echte Währungsreserven.¹⁵⁸

Verschiedentlich fordern die Entwicklungsländer die Aufstockung dieser Liquiditätsreserven.¹⁵⁹ Diese Forderung wird aber meist von den Industrieländern abgewiesen (kein Handlungsbedarf, inflationsfördernd).¹⁶⁰ Und dies sogar gegen den Willen des IWF. Der verspricht sich nämlich von der Neuzuteilung von SZR eine Befriedigung des wachsenden Kreditbedarfs.¹⁶¹ Momentan beläuft sich die Gesamthöhe auf 21,4 Mrd. SZR.¹⁶²

3.2.11. Der Weg zum IWF-Kreditabkommen

Bittet ein Mitgliedsland um die Aufnahme von Verhandlungen über ein Kreditabkommen, wird dieses Gesuch vom zuständigen Exekutionsdirektor an den geschäftsführenden Direktor weitergeleitet. Die eigentlichen Konsultationen führt die zuständige Regionalabteilung im Rahmen einer Mission durch. Die Verhandlungen werden streng vertraulich behandelt. Die IWF-Mission erstellt das sogenannte Briefing-Papier. Es resümiert die wirtschaftliche Situation des Landes, zeigt die möglichen Stabilisierungsmaßnahmen auf und nennt die wahrscheinliche Höhe des IWF-Kredits. Dieses Dokument wird vom geschäftsführenden Direktor, wenn nötig, auf die politischen Aspekte hin analysiert. Mit dem positiven Plazet des Direktors wird es zur offiziellen Instruktion der Mission. Diese unterscheidet sich nicht von den üblichen Routinekonsultationen. Die Delegation besucht für einige Wochen mit den nötigen Experten das antragsstellende Land. Zuerst wird die aktuelle Lage im Land festgestellt (erleichtert wird die Einschätzung der Lage durch die Erfahrungen, die bei den periodisch stattfindenden Routinekonsultationen gesammelt werden).

Die zweite Phase der Mission steht im Zeichen des Tauziehens um die Bedingungen des Kreditabkommens. Die vom IWF-Team genannten Maßnahmen des Stabilisierungsprogramms, versucht die Regierung mit dem Hinweis auf die ökonomischen, politischen und sozialen Konsequenzen abzuschwächen. Wenn sich die beiden Seiten, nach mehr oder weniger langer Zeit, geeinigt haben, kommt es zur Formulierung der "Absichtserklärung". Sie enthält neben

¹⁵⁸Ebd., S.69f.

¹⁵⁹Vgl. Luxemburger Wort, G-7 beraten über Weltkonjunktur, 26.4.1994, S.19.

¹⁶⁰Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.201.

¹⁶¹Derzeit versucht der IWF die bestehenden Mittel um 36 Mrd. SZR (50 Mrd. US-Dollar) auszu-dehnen. Vgl. Luxemburger Wort, Camdessus: Hilfe für Reformländer verstärken, 22.4.1994, S.7.

¹⁶²Vgl. van Meerhaege, M.A.G., a.a.O., S.47.

der formellen Bitte, Ziehungen einer bestimmten Höhe beim Fonds vornehmen zu dürfen, eine detaillierte Beschreibung der Stabilisierungsmaßnahmen. Die quantitativen wirtschaftlichen Zielgrößen und Leistungskriterien müssen von der Regierung mindestens vierteljährig dem Fonds gemeldet werden.

Die erste Rate des Kredits wird frei, wenn das Exekutivdirektorium den Vorlagen des Fonds-Managements folgt und dem Kredit zustimmt. Das Direktorium entscheidet aufgrund eines umfassenden Berichtes. Dieser Bericht enthält eine detaillierte Analyse der wirtschaftlichen Situation des Landes und der erhofften Wirkungen des Stabilisierungsprogramms.¹⁶³

3.2.12. Die Absichtserklärung: letter of intention

Die Abkommen, die die Regierungen mit dem IWF abschließen, sind rechtlich gesehen keine internationalen Verträge. Die gewählte Rechtskonstruktion ist die einer offiziellen Absichtserklärung (letter of intention). In ihr verpflichtet sich die Regierung des kreditnehmenden Landes zur Durchführung präzise genannter Maßnahmen zur Stabilisierung. Der IWF erlaubt aufgrund dieser einseitigen, bis ins Detail vom Fonds formalisierten, Absichtserklärung die Ziehung der erbetenen Kredite. Da es sich bei der Absichtserklärung nicht um einen internationalen Vertrag handelt, braucht der Inhalt des IWF-Kreditabkommen nicht veröffentlicht zu werden (gemäß der UN-Charta). Außerdem umgeht die Regierung etwaige parlamentarische Verfahren der Ratifizierung von Staatsverträgen. So bleibt im Dunkeln, zu welchen Bedingungen der IWF Kredite gewährt (IWF und die Regierungen vereinbaren meist Vertraulichkeit).¹⁶⁴

3.3. Die Macht des IWF

Heute 50 Jahre nach seiner Gründung gehören dem Fonds fast alle Länder der Welt an (vgl. Anhang 2). Der IWF ist zur nahezu weltumfassenden Währungsinstitution geworden. In seinem Jahresbericht (Geschäftsjahr 92/93) betont das Exekutivdirektorium die wichtige Rolle des IWF angesichts der immer stärker verflochtenen Weltwirtschaft. Die technische und finanzielle Hilfe bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten sowie die Überwachung der Wechselkurse werden in dieser Welt im Umbruch (Reintegration der Länder Osteuropas in die Marktwirtschaft) zu machtvollen Instrumenten.¹⁶⁵

¹⁶³Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.86.

¹⁶⁴Ebd., S.74.

¹⁶⁵Vgl. Luxemburger Wort, Der IWF wird zur nahezu weltumfassenden Währungsinstitution, 15.9.1993, S.21.

Mit dem Ausbruch der Schuldenkrise rückt der Fonds erstmals wirklich in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Aber schon in den Siebzigern zwingen Zahlungsbilanz- und Schuldenprobleme immer mehr Entwicklungsländer mit dem Fonds Stabilisierungsprogramme auszuhandeln. Dies ermöglicht es ihnen, Bereitschaftskredite zu bekommen und ihre internationalen Kreditwürdigkeit auf den Finanzmärkten zu erhalten. Der IWF wird so zu einer der mächtigsten Organisation des 20. Jahrhunderts. Seine Auflagenpolitik beeinflußt immer größere Bereiche des wirtschaftlichen Handelns und damit auch, wenigstens teilweise, des soziales Umfeldes der Menschheit. Obwohl die Entwicklungsländer auf die Formulierung dieser Politik den geringsten Einfluß haben, sind sie von ihren Auswirkungen am stärksten betroffen.¹⁶⁶ Ursprünglich sind die Bereitschaftsabkommen lediglich als Vorsichtsmaßnahmen konzipiert. Sie sollen den IWF-Mitgliedern ermöglichen, zukünftigen Zahlungsbilanzengpässen zu begegnen. Aber schon 1952 wird beschlossen, die Ziehungen mit Auflagen zu belegen. Alle weiteren Bereitschaftskreditabkommen werden mit Stabilisierungsprogrammen verknüpft. Konsultationen während der Laufzeit werden Bedingung. Bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen drohen Sanktionen, d.h. der Auszahlungsstopp der Kredite. Ab dieser Zeit sind private und staatliche Geldgeber bei Zahlungsbilanzproblemen nur nach Abschluß eines IWF-Abkommen bereit weitere Kredite in Aussicht zu stellen.

Die Spielregeln des Weltfinanzsystems lauten: Bei hohen Leistungsbilanzdefiziten fürchten die Gläubiger um die Rückzahlung ihrer Kredite, die Kreditwürdigkeit sinkt und bedroht die Zahlungsfähigkeit des Schuldnerlandes. Um diesen Zustand entgegen zu treten, beantragt die Regierung einen Bereitschaftskredit. Dieser wird aber nur nach Abschluß eines IWF-Stabilisierungsprogramm gewährt. Die entscheidende Rolle spielt nicht die Höhe des IWF-Kredits, sondern die Gläubiger werten diese IWF-konditionierte Kreditvergabe gleichsam als Gütesiegel für die zukünftige Wirtschaftspolitik der Regierung. Ein IWF-Abkommen wird von der Finanzwelt unter zwei Aspekten betrachtet: kurzfristig als Sicherung der Rückzahlungsfähigkeit, langfristig als ersten Schritt und der weiteren Absicht wirtschaftlich zu genesen. Die Verpflichtung des Schuldnerlandes auf ein Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramm wird von privaten und öffentlichen, von bi- und multinationalen Institutionen als Signal verstanden, wieder (vermehrt) Finanzmittel zur Verfügung stellen zu können. Es werden Refinanzierungskredite gewährt, die Zahlungsfristen verlängert, Umschuldungen vorgenommen. Diese gleichsam katalysatorische Wirkung verleiht dem Fonds erst seine wirkliche Macht.

Häufig zögern die Schuldnerregierungen aber den Canossa-Gang zum IWF hinaus. Die harten Auflagen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich veranlassen die politische Führung, solange es noch möglich erscheint, die Finanzlöcher aus anderen, oft teureren Kreditquellen zu finanzieren. Dies führt dazu,

¹⁶⁶Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.60.

daß die früher oder später zwangsläufig durchzuführenden Kurskorrekturen um so beschwerlicher werden.¹⁶⁷

In der Praxis geht die Rolle des Fonds über die des Katalysators hinaus. Ihm kommt ein entscheidender Einfluß bei den Modalitäten der Umschuldung zu. Dieser Einfluß beruht auf der, von den Gläubigern vertrauensvoll zugemessenen und von den Schuldnern notgedrungen akzeptierten Kompetenz bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Diese multilateral geführten Verhandlungen verhindern, daß die von einem Gläubiger gewährten Erleichterungen dazu genutzt werden, die Verpflichtungen gegenüber den anderen termingerecht zu bedienen. Der Pariser und der Londoner Club sind z.B. zwei internationale Foren in denen Umschuldungsverhandlungen geführt werden.¹⁶⁸ Im Pariser Club werden in informeller Runde staatliche und staatlich garantierte Kredite umgeschuldet.¹⁶⁹ Im Londoner (oder New Yorker) Club werden die Verbindlichkeiten gegenüber privaten Banken neu verhandelt. Damit in diesen Clubs Umschuldungsverhandlungen geführt werden können, müssen zwei Bedingungen erfüllt werden. Erstens müssen Zahlungsrückstände entstanden sein (oder unmittelbar drohen). Zweitens muß das Schuldnerland bereit sein, sich einem IWF-Stabilisierungsprogramm zu unterwerfen.¹⁷⁰

Der IWF liefert eine Analyse der Schuldsituation, der Zahlungsbilanzsituation und der Schuldendienstfähigkeit. Die in den Clubs vertretenen Gläubiger folgen meist den Empfehlungen des IWF, hinsichtlich den Tilgungslasten, die der betreffenden Ökonomie in den kommenden Jahren zugemutet wird (werden kann). Die Rolle des IWF ist damit nicht beendet, denn die Gläubiger beauftragen den Fonds fast immer sie über die wirtschaftliche Entwicklung, die Zahlungen und die Verschuldungsentwicklung zu informieren.

Weiter beeinflußt der Fonds, ob nach dem Ende der Konsolidierungsphase neue Umschuldungsverhandlungen geführt werden (good-will-Klausel). Wenn sich z.B. herausstellt, daß die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes trotz Anpassung nicht ausreicht, um die zukünftigen Zins- und Tilgungszahlungen aufzubringen, empfiehlt der IWF neue Verhandlungen.¹⁷¹

3.4. Macht und Ohnmacht

Während der Schuldenkrise versucht die USA, die faktische Zahlungsunfähigkeit der Dritten Welt zu verhindern. Die verfolgte Strategie

¹⁶⁷Ebd., S.72ff.

¹⁶⁸Ebd., S.94.

¹⁶⁹Zur Organisation des Pariser Clubs, vgl. Beracha, P., Le Club De Paris: Evolutions Récentes, in: Bourguinat, H./...(Hrsg.), La Crise De L'Endettement International, Paris, 1986, S.181-186.

¹⁷⁰Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.94.

¹⁷¹Ebd., S.95f.

versucht die Zins- und Tilgungszahlungen der Schuldnerländer zu sichern. Diese Strategie wird von den anderen westlichen Ländern, sowie den multinationalen Finanzorganisationen gestützt. Kein Land kann die Zins- und Tilgungszahlungen an eine Bank einstellen, ohne zu riskieren, vom internationalen (Finanz-)System ausgeschlossen zu werden. Die Auswirkungen einer Zahlungseinstellung würden über den Finanzbereich hinausgehen und z.B. auch die Entwicklungshilfe gefährden und den Handel betreffen. Also das Land faktisch isolieren.¹⁷²

Der IWF hat dem kurzfristigen Gläubigerinteresse (nach maximaler Rückzahlung) den Interessen der Schuldner (nach langfristigen Entwicklungsoptionen) praktisch in ihren Programmen und in der verfolgten Verhandlungspolitik den Vorrang gegeben. Der Fonds versäumt es, den Schuldnern Schuldenerleichterungen zu verschaffen, die den Schuldnerländern Spielraum für eine auf Wachstum zielende nationale Wirtschaftspolitik gelassen hätten. Stattdessen wird eine rein auf die Erwirtschaftung der für den Schuldendienst notwendigen Devisen ausgerichtete Politik gefördert. Nur wenn übergeordnete geopolitische Interessen es als notwendig erscheinen lassen, werden dem Schuldnerland die harten IWF-Bedingungen erspart und die Konditionen der IWF-Abkommen abgemildert.¹⁷³

Der IWF ist durch seine Geschichte, seine Organisation, seine Struktur und seine finanzpolitische Rolle eine Organisation des Westens. Mit seiner Hilfe kann der kapitalistische Westen seine finanz- und währungspolitischen Interessen über nationale Grenzen hinweg durchsetzen. Die Entwicklungsländer sind einmal in die kapitalistische Weltwirtschaft integriert, auf die "Hilfe" des Fonds angewiesen (vgl. 2.5.). Ihre Interessen werden dabei aber kaum berücksichtigt.¹⁷⁴

Der Fonds ist durch seine Zielsetzung auf bestimmte Strategien festgelegt. Er versucht bestimmte Ideen (z. B. Vorteilhaftigkeit des Freihandels aufgrund komparativer Vorteile) durchzusetzen. Der Fonds ist ein wichtiger Baustein (eine Art Welt-Finanzministerium) im weltwirtschaftlichen Gefüge, in das die Entwicklungsländer integriert werden. Nur die Entwicklung der Dritten Welt spielt in dieser Weltordnung im Endeffekt kaum mehr eine Rolle.¹⁷⁵ Im Fonds bestimmen weitgehend noch immer die Gründerstaaten die Politik und daß sie diese Macht auch in Zukunft behalten wollen belegt folgende Aussage: "The management and the effective voting powers might inhere permanently in the founder-states".¹⁷⁶

¹⁷²Vgl. Sachs, J., Managing the LDC Debt Crises, in: Brooking Paper on Economic Activity, N°2 1986, S.411.

¹⁷³Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.96f.

¹⁷⁴Ebd., S.70f.

¹⁷⁵Vgl. George, S., Geld..., a.a.O., S.72ff.

¹⁷⁶Vgl. Horsefield, J.K./..., a.a.O., S. 15.

4. Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme

1970 wird der Begriff Stabilisierungsprogramm (Beistandsabkommen mit Indonesien und Tunesien) vom IWF eingeführt. Mitte der siebziger Jahre spricht der IWF von notwendigen Anpassungsprozessen. Aber erst Anfang der Achtziger wird der Ausdruck Strukturanpassung geprägt (gleichzeitig tritt der Begriff Stabilisierung in den Hintergrund).¹⁷⁷ Grundlegendes Ziel der Programme ist es, die Kreditwürdigkeit zu verbessern und so neue Kapitalzuflüsse zu ermöglichen. Sie sollen das heimische Investitionsklima verbessern, die Produktivität und die Effizienz der Ökonomie insgesamt stärken. Dies alles fördert Direktinvestitionen und bringt Fluchtkapital wieder zurück. Weiter soll der verschuldungsträchtige Kapital- und Technologietransfer gestoppt werden. Die Inflationsbekämpfung in vielen Ländern bewirkt weltweit eine wirtschaftlich gesunde Deflation. Gleichzeitig werden so die relativen Preise entzerrt und die Marktmechanismen gestärkt.

Auf diese vermeintlichen Effekte beruht aus IWF-Sicht die positive Wirkung ihrer Programme auf die Wirtschaft und somit auch auf die Zahlungsbilanz.¹⁷⁸

4.1. Die Grundelemente struktureller Anpassung

Der Ausdruck Strukturanpassung umfaßt die drängenden wirtschaftspolitischen Aufgaben der Entwicklungsländer. Es lassen sich bei einer Strukturanpassungspolitik folgende drei Grundelemente feststellen (vgl. Anhang 3):

1. Stabilisierungspolitik, d.h. Reduktion der binnenwirtschaftlichen Nachfrage
2. Anpassungspolitik, d.h. Anpassung an wirtschaftliche Veränderungen
3. Ordnungspolitik, d.h. Reform der Grundlinien der Wirtschaftspolitik.¹⁷⁹

4.1.1. Stabilisierungspolitik

Die Strukturanpassungspolitik hat das schon existierende Element Stabilisierung in ihr Programm übernommen. Stabilisierung bedeutet die binnenwirtschaftliche

¹⁷⁷Vgl. Osterkamp, R./..., a.a.O., S.1ff.

¹⁷⁸Vgl. de Vries, M.G., a.a.O., S.240.

¹⁷⁹Vgl. Osterkamp, R./..., a.a.O., S.1ff.

Absorption begrenzen. Dies heißt aber nicht (allein) nur makroökonomische Restriktion, sondern stets auch Angebot und Nachfrage durch geeignete Instrumente sektorall zu verlagern. Ziel ist eine verstärkte Eigenproduktion von international handelbaren Gütern. Sie sollen als zusätzliche Exporte oder als Imports Substitute die Leistungsbilanz entlasten.¹⁸⁰

4.1.2. Anpassungspolitik

Erforderlich ist die Anpassung durch die Veränderung der Rahmenbedingungen. Zwar schwierig und kostspielig, ist sie letztlich aber lohnend durch die bessere Allokation der Ressourcen. Die Produktionsmöglichkeiten müssen den veränderten Gegebenheiten (ob interner oder externer Art) möglichst unter besserer Auslastung und gesteigener Effizienz angepaßt werden. Teilweise erfordert diese Anpassung, staatliches Handeln oder staatliche Unterstützung, wenn der Markt, wie es meist der Fall ist, die Anpassung nicht automatisch vollziehen kann. Dieser zweite Aspekt der Strukturanpassung hat auf den ersten Blick die Stabilisierung überdeckt.¹⁸¹

4.1.3. Ordnungspolitische Reform

Drittes Element ist die Reform der Grundlinien der Wirtschaftspolitik (Wirtschaftsordnungspolitik). Sind die beiden ersten Elemente im Rahmen der vorhandenen Wirtschaftsordnung nicht durchführbar, greift dieser dritte Aspekt. Die der gegebenen Wirtschaftsordnung zugrunde liegende Philosophie der Wirtschafts-, Sozial- und Entwicklungspolitik muß (im Sinne des IWF) geprüft und ggf. den Erfordernissen angepaßt werden. Selbst ohne Probleme bei Stabilisierungs- und Anpassungspolitik scheint eine ordnungspolitische Reform zu besserer Auslastung der Ressourcen wünschenswert.¹⁸²

4.1.4. Wechselwirkungen und Rückwirkungen

Die drei Bereiche der Strukturanpassung stehen in enger Beziehung zueinander. Maßnahmen zur Begrenzung des Budgetdefizits sind daher nicht nur der Stabilisierungspolitik zuzurechnen. Gleichzeitig können sie Teil ordnungspolitischer Reformen sein (langfristige Sanierung der Staatsfinanzen durch die

¹⁸⁰Ebd., S.1.

¹⁸¹Ebd., S.2.

¹⁸²Ebd., S.3.

Einführung eines effizienteren Steuersystems). Diese Maßnahmen können aber auch Teil einer Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen sein (Mindereinnahmen aufgrund gefallener Rohstoffpreise). Ähnliche Auswirkungen hat eine Abwertung zur Folge: Nachfrageverlagerung (Stabilisierung), Wettbewerbssteigerung (Anpassung) und realistischer Außenwert (Reform). Die drei Elemente der Strukturanpassung können nicht getrennt betrachtet werden.¹⁸³

Eine rigoros durchgeführte Stabilisierungspolitik beseitigt externe Zahlungsbilanzdefizite und vermindert somit den Druck von außen (IWF), anpassungs- und reformpolitische Maßnahmen zu ergreifen. Entscheidet sich die Regierung nun aber auch die beiden anderen Elemente der Strukturanpassungspolitik durchzuführen, so erleichtert die Stabilisierung die Einschätzung des Ausmaßes der wirklichen Anpassungsmaßnahmen und ordnungspolitischen Reformen. Dies verhindert überflüssige Anpassungskosten und ermöglicht, die Reformen in kleineren, politisch leichter durchsetzbaren, Schritten durchzuführen.

Wird Stabilisierung ohne Anpassung betrieben, wirkt die Rückführung der externen und internen Zahlungsungleichgewichte sehr restriktiv. Anpassungsmaßnahmen korrigieren die relativen Preise hin zum Weltmarktniveau. Die dadurch geschaffene Preisklarheit erleichtert Stabilisierungsschritte und ordnungspolitische Reformen. Die reformpolitischen Maßnahmen unterstützen die Anpassungsbestrebungen und erleichtern die Stabilisierungsaufgabe. Sie steigern die Effizienz der Ressourcenallokation und ermöglichen es, höhere Wachstumspfade zu erreichen.

Tabelle 9: Die Wirkungsbeziehungen zwischen Stabilisierung, Anpassung und Reform

Auswirkungen auf von	Stabilisierung	Anpassung i.e.S.	Reform
Stabilisierung	---	ersetzt; mindert die Notwendigkeit; erlaubt gezielteres Vorgehen	mindert die Notwendigkeit, erlaubt kleinere Schritte
Anpassung i.e.S.	entlastet, mindert das notwendige Maß	---	mindert die Notwendigkeit, erlaubt kleinere Schritte
Reform	entlastet, mindert das notwendige Maß	entlastet die staatliche Anpassungsaufgabe	---

¹⁸³Ebd., S.3.

Zusammenfassend läßt sich formulieren: Je größer das Defizit bei einem Element der Strukturanpassung ist, um so größer ist der Handelsbedarf bei den anderen Elementen (vgl. Tabelle 9).¹⁸⁴

4.2. Die Umsetzung der Strukturanpassungsprogramme in der Praxis

Auf der Basis der im vorhergehenden Kapitel beschriebenen theoretischen Grundelemente lassen sich IWF-typische Auflagen zur Umsetzung der Programme erkennen. Diese Auflagen umfassen neben Abwertung, Begrenzung des Haushaltsdefizits, Einschränkung des Kreditangebots, auch die Kürzung der Subventionen öffentlicher Güter. Es macht aus IWF-Sicht keinen Unterschied ob interne oder externe Ursachen das Schuldenproblem verursacht haben. Wichtig ist ausschließlich, ob das Defizit vorübergehender Natur ist und damit zwischenzeitlich zu finanzieren, oder ob es dauerhaft ist und somit die Volkswirtschaft in ihrem finanziellen Spielraum (sprich Strukturanpassung) angepaßt werden muß.¹⁸⁵

4.2.1. Die Anpassungsinstrumente

Die Zusammensetzung der Anpassungsinstrumente hängt von der Bewertung der ökonomischen Situationsanalyse ab. Die Instrumente lassen sich in zwei Kategorien einteilen. Die erste Kategorie zielt auf die Begrenzung der Nachfrage, also auf eine Mengenkontrolle. Sie ist eher makroökonomisch ausgerichtet. Mengenkontrolle heißt hier nichts anderes als Nachfragebegrenzung. Diese Begrenzung geschieht erfahrungsgemäß vor allem durch die Budgetpolitik. Grund ist die Einschätzung des Fonds, daß der Staat die Wirtschaft dominiert, der Privatsektor aber die Ressourcen rationeller verwendet. Weiter nimmt der Fonds an, daß die Mehrzahl der Entwicklungsländer, im Gegensatz zu den Ländern mit entwickelten Finanzsektor, ihre monetären Ziele nicht über die klassischen Instrumente der Geldpolitik erreichen können. Das Geldangebot wird (wegen der zumeist staatlich kontrollierten Zentralbank) als endogen betrachtet. Die Geldnachfrage wird von der staatlichen Kreditaufnahme dominiert.¹⁸⁶

Die zweite Kategorie der Anpassungsinstrumente zielt auf die Preise ab. Sie ist eher mikroökonomisch ausgerichtet und versucht, das Angebot zu steuern. Ziel ist es, ein Preissystem zu schaffen das gleichzeitig die inneren Wachstums-

¹⁸⁴Ebd., S.4-9.

¹⁸⁵Ebd., S.4-9.

¹⁸⁶Vgl. L'Héritau, M.F., Le Fonds Monétaire Internationale et les Pays du Tiers Monde, Paris, 1986, S.154f.

chancen nutzt und die Wirtschaft maximal nach außen öffnet ohne aus dem Gleichgewicht zu geraten. Maßnahmen hierfür sind: Verbesserung des einheimischen Investitionsklimas, Stärkung der kapitalistischen Marktwirtschaft und Entzerrung des Preissystems.¹⁸⁷

4.2.2. Die Wirkungszusammenhänge aus IWF-Sicht

Der IWF hat in der hohen Inflation ein Grundübel der Zahlungsbilanzprobleme der Entwicklungsländer erkannt. Inflationsbekämpfung steht im Mittelpunkt der Anpassungspolitik des IWF. Grund für die Inflation ist die binnenwirtschaftliche Übernachfrage. Dies bedeutet, daß die in Geldeinheiten gemessene Binnen­nachfrage über dem Angebot an Waren und Dienstleistungen liegt. IWF-Zielsetzung ist es nun diese "künstlich aufgeblähte" Nachfrage mit dem Angebot in Übereinstimmung zu bringen. Im Rahmen der Inflationsbekämpfung versucht der IWF, die Übernachfrage durch die Begrenzung des inländischen Kreditvolumens, die Erhöhung der Zinsen und die Kontrolle der Geldmenge binnenwirtschaftlich zu dämpfen. Das Budgetdefizit (über die Einnahmen hinausgehende Ausgaben des Staates für Subventionen für Grundbedarfsartikel, Transportwesen, soziale Einrichtungen, unproduktive Staatsunternehmen) soll nicht über die Notenpresse gedeckt werden, sondern drastsch vermindert werden. Es sollen nur noch wenige staatliche Kredite auf den heimischen Finanzmärkten aufgenommen werden. Die Kreditnachfrage des privaten Sektors wird dem gegenüber nicht so stark beschränkt. Der staatliche Anteil an den wirtschaftlichen Aktivitäten soll insgesamt zurückgedrängt werden. Deshalb sollen Staatsunternehmen, falls sie nicht kostendeckend arbeiten, geschlossen oder privatisiert werden. Gleichzeitig wird so auch das Staatsbudget entlastet. Um das Budgetdefizit weiter zu senken sind Subventionsabbau im Transportwesen und im Nahrungsmittelbereich vorgesehen. Außerdem fordert der IWF den Abbau von Sozialleistungen, die Freigabe der Preise und die Erhöhung der Preise öffentlicher Güter. Letzteres soll Preisverzerrungen beheben. IWF-Programme sehen häufig vor, durch umfangreiche Entlassungen aus dem Staatsdienst das Staatsdefizit weiter zu senken.

Die durch die Übernachfrage bedingte Inflation übt einen ständigen Druck auf die Zahlungsbilanz aus. Die nationale Währung verliert an Kaufkraft im Inneren. Ihr realer Wert entspricht nicht mehr ihrem festgelegten Außenwert. Diese Überbewertung führt zur tendenziellen Verteuerung der Exporte und Verbilligung der Importe. Gleichzeitig verteuern sich Inlandsprodukte mit der Steigerung der Nachfrage. All diese Faktoren reißen ein Loch in die Zahlungsbilanz, das mit Auslandskrediten gestopft werden muß. Die Abwertung der Landeswährung (zur Verbesserung der Exportchancen und zur Verringerung der Importe) ist somit, neben den abzuschaffenden gespaltenen Wechselkursen und

¹⁸⁷Ebd., S.161.

den abzubauenen Import- und Währungskontrollen (zu denen die Regierungen häufig greifen), zentrale IWF-Forderung. Die Zahlungsbilanz soll so entlastet werden. Ein weiterer damit zusammenhängender Punkt ist die Verbesserung des Investitionsklimas. Es sollen bessere Verwertungsbedingungen für ausländische Investoren geschaffen werden (z.B. durch Begrenzung der Lohnsteigerung und Steuererleichterungen) und das Vertrauen des Auslandskapitals wiederhergestellt werden. Der langfristige Kapitalzufluß soll durch die Inflationsbekämpfung, die wirtschaftliche Stabilisierung und weitere begleitende Maßnahmen sowie die Beseitigung von eventuellen Zahlungsrückständen beim Schuldendienst und beim Gewinntransfer gesichert werden.

Die Überzeugungen des IWF fußen auf dem Vertrauen in die wohlfahrtsfördernden Wirkungen der Marktkräfte und des freien Unternehmertums. Der IWF inszeniert die Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme im Vertrauen auf folgende drei Eckpfeiler: Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien, Deflation der Wirtschaft durch monetäre Maßnahmen und Öffnung der Grenzen für freien Handels- und Kapitalverkehr.¹⁸⁸

4.3. Probleme der Programme

Die Angemessenheit der Strukturanpassungs- und Stabilisierungsprogramme in den Entwicklungsländern steht zur Diskussion. Nicht nur die Kreditnehmerländer, die weichere Konditionen erreichen wollen, sondern auch wissenschaftliche Kreise und die Industrieländer kritisieren die IWF-Beistandsabkommen bzw. die ihnen zugrunde liegenden wirtschaftstheoretischen Vorstellungen. Der IWF hat auf diese Kritik reagiert und seine Politik überprüft. Durch Änderung der Konditionen, durch Erweiterung bestehender und Schaffung neuer Kreditprogramme und durch mehrere Quotenerhöhungen ist der Fonds manchen Kritikern entgegen gekommen. Diese allmähliche Umorientierung der IWF-Politik hat nun aber rechte Kritiker auf den Plan gerufen. Sie behaupten, der Fonds habe sich von seiner eigentlichen Aufgabe (der Sicherung einer funktionierenden internationalen Währungsordnung) zu weit entfernt und statt dessen mehr und mehr die Rolle einer Entwicklungsbank übernommen.¹⁸⁹ Diese "rechten" Kritiker wollen die Rolle des Fonds auf die eines beratenden und informationssammelnden Forums zur Diskussion wirtschafts- und währungspolitischer Fragen beschränken.¹⁹⁰

¹⁸⁸Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.75ff.

¹⁸⁹Vgl. Osterkamp, R./..., a.a.O., S.13.

¹⁹⁰Vgl. Scharrer, H.E./..., a.a.O., S.367-377.

4.3.1. Problematische Wirkungszusammenhänge

Der Fonds will durch seine Politik die freien Marktkräfte und das freie Unternehmertum stärken. Deshalb bemüht er sich, Preiskontrollen zu vermindern und Staatsunternehmen zu privatisieren. Der Fonds verkennt (oder will nicht erkennen), daß in vielen Entwicklungsländern das freie Spiel der Kräfte nicht die erforderlichen Resultate zeitigt. Deshalb werden erst Staatsunternehmen geschaffen, Subventionen sowie Preiskontrollen eingeführt. Die deformierten Strukturen der Dritt-Welt-Ökonomien mit ihren fehlenden Marktmechanismen (wenig unternehmerische Initiative, kein leistungsfähiges Banksystem, geringe Markttransparenz...) verhindern die erfolversprechende Übertragung des kapitalistischen Modells.

Der Fonds versucht, eine ins Ungleichgewicht gebrachte Volkswirtschaft (mit Zahlungs- und Leistungsbilanzdefiziten) mit Hilfe seiner Strukturanpassungsprogramme zu stabilisieren. Als Grund für die Defizite wird eine Übernachfrage und/oder ein Unterangebot ausgemacht. Dies bedeutet, es werden im Inland zu viele Güter und Dienstleistungen verbraucht und zu wenige produziert. Meist versucht der Fonds alleine der sogenannten Übernachfrage beizukommen. Die Ökonomie wird mittels des klassischen Instrumentariums des Monetarismus deflationiert, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wird dem niedrigen Angebot angepaßt. Der IWF beschneidet "folgerichtig" den Staatshaushalt und begrenzt die Löhne. Die Defizite haben aber meist neben ihren unbestreitbaren inneren meist viel erheblichere äußere Ursachen. Als externe Ursachen können der Verfall der Rohstoffpreise, die Verschlechterung der terms of trade, die Verteuerung der Importe und die Höhe der Zinsniveaus genannt werden. Gleichzeitig bewirkt das Beharren auf einem Entwicklungsmodell westlichen Zuschnitts einen hohen Inlandsverbrauch. Die Politik des IWF drosselt die wirtschaftliche Aktivität und führt die Ökonomie häufig in die Rezession. Die Ursachen der Misere werden verschlimmert, da nur an den Symptomen kuriert wird.¹⁹¹

Der dritte Eckpfeiler der IWF-Politik ist die Forderung, Handels- und Kapitalverkehrskontrollen abzubauen und die Außenwirtschaft zu liberalisieren. Der Fonds forciert die Integration in den Weltmarkt. Er beruft sich auf die wohlfahrtsmehrenden Effekte von Freihandel und Arbeitsteilung (komparative Kostenvorteile). Nur sind die Industrien der Dritten Welt zu schwach um dem Wettbewerbsdruck der Industrieländer standzuhalten. Die vom Fonds verlangten Abwertungen der Landeswährung sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Inlandsindustrien erhöhen. Nur scheint es zweifelhaft, wie die gleiche Maßnahme überall durchgeführt noch etwas bewirken kann (vor allem vor dem Hintergrund des wachsenden Protektionismus und des stagnierenden Welt-handels). Die Abwertung und die Aufhebung der außenwirtschaftlichen Kontrollen zielen nicht nur darauf, den Devisenzufluß aus dem Exportgeschäft

¹⁹¹Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.77f.

zu steigern. Diese Maßnahmen sollen die Ökonomien der Entwicklungsländer für ausländische Kreditgeber und Investoren attraktiver machen. Damit soll erreicht werden, daß dem Devisenabfluß (bedingt durch die Freigabe des Profittransfers und den Abbau der Zahlungsbilanzrückstände) ein Zufluß an Devisen, durch Direktinvestitionen und durch neue Kreditzusagen, gegenübersteht.¹⁹²

Die auf kurzfristigen Zahlungsbilanzausgleich angelegte IWF-Politik behindert die langfristige Entwicklungsfähigkeit. Die Rezepte des IWF zur Behebung der Ungleichgewichte sind nur mangelhaft auf die jeweiligen Verschuldungsursachen abgestimmt.¹⁹³

4.3.2. Mangelnde Fähigkeit der Entwicklungsländer zur strukturellen Anpassung

Obwohl in vielen Entwicklungsländern die gewünschten Strukturanpassungen aus prinzipiellen und instrumentellen Gründen schwierig erscheinen, hält der Fonds an der Durchführung der Programme fest. Er sieht die Bedrohung eines Kollaps der internationalen Finanzmärkte zwar gebannt, doch die Kreditwürdigkeit der Dritten Welt und damit ihr Zugang zum Kapital ist weiterhin gefährdet. Die effektive Zahlungsfähigkeit dieser Länder ist keineswegs dauerhaft gesichert. Nur die restriktive Politik im Sinne des IWF garantiert den weiteren Kapitaltransfer und verhindert eine Verschlimmerung des gegenwärtigen Zustands. Eine allzu lasche Umsetzung der Programme oder allzu weiche Konditionen bei den Bereitschaftskreditabkommen würden die Krise wieder verschlimmern (wie die zu späte Reaktion zwischen 1979 und 1981).¹⁹⁴

4.3.2.1. Mangelhafte Instrumente

Die IWF-Politik basiert auf dem Vorhandensein und der Einsatzfähigkeit eines wirtschaftspolitischen Instrumentariums. In den meisten strukturell einfach aufgebauten Ökonomien der Dritten Welt sind diese Instrumente kaum ausgebildet (keine Geldmarktoperationen mit Mengentendern, keine Fiskalpolitik mittels variabler konjunkturabhängiger Abschreibungssätze...). Doch selbst wenn das Instrumentarium nicht vollständig vorhanden ist, stellt sich die Frage, ob es (wenn eingesetzt) denn wirklich greifen würde. In diesem Zusammenhang scheinen zwei Faktoren wichtig: nämlich daß in Entwicklungsländern die Ressourcen immobil und die staatlichen Behörden schwach sind.

¹⁹²Ebd., S.170.

¹⁹³Ebd., S.78f.

¹⁹⁴Vgl. de Vries, M.G., .a.a.O., S.239.

Die Strukturanpassungspolitik scheint machbar, da struktureller Wandel auch in der Dritten Welt in den letzten Jahrzehnten stattgefunden hat. Die Produktionsfaktoren scheinen daher lenkbar. Nur wird die Steuerung durch externe Faktoren zum Nachteil der Entwicklungsländer (Protektionismus) beeinflusst.

Die Anpassungspolitik des IWF kann funktionieren. Voraussetzung ist aber, daß die staatlichen Behörden sich durchzusetzen vermögen. Dies scheint in der Dritten Welt aber aufgrund des historisch schwach entwickelten Staates nicht gegeben. Eine Stoßrichtung der Programme des IWF ist nun aber, zu versuchen, die Instrumente dadurch einsatzfähiger zu machen, daß der Staat gestärkt wird (z.B. durch die Beschränkung der staatlichen Aufgaben auf das Notwendige).¹⁹⁵

4.3.2.2. Overadjustment

Kritiker verweisen darauf, daß die IWF-Politik (über die schlecht greifenden und folglich in zu hohen Dosen eingesetzten Instrumente) die Ökonomien der betroffenen Länder untragbar stark einschränken (overadjustment - overkill). Zwar führt die Stabilisierungspolitik zu Wachstumseinbußen, doch besteht beim IWF die Hoffnung, daß sie nicht sehr ausgeprägt sind und nicht schockartig verlaufen. Diese Hoffnung beruht auf der Annahme, daß die Entwicklungsländer ihre Politik sinnvoll anpassen und Strukturänderungen unterstützend begegnen. Nach vollzogener Anpassung soll die Wirtschaft auf den alten Wachstumspfad zurückkehren. Overadjustment, wenn es eintritt, scheint verglichen mit den Problemen, die einem Land ohne Programm bevorstehen, als das kleinere Übel. Ein wachsendes, vor allem ein progressiv wachsendes Defizit als Grundlage der wirtschaftlichen Expansion ist nur zeitweise möglich, aber auf Dauer nirgendwo finanzierbar.¹⁹⁶

4.3.2.3. Soziale und politische Kosten

Die sozialen Auswirkungen der Programme sind teilweise schwerwiegend. Es lassen sich verschiedene Arten von Anpassungskosten identifizieren. Die Anpassungsmaßnahmen, die Angebot und Nachfrage ins Gleichgewicht bringen sollen, verringern Produktion, Beschäftigung und Konsum. Diese Kosten sind typisch für eine Rezession. Die Veränderungen in der Struktur stimulieren die Reallokation der Ressourcen und damit der Gewinne zwischen den Sektoren und den Tätigkeiten. Angestellte und Geschäftsleute, die vorher von Subventionen und anderen Formen des Schutzes vor den Marktkräften profitierten, werden wahrscheinlich beträchtliche Einkommensverluste hinnehmen müssen. Die

¹⁹⁵Vgl. Osterkamp, R./..., a.a.O., S.14-17.

¹⁹⁶Ebd., S.17f.

relativen Preise können aufgrund der Verzögerungen und der Schwierigkeiten bei der Verlagerung von Produktionsmitteln in alternative Verwendungen steigen.¹⁹⁷

Die Aufgabe der nationalen Wirtschaftspolitik besteht nun darin, die Folgen sozial erträglich zu gestalten. Es gibt entgegen landläufiger Meinung keine sachliche Notwendigkeit und es ist auch nicht Bedingung des IWF, Kürzungen staatlicher Ausgaben zunächst und vor allem im Sozialbereich vorzunehmen (andere Bereiche wären z.B. Rüstung, Prestigeobjekte). Weiter betreffen die Kürzungen meist bisher Begünstigte (Beamte, Städter), die tendenziell eher zu den Reicheren zu zählen sind. Die Gewichtung der Kürzungen im Sozialbereich obliegt den jeweiligen Regierungen. Die Verminderung der Ausgaben für z.B. das Erziehungswesen (die sich langfristig nachteilig für den Aufbau des notwendigen Humankapitals auswirken) werden nicht vom IWF bestimmt. Die politischen Folgen sind eng mit den sozialen Auswirkungen verwoben. So werden die Kürzungen meist eher dem Eigeninteresse der Regierungen entsprechend gewichtet. Kommt es trotzdem zu einer Destabilisierung des Regimes durch die Befolgung der restriktiven IWF-Bedingungen, kann dies als Ausgleich zur vorherigen Stabilisierung (durch Überinanspruchnahme der nationalen Ressourcen) gelten.¹⁹⁸

4.4. IWF-Aktivitäten

Im folgendem Abschnitt werden einige Fonds-Aktivitäten (inclusive zweier länderbezogener Fallbeispiele) kurz beschrieben.

4.4.1. Die Bereitschaftskredite

Vergleicht man das Gesamtvolumen der betroffenen Kredite bei Umschuldungsverhandlungen und der zugesagten neuen Kredite im Anschluß mit dem Volumen der Bereitschaftskredite, dann fällt auf, daß der Anteil der IWF-Kredite reichlich gering bleibt.

Trotzdem ist das Volumen dieser Kredite im Laufe der Zeit stark angestiegen. Im Zeitraum von 1963 bis 1992 steigt das Mittelaufkommen von 1 Mrd. auf ca. 28 Mrd. SZR, das Maximum wird 1984/85 mit 37 Mrd. SZR erreicht.¹⁹⁹

Bis 1978 erhalten die Industrieländer noch etwa die Hälfte der Kredite. Danach sinkt ihr Anteil kontinuierlich ab (nach 1988 werden keine neuen Kredite an

¹⁹⁷Vgl. Huang, Y./Nicholas, P., Die sozialen Kosten der Anpassung, in: Finanzierung & Entwicklung, Juni 1987, S.22.

¹⁹⁸Vgl. Osterkamp, R./..., a.a.O., S.19f.

¹⁹⁹Vgl. Scharrer, H.E./..., a.a.O., S.371.

Industrieländer vergeben). Beide Faktoren verdeutlichen die Umschichtungen im Zuge und das Ausmaß der Schuldenkrise. Während den Jahren der größten Bedrohung des Weltfinanzsystems findet die bedeutendste Ausdehnung der Kreditvergabe des IWF statt. Beläuft sich das Volumen der IWF-Kredite bis Mitte der Siebziger auf einige Mrd. SZR, die zwischen Industrie und Entwicklungsländer gleich aufgeteilt werden, so findet zwischen 1974 und 1977 eine erste Steigerung statt. Das Volumen steigt auf mehr als 13 Mrd. SZR an (in etwa gleich verteilt). In den Zeitraum 1978 bis 1983 fällt die größte Steigerung: von 11,1 Mrd. auf 32,8 Mrd. SZR. Der Anteil der Industrieländer fällt unter 1 Mrd. SZR. 1984 und 1985 werden Bereitschaftskredite in Höhe von 37,6 Mrd. SZR verteilt. Danach stagniert die Kreditvergabe (fast ausschließlich an die Entwicklungsländer) bei 27 - 30 Mrd. SZR. Dies hängt mit der Konsolidierung der Schuldenkrise und den nun zur Routine gewordenen Umschuldungsabkommen ab. Noch 1982 dominieren die Kredite an Lateinamerika (etwa ein Drittel des Gesamtvolumens). Bis 1992 bleibt der Anteil Lateinamerikas ebenso wie der Afrikas ungefähr konstant. Auffällig ist der Rückgang der Kredite in asiatische Länder und der erneute Zugriff der osteuropäischen Länder auf IWF-Kredite. Hat die erste Entwicklung ihre Ursachen in dem starken wirtschaftlichen Aufschwung Asiens, so erklärt sich die zweite mit den problematischen Umstrukturierungsmaßnahmen in Osteuropa.²⁰⁰

Die Konkurrenz um knapper werdende Mittel wird zusehends größer. Immer öfter beherrschen Spannungen zwischen Süd und Ost die Tagungen des IWF. Die armen Entwicklungsländer sehen sich bei der Kreditvergabe in zunehmender Konkurrenz zu den neuen Reformstaaten im Osten.²⁰¹

4.4.2. Die Umschuldungen

Bilden Umschuldungen bis 1980 im internationalen Kreditgeschäft eher die Ausnahme, werden sie in den Achtzigern langsam zur Regel. Gleichzeitig mit der Zahl der Umschuldungen (z.B. 1973 2 / 1983 29) steigt das Volumen der umgeschuldeten Verbindlichkeiten (z.B. 1973 300 Mio. / 1983 60 Mrd. US-Dollar).²⁰²

Abbildung 17: Zahl und Volumen der Umschuldungen 1980 - 1991

Anmerkung: Die Angaben in Klammern bezeichnen die Gesamtzahl der Länder mit Umschuldungsabkommen.

Quelle: World Bank: Debtor Reorting System diverse Jahrgänge
Entnommen aus: Ahmed/Summers 1992, S.3.

²⁰⁰Siehe Anhang 4 entnommen aus IMF, International Financial Statistics, Washington D.C., Yearbook 1993, S.24-27.

²⁰¹Vgl. Luxemburger Wort, Le Tiers Monde craigne que l'aide à l'Europe de l'Est se fasse à son détriment, 5.10.1993, S.22.

²⁰²Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.88.

In den späten Achtzigern werden jährlich die Schulden von mehr als 40 Ländern umgeschuldet. Die Umschuldungen betreffen fast die Hälfte der Gesamtverschuldung (siehe Abbildung 17).²⁰³ Von 1980 bis 1992 werden in 55 Ländern insgesamt 183 Umschuldungen durchgeführt.²⁰⁴ Nach anfänglichem Zögern (bis 1983 werden viele Kredite nur vergeben, um Umschuldungen zu verhindern) und vielen Problemen sind Umschuldungen heute Routine geworden. Mit der wachsenden Bedeutung von Umschuldungsabkommen hat auch die Rolle des IWF (vgl. 3.3.) in den internationalen Finanzbeziehungen an Gewicht zugenommen. Über die reine Vermittlerrolle hinaus, gewinnt der Fonds durch die jeder Umschuldung vorausgehenden Strukturanpassungsmaßnahmen (an sie sind die Bereitschaftskredite gekoppelt) erheblichen Einfluß in die Wirtschaftspolitik der verschuldeten Länder. Der IWF bestimmt so momentan (direkt oder indirekt) das Wirtschaftsgebaren in über 40 Länder.²⁰⁵

4.4.3. Der aktuelle Fall Algeriens

Im April 1994 erklärt sich die algerische Regierung bereit die vom Fonds vorgeschlagenen Strukturanpassungsmaßnahmen durchzuführen. Die Währung wird um 40,17% abgewertet, die Stabilisierung der Wirtschaft wird zum Regierungsprogramm. Die Absichtserklärung der Regierung beinhaltet auch das Ende der staatlich dominierten Verwaltungswirtschaft. Daraufhin gibt der Fonds seine Zustimmung für einen Bereitschaftskredit in Höhe von 1 Mrd. US-Dollar. Mit dem IWF-Abkommen eröffnen sich weitere Finanzquellen: Weltbank (0,175 Mrd.), Europäische Union (0,180 Mrd.), Japan (0,150 Mrd.) und arabische Währungsfonds (0,1 Mrd.) sichern weitere Kredite zu. Der Präsident des IWF appelliert anschließend an den Pariser Club, Umschuldungsverhandlungen aufzunehmen. Mit dem IWF-Stabilisierungsprogramm hofft die algerische Regierung ihrer Ökonomie eine neue (markt-)wirtschaftliche Richtung zu geben.²⁰⁶ Der Rücktritt des algerischen Ministerpräsidenten markiert den Abschluß der Verhandlungen mit dem Fonds. Der Abschluß des IWF-Abkommens ist angesichts einer Schuldenlast von 26 Mrd. US-Dollar und eines Schuldendienstes von 9,5 Mrd. US-Dollar allein in diesem Jahr unausweichlich gewesen, um auf den internationalen Finanzmärkten kreditwürdig zu bleiben und um die Aufnahme von Umschuldungsverhandlungen zu erreichen. Der Schuldendienst überschreitet um eine Mrd. US-Dollar die erwarteten Deviseneinnahmen (sie stammen zu 96% aus Öl- und Gasexporten). Der neue

²⁰³Vgl. Ahmed, M./Summers, L., Zehn Jahre Schuldenkrise - eine Bilanz, in: Finanzierung & Entwicklung, September 1992, S.3.

²⁰⁴Vgl. Clark, J./Kalter, E., Die jüngsten Neuerungen bei der Umstrukturierung von Auslandsschulden, in: Finanzierung & Entwicklung, September 1992, S.5-8.

²⁰⁵Vgl. George, S., Geld..., a.a.O., S.85.

²⁰⁶Vgl. Luxemburger Wort, L'Algérie lance un programme de « stabilisation de l'économie », 12.4.1994, S.13.

Premierminister muß nun die radikalen Austeritäts-Maßnahmen durchsetzen. Diese Schocktherapie wird aber die soziale Unrast in der Bevölkerung weiter schüren und weite Teile endgültig in die Arme der Islamisten treiben. Beobachter fürchten, die Abwertung des Dinars werde die Importkosten für Rohmaterialien und Nahrungsmittel, nicht aber die Ausfuhren steigern (sind doch 96% seiner Exportverträge in Dollar festgelegt). Probleme wird auch die ökonomische Restrukturierung bereiten. Die schwerverschuldeten staatlichen und privaten Unternehmen werden unter dem Druck steigender Zinsen und Importkosten zusammenbrechen. Zu den zwei Millionen Arbeitslosen werden sich weitere (Experten schätzen bis zu einer halben Million) gesellen. Die Ausdehnung der sozialen Unterstützung scheint angesichts leerer Kassen (und des IWF-Abkommens) fraglich.

Eine Anti-IWF-Front beginnt sich zu formieren. Gewerkschaften zeigen sich enttäuscht darüber, daß sie von den Verhandlungen ausgeschlossen wurden. Langsam beginnen sie sich der Islamischen Rettungsfront (FIS) anzunähern. Diese verurteilt das IWF-Paket und kündigt Kampfmaßnahmen an. Streiks und Terroranschläge werden das Land politisch und wirtschaftlich destabilisieren. Es scheint fraglich, ob dem IWF-Stabilisierungsabkommen so der nötige Erfolg beschieden wird.²⁰⁷

4.4.4. Polen

Polen gehört, wie die meisten anderen Länder Osteuropas, gemessen an der Höhe ihres Pro-Kopf-Einkommen, zur Gruppe der Entwicklungsländer. In den vergangenen 20 Jahren haben zahlreiche Länder des ehemaligen Ostblocks, trotz ihrer relativen Abschottung vom Weltmarkt, erhebliche Kredite bei westlichen Staaten und auf dem internationalen Kapitalmarkt aufgenommen.²⁰⁸

Als 1981 klar wird, daß Polen seine Schulden nicht mehr bedienen kann, ist dies ein Mitauslöser der Schuldenkrise. Polen ist in diesem Moment mit 27 Mrd. US-Dollar (davon sind nur 10 Mrd. US-Dollar staatlich garantiert) im Ausland verschuldet. Für 1982 beträgt der zu leistende Schuldendienst 10 Mrd. US-Dollar. Das Land befindet sich seit längerem in einer tiefen wirtschaftlichen Rezession. Diese wird seit Anfang der Achtziger noch durch das inadäquate wirtschaftliche Reformprogramm verschlimmert (das die Regierung als Reaktion auf den Machtgewinn der Gewerkschaft Solidarnosc verwirklicht). Vor diesem Hintergrund verwundert es kaum, daß die westliche Reaktion so gemäßigt ausfällt, als Ende 1981 der General Jaruselski putscht, um den Zusammenbruch der bürokratischen Kommandoherrschaft zu verhindern. Garantiert dieser Regimewechsel doch wieder politisch und wirtschaftliche berechenbare Verhältnisse. Polen beantragt Anfang des Jahres 1982 konsequenterweise die

²⁰⁷Vgl. Luxemburger Wort, Technokrat soll Schocktherapie verordnen, 13.4.1994, S.2.

²⁰⁸Vgl. Hauchler, I. (Hrsg.), a.a.O., S.229.

Aufnahme in den IWF. Die Kreditwürdigkeit steigt wieder an und die Zahlungsfähigkeit scheint zukünftig gesichert, die internationale Kapitalmärkte können beruhigt aufatmen.²⁰⁹

Es wird im Anschluß ein wirtschaftliches Programm zur strukturellen Gesundung durchgeführt, das exemplarisch für ein IWF-Stabilisierungsprogramm und für Polens weiteren Weg bis 1990 stehen kann. Die Preise werden freigegeben (Folge dieser Entzerrung sind Preissteigerungen zwischen 300% und 400%), der Zloty abgewertet, Löhne und Gehälter niedrig gehalten und die Transferzahlungen des Staates reduziert. Die Kaufkraft vermindert sich in der Folge um 35%. Doch die Gesundung der Wirtschaft bleibt aus. Die Inflationsbekämpfung, die Strukturanpassung bleiben langfristig unerreichte Ziele.²¹⁰ Ende der Achtziger liegt die Preissteigerungsrate bei 244% (1990 steigt sie auf 585%), die Industrieproduktion und das Bruttoinlandsprodukt stagnieren (1990 sinken beide stark ab).²¹¹ Polens Schulden kumulieren 1990 auf beinahe 50 Mrd. US-Dollar.²¹² Der Versuch der Strukturanpassung in einer Kommandowirtschaft ist somit (mußte zwangsläufig) scheitern. Doch Anfang der Neunziger bekommen die Länder des ehemaligen sozialistischen Blocks und damit auch Polen eine neue Chance. 1990 wird mit dem Bolcerowicz-Programm eine radikale Reform des gesamten Wirtschaftssystems eingeleitet. Es beinhaltet, neben einer weitreichenden innen- und außenwirtschaftlichen Liberalisierung, drastische Ausgabenkürzungen im Staatshaushalt, kräftige Zinserhöhungen und eine deutliche Abwertung der Währung. Damit soll die Stabilisierungspolitik Teil der Systemtransformation sein. Polen hat in den letzten Jahre dieses Stabilisierungsprogramm konsequent durchgehalten. Doch wirtschaftliche Anpassungsprobleme haben eine durchgreifende Sanierung der Wirtschaft verlangsamt. Vielfach bricht das Alte schneller zusammen als das Neue entstehen kann. Die umfassende Umstrukturierung des veralteten Kapitalstocks und der verzerrten Produktionsstruktur gestaltet sich äußerst problematisch. Die Inflation bleibt hoch, die Industrieproduktion stagniert, die Arbeitslosigkeit steigt und der Zloty bleibt schwach.²¹³

Die erste Stufe der Umschuldungsverhandlungen wird Anfang 94 endlich, nach vier Jahren abgeschlossen, in denen Polen als Musterschüler in Puncto Stabilisierung auftritt. Der Einfluß des IWF bei der Umschuldung ist zweifach:

Erstens: Die im Pariser Club zusammengeschlossenen Gläubigerstaaten sind 1994 bereit, Polen die zweite Schuldenreduktion zuzugestehen, nachdem die wirtschaftlichen Auflagen des IWF erfüllt sind. Der Pariser Club hat 1991 eine erste Schuldenreduktion von 20% gewährt. Die zweite vermindert die Verschuldung um weitere 8 Mrd. US-Dollar. Die Schulden Polens bei offiziellen Institutionen sinken so von 33 Mrd. US-Dollar auf die Hälfte, sie sind bis zum

²⁰⁹Vgl. Mandel, E., a.a.O., S.152ff.

²¹⁰Ebd., S.155f.

²¹¹Vgl. Heinrich, R., Gesamtwirtschaftliche Stabilisierungspolitik in Polen Ungarn und der CSFR: Eine Zwischenbilanz, in: Die Weltwirtschaft, Heft N°2 1991, S.147.

²¹²Vgl. Hauchler, I (Hrsg.), a.a.O., S.229.

²¹³Vgl. Heinrich, R., a.a.O., S.146-150.

Jahr 2008 zu tilgen.²¹⁴ Nun hängt dieser Abschluß zweitens aber auch von dem Abschluß des Umschuldungsabkommen Polens mit den Gläubigerbanken (Londoner-Club) ab. Die rund 300 Banken haben ihre Zustimmung von der anfänglichen Besicherung der umgeschuldeten Bankforderungen abhängig gemacht. Diese wird wieder weitgehend vom IWF zugesichert. Es wird vereinbart, die Schulden um rund 45% (der insgesamt 13 Mrd. US-Dollar) zu senken.²¹⁵ Hat das IWF-Programm zwar bis jetzt wirtschaftlich nicht die erhofften Erfolge gezeitigt so werden wenigstens 1994 die äußeren Rahmenbedingungen (aus wirtschaftlicher Einsicht ?) mit der Reduktion der Gesamtverschuldung um fast 50% verbessert. Doch die 1990 anfänglich gehegte Hoffnung nach dem Scheitern der Planwirtschaft, rasch Anschluß an den Wohlstand des Westens zu finden, ist bereits heute ernüchternder Skepsis gewichen. Die jahrzehntelange Abschottung vom Weltmarkt hat zu einem schwer einzuholenden Rückstand in der Produktivität und Effizienz in Industrie und Landwirtschaft geführt. Der bestehende Produktionsapparat ist wertlos, weil nicht konkurrenzfähig. Die seit 1990 verfolgte Strukturanpassung hat nur teilweise Erfolg auf wirtschaftlicher Ebene gezeitigt (nicht zuletzt wegen der hohen Auslandsverschuldung und der schleppenden Umschuldungsverhandlungen). Die Verschuldung wird 1994 erst erheblich reduziert. Der verbleibende Schuldendienst wird zu verbesserten Bedingungen gewährt. Vielleicht bringt dies der Wirtschaft Polens den nötigen Spielraum, um der fortgesetzten Strukturanpassung auch einige positive Aspekte abzugewinnen.²¹⁶

4.5. Die Strukturanpassungspolitik und die Armut

Die Auswirkungen, die die Strukturanpassungspolitik auf die Länder der Dritten Welt hat, werden vom IWF als notwendig und unumgänglich bezeichnet. Doch immer wieder werden Zweifel an Sinn und Unsinn, an der wirtschaftlichen Notwendigkeit dieser Politik vorgebracht. Entwicklung der Unterentwickelten oder Entwicklung der Unterentwicklung lautet wohl die Quint-Essenz dieser unterschiedlichen Ansichten. UNICEF schreibt zum Thema Strukturanpassung und Armut:

“Viele Entwicklungsländer werden besonders durch die hohe Auslandsverschuldung gelähmt, die einen beträchtlichen Teil der Finanzmittel beansprucht, die sonst für Investitionen in den menschlichen Fortschritt zur Verfügung stünden. Viele Kinder in Afrika und Lateinamerika zahlen in Form sinkender Familieneinkommen und fortgesetzter Sparmaßnahmen im Gesundheits- und Bildungsbereich noch immer einen hohen Preis für die Verschuldung ihrer

²¹⁴Vgl. Luxemburger Wort, Pariser Club reduziert Polens Schulden, 19.4.1994, S.17.

²¹⁵Vgl. Süddeutsche Zeitung, Gläubigerbanken erlassen Polen fast die Hälfte seiner Schulden, 12/13.3.1994, S.33.

²¹⁶Vgl. Hauchler, I. (Hrsg.), a.a.O., S.226.

Länder, sie bezahlen hierfür mit Wachstumsstörungen, verringerten Bildungschancen und oft genug mit ihrem Leben. Wie schon in den letzten fünf Jahren zwingen diese drängenden Probleme UNICEF dazu, noch einmal nachdrücklich festzustellen, daß die Leiden der Millionen Kinder, die diesen Preis immer noch entrichten müssen, völlig im Gegensatz zu allen Werten der menschlichen Zivilisation stehen”²¹⁷.

Selbst der IWF bewertet das vergangene Jahrzehnt für die meisten Entwicklungsländer als ein entwicklungspolitisch verlorenes Jahrzehnt. Er sieht daher die Notwendigkeit, zukünftig die sozialen Kosten der Anpassung irgendwie abzumildern. In diesem Sinne soll vor allem die Weltbank helfen: durch die Verbesserung der Effizienz und Ausrichtung der sozialen Ausgaben, im Gesundheitswesen und Bildungswesen, auf die Armen und durch die Entwicklung effizienter Ergänzungsprogramme auf den Gebieten Ernährung und Beschäftigung. Die Kosten der Programme selbst erscheinen dem Fonds aber als unausweichlich auf dem Weg zur wirtschaftlichen Anpassung. Die Hoffnung des IWF beruht auf der Erwartung, daß die langfristigen Vorteile überwiegen werden.²¹⁸

5. Das Krisenmanagement

Die Verschuldungsproblematik Ende der siebziger Anfang der achtziger Jahre hat der Rolle des Fonds, bei kurzfristigen Zahlungsbilanzdefiziten zu helfen, eine neue Dimension verliehen. Da seine Kredite an Konditionen (Strukturanpassungsmaßnahmen) geknüpft sind, erhoffen sich die Gläubiger, daß die Umsetzung dieser Maßnahmen die Zahlungsfähigkeit der Schuldner mittel- bis langfristig verbessern würde. Einmal in Zahlungsschwierigkeiten geraten, wird die zukünftige Kreditwürdigkeit vom Placet des Fonds abhängig.

5.1. Kurzfristige Erfolge, langfristige Krisen

Die Schuldenberge werden bis Ende der siebziger Jahre aufgebaut. Das geliehene Kapital wird jedoch meist so verwendet, daß der Schuldendienst nicht finanzierbar ist. Als externe Schocks, haben die Entwicklungsländer eine Verschuldung aufgebaut, die Anfang der Achtziger zuerst ihre Zahlungsfähigkeit und anschließend ihre Kreditwürdigkeit ernsthaft in Frage stellt. Der Fonds sichert damals die kurzfristige Zahlungsfähigkeit durch Bereitschaftskredite. Die klaffenden Zahlungsbilanzdefizite können gestopft werden.

²¹⁷UNICEF, Zur Situation der Kinder in der Welt, Köln, 1990.

²¹⁸Vgl. Huang, Y./Nicholas, P., a.a.O., S.22.

Tilgungen und Zinszahlungen werden im Rahmen der Umschuldungsabkommen gestreckt. Voraussetzung sind allerdings Programme zur Stabilisierung und Strukturanpassung der Ökonomien der betroffenen Länder. Dies in der Hoffnung, so auch langfristig die Zahlungsprobleme in den Griff zu bekommen.

Die Bilanz nach Jahren des Krisenmanagement ist ernüchternd. Die Schuldenkrise bleibt ungelöst. Zwar vermeidet der Fonds den drohenden Finanzkollaps, doch die Therapien des IWF sind nur kurzfristig wirksam. Einige volkswirtschaftliche Eckdaten (ihre Zielerfüllung ist Bedingung um weitere Tranchen der Bereitschaftskredite zu erhalten) werden zwar verbessert, aber die Wirtschaft bleibt langfristig trotz (oder gerade wegen ?) der Strukturanpassung schuldenanfällig. Der Schuldendienst belastet die Ökonomien der Dritten Welt dermaßen, daß neue Rückzahlungsprobleme jederzeit ausbrechen können. Da die Bedienung des Schuldendienstes fast die gesamten Reserven der Schuldner verbraucht, bleibt für eine sinnvolle (Weiter-)Entwicklung kaum Spielraum. Dies heißt nichts anderes, als daß die Schuldnerländer überschuldet bleiben werden.²¹⁹Die Achtziger sind somit entwicklungspolitisch ein verlorenes Jahrzehnt.²²⁰Die Programme des IWF haben die in sie gesetzten Hoffnungen nicht erfüllt. Die Verschuldung ist heute höher denn je: die Entwicklungsländer haben heute 61% mehr Schulden als 1982.²²¹Es ist ein Teufelskreis aus Auslandsverschuldung und IWF-Interventionen entstanden (siehe Anhang 5).

Zusammengefaßt bedeutet dies: 1. Die Strukturanpassung der Schuldnerwirtschaften hat nicht funktioniert. Sie sind weiter schuldenanfällig. 2. Die Schuldlast ist nicht verkleinert, sondern nur gestreckt worden. 3. Die Interventionen des IWF in die Souveränität der betroffenen Länder bleiben weiter bestehen.

5.2. Ursachen des Scheiterns

Die Frage, warum die Programme des IWF scheitern müssen, ist berechtigt. Selbst der Fonds gibt zu, seine Ziele nur unzureichend erreicht zu haben. Nur argumentiert der IWF, die mangelnde Fähigkeit der Entwicklungsländer zur strukturellen Anpassung (vgl. 4.3.2.) sei die Hauptursache. Außerdem verweist der Fonds darauf, daß er nicht alleine für die angewandte Schuldenstrategie verantwortlich ist. Dem Fonds wird vom Interimsausschuß Mitte der Achtziger, entgegen seinen Wünschen die Strategie mittelfristig anzulegen, eine auf kurzfristige Finanzierung und schnelle Strukturanpassung basierende Schuldenstrategie aufgedrängt.²²²

²¹⁹Vgl. Nolte, H.H., a.a.O., S171f.

²²⁰Vgl. Brandt, W., Das verlorene Jahrzehnt in der Entwicklungspolitik, in: Die Zeit, 3.11.1989.

²²¹Vgl. George, S., Bumerang..., a.a.O., S.11ff.

²²²Vgl. de Vries, M.G., a.a.O., S.238ff.

Die Programme des IWF ändern nichts an der schwachen Stellung der Dritten Welt in der Weltwirtschaft. Die Vorstellung, daß periphere Länder sich aufgrund komparativer (Lohn)Kostenvorteile unter Freihandelsbedingungen entwickeln können, hat sich nicht erfüllt.²²³Die Strukturanpassung integriert die Entwicklungsländer noch stärker in die Weltwirtschaft. Ihre Exportabhängigkeit und damit ihre Abhängigkeit von externen nicht beeinflussbaren Faktoren (terms of trade, Rohstoff- und Energiepreise, Protektionismus...) steigt. Die Ökonomien der Dritten Welt werden auf die Entwicklungspolitik (verschuldete Industrialisierung) festgeschrieben, die ihre Verschuldung und somit ihre Abhängigkeit vom IWF mitverursacht hat. Die angestrebte Exportdiversifikation und Importsubstitution ist nicht erreicht worden. Die Ankurbelung der Exporte durch Abwertung der Landeswährung schlägt nicht nur deshalb fehl, weil externe Faktoren wie Rezession, Produktsubstitution... (die zugegebenermaßen vom IWF unbeeinflussbar sind) den Exportmarkt beeinflussen, sondern auch weil der IWF das gleiche Rezept überall anwendet. Da die meisten Entwicklungsländer im wesentlichen dieselben Rohstoffe ausführen, heben sich die Abwertungen insgesamt auf. Die bestimmte verständliche und nötige Anpassung des Außenwertes der Währungen, hat ihren Preis in der vorweg provozierten Kapitalflucht. Diese wird noch durch die vom IWF erzwungenen Erleichterungen im Kapitalverkehr verstärkt.

Auch binnenwirtschaftlich gesehen ist den Anpassungsprogrammen des IWF wenig Erfolg beschieden. Die relativen Preise werden durch die erzwungenen Abwertungen nicht entzerrt. Grund ist das Scheitern der Antiinflationpolitik, die persistierende Inflation verzerrt das bereinigte Preisgefüge schnell wieder. Der erzwungene Subventionsabbau und die Freigabe der Preise öffentlicher Güter verursacht kurzfristig einen Preisschub. Wird eine weitere Forderung des IWF nach der Freigabe aller gebundener Preise (z.B. auch der Löhne) durchgesetzt, werden inflationäre Tendenzen weiter verstärkt. Die Dämpfung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage scheint auch entwicklungspolitisch problematisch. Sie führt zu Kürzungen im Staatshaushalt, da der Staat anders als im Westen viel entscheidender für die Weiterentwicklung der Wirtschaft ist und dadurch eben ein größeres Gewicht besitzt. Die meisten Entwicklungsländer haben einen großen wirtschaftlichen Nachholbedarf. Selbst auf den Gebieten wo IWF-Ziele erreicht werden, wiegen die resultierenden Nachteile schwer. Die Gewinne durch kurzfristig durchaus mögliche Exportsteigerungen haben ihren Preis in den vorangegangenen aufwendigen und vor allem meist kreditfinanzierten Infrastrukturmaßnahmen. Selbst die erhoffte Produktivitätssteigerung der einheimischen Wirtschaft durch Zurückdrängung des ineffizienten und überdimensionierten Staatssektors und durch Privatisierung staatlicher Betriebe hat nur dazu geführt, daß die Wirtschaft als ganzes

²²³Dieses Konzept wurde im 19. Jahrhundert entwickelt, als der weltweite Freihandel unter englischer Vorherrschaft stand. Nur schafften in jener Zeit vornehmlich solche Länder den Aufstieg, die lange eine Hochzollpolitik betrieben. Vgl. Nolte, H.H., a.a.O., S.172.

schrumpft (weil Teile der notwendigen Aufwendungen nur vom Staat geleistet werden können).

Alle diese (erwarteten und/oder vermuteten) wirtschaftspolitischen Auswirkungen einer konsequenten Strukturanpassung veranlassen viele Länder, den Zeitpunkt den IWF um einen Kredit zu bitten mittels teurer kurzfristig aufgenommenen Bankkredite (so geschehen Anfang der Achtziger) hinauszuzögern. Mit dem unerfreulichen Resultat, daß das Land noch überschuldeter ist, wenn der Fonds eingreifen muß: die Auflagen sind dementsprechend härter. Die Auflagen des Fonds greifen tief in die Wirtschafts-, Finanz- und Budgetpolitik der Schuldnerländer ein. Teile der nationalen Souveränität werden faktisch dem Fonds übertragen. Die Interventionen wiegen um so belastender als der Fonds nicht entwicklungspolitischer Rationalität zum Durchbruch verhilft, sondern in erster Linie als Vertreter der Industrieländer die Rückzahlungsfähigkeit der Schuldner sichert. Besonders gravierend wird dieses Problem bei einer genaueren Betrachtung der politischen Verhältnisse der meisten Entwicklungsländer. Es sind selten die politischen Eliten (die die Verhandlungen mit dem IWF führen und ihm indirekt Teile der Regierungsgewalt übertragen), die die Auswirkungen der Programme zu spüren bekommen.²²⁴

Im Endeffekt ist es dem IWF gelungen, die Zahlungsfähigkeit der Schuldner zu sichern. Seine Programme lösen aber die Verschuldungsproblematik nicht. Die Bedienung der Verbindlichkeiten wird zum langfristigen Problem. Diese Problemverlagerung hat die Krise aber eher noch verschärft. Die Tatsache, daß manche Schuldnerländer über zehn und mehr Jahre in nahtloser Folge Stabilisierungsprogramme mit dem Fonds ausgehandelt haben (stand-by-Ketten), daß diese Länder (z.B. Bolivien, Chile...) gleichsam unter einem IWF-Regime leben, belegt die Wirkungslosigkeit des IWF-Instrumentariums.²²⁵

5.3. Anpassung und Beharren

Die Geschichte des Fonds ist seit den Sechzigern geprägt von den Versuchen der Entwicklungsländer, mehr Einfluß auf den IWF und auf seine Politik zu bekommen. Die Dritte Welt kann sich dabei auf Artikel 10 der UN-Charta berufen. Dieser Artikel verpflichtet alle Länder auf die gleichen ökonomischen Rechte und Pflichten. Entscheidungen bzgl. der Weltwährungs-, Finanz- und Wirtschaftsprobleme müssen in den entsprechenden Organisationen (also auch im IWF) gerecht und fair getroffen werden.²²⁶ Erst mit der Schaffung der G-24 haben die Entwicklungsländer im IWF eine Verbesserung ihrer Verhandlungsposition erreicht. Die G-24 hat unter anderem gefordert, die Quotenverteilung

²²⁴Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.180-188.

²²⁵Ebd., S.80f.

²²⁶Vgl. Ferguson, T., a.a.O., S.7f.

auf eine modifizierte Grundlage (z.B. unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahl) zu stellen. Weiter drängt die G-24 auf die Anpassung der Basisstimmen. Die G-24 drängt auch darauf, daß die Entwicklungsländer besser in den verschiedenen Gremien im IWF vertreten sein müssen.²²⁷ Die mangelnden langfristigen Erfolge (selbst aus IWF-Sicht)²²⁸ sowie die massive Kritik haben die IWF-Politik teilweise verändert.

Der Fonds mißt seit 1987 der Abfolge der verschiedenen Anpassungsmaßnahmen eine wesentliche Rolle beim Gelingen seiner Programme zu. Der IWF hat erkannt, daß die Liberalisierung von Handels- und Kapitalverkehr nicht immer gleichzeitig möglich und vorteilhaft ist. Zuerst sollen z.B. die inländischen Kapitalmärkte reformiert werden, bevor der Kapitalverkehr liberalisiert wird. Dies verhindert die oft beobachtete massive Kapitalflucht. Der Hauptgrund für die zu beachtende Reihenfolge ergibt sich aus der Beziehung zwischen makroökonomischer Stabilität, Kapitalzuflüssen und realem Wechselkurs. Um die destabilisierende Wirkung der Liberalisierungen auf das ganze Reformpaket zu verhindern, müssen die Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden.²²⁹

Wesentlicher Teil der Programme bleiben Stabilisierung und Deflation. Doch sieht der Fonds in seinen Anpassungsprogrammen den Grundstein für zukünftiges Wachstum. Für den IWF stellt die Wiederherstellung einer tragfähigen Zahlungsbilanzposition eine Förderung des Wachstums dar. Denn mit Hilfe seiner Programme verbessert sich die Ressourcenallokation und erhöht sich das Ressourcenvolumen. Beides erleichtert den Anpassungsprozeß.²³⁰

Seit Mitte der Achtziger wird der Schwerpunkt auf die Strukturanpassung gelegt. Gleichzeitig vergrößert sich der finanzielle Spielraum des IWF und die ursprünglich nur halbjährlich abgeschlossenen Bereitschaftskreditabkommen haben seit Mitte der Siebziger substantiell längere Laufzeiten. Die Anpassungslasten der strukturellen Reform können so gemildert werden, die überstürzte Umsetzung der Programme vermieden werden. Die ökonomische Perspektive wird so zwar nicht entwicklungspolitisch ausgerichtet, aber wenigsten über das Ende eines Finanzjahres hinaus verschoben.²³¹

Das angewandte ökonomische Modell berücksichtigt einige strukturalistische Komponenten. Länderspezifischen Merkmalen wird verstärkt Beachtung bei der Formulierung eines zielorientierten wirtschaftspolitischen Handlungsrahmen geschenkt. Von diesen Modellvorstellungen hängen die Konditionen ab.²³²

²²⁷Vgl. Ferguson, T., a.a.O., S.91ff.

²²⁸Vgl. de Vries, M.G., a.a.O., S.241f.

²²⁹Die Beschreibung dieser Problematik ist zu finden in: Edwards, S., Die Abfolge von Liberalisierungsmaßnahmen in Entwicklungsländern, in Finanzierung & Entwicklung, März 1987, S.26-31.

²³⁰Vgl. Guitán, M., Die Rolle des Fonds bei der Anpassung, in: Finanzierung & Entwicklung, Juni 1987, S.6.

²³¹Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.80.

²³²Der strukturalistische Ansatz findet eine allgemeine Formulierung bei Taylor, L., Macro policy in the Tropics: How sensible people stand ? , in: World Development, Dezember 1987.

Mit der weitergehenden Forderung, den Schuldnerländern auch die Wahl des Instrumentariums zur Erreichung gesetzter Zielgrößen zu überlassen, kann sich der Fonds nicht anfreunden. Zwar wäre damit der bestimmende Einfluß des IWF in die Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer gemildert (!), doch der Fonds befürchtet, daß der nicht kontrollierte Instrumenteneinsatz zu administrativen Handels- und Zahlungsverkehrsbeschränkungen führen wird.²³³ Oft wird in einem erweiterten Mittelvolumen eine Möglichkeit gesehen, die Anpassungsschocks durch Streckung zu mildern. Hierin liegt aber die Gefahr, ob Streckung nicht auf Vermeidung hinausläuft. Trotzdem hat der Fonds in der Vergangenheit verschiedene Kreditmöglichkeiten neu geschaffen. Nur sollte man nicht übersehen, daß die IWF-Mittel nur meist den geringsten Teil des Kreditvolumens ausmachen.²³⁴

Gesetztes Ziel des Fonds ist, weiterhin den Freihandel zu fördern und Hindernisse im Zahlungsverkehr zu beseitigen. Auf diese Ziele richtet der Fonds auch seine Programme aus.²³⁵ Diese Ziele nun sind aber von den Auffassungen des Westens geprägt. Die Formulierung der Programme wird somit bestimmt von den politischen und wirtschaftlichen Ideen der Industrieländer. Somit bleibt der Fonds das Instrument des Westens, um die Weltwirtschaft zu beeinflussen. Da der Fonds sich in den letzten Jahren fast ausschließlich mit den Entwicklungsländern beschäftigt hat, betrifft dies vor allem die Ökonomien der Dritten Welt.²³⁶ Allein 1990 mußten 35 Länder den Programmen des Fonds folgen. Weitere Länder richten sich nach den Maximen des IWF (Brasilien, Nigeria) ohne formell der Aufsicht des Fonds zu unterstehen. Dies provoziert eine paradoxe Situation. Zwar wird der Einfluß des IWF immer umfassender, doch die erwartete wirtschaftliche Erholung im Anschluß an die Programme (auch durch wiederholte Abwertungen) bleibt aus. Exportsteigerungen sind selten dauerhaft. Der Welthandel stagniert, da der Fonds gleichzeitig auch die Importe drosseln will. Eine krisenhafte Verschärfung der wirtschaftlichen Lage bleibt nicht aus.²³⁷

5.4. Lektionen aus dem Schuldenmanagement

Aus den Jahren des Schuldenmanagements ziehen dem Fonds nahestehende Kreise zehn Lektionen, die wichtig sind um zukünftige Krisen zu vermeiden und um die wesentlichen in den Achtzigern unerledigten Aufgaben zu bewältigen:

1. Um schlechte Kreditentscheidungen möglichst zu verhindern, ist ein Denken in Systemen erforderlich.

²³³Vgl. Osterkamp, R./..., a.a.O., S.22f.

²³⁴Ebd., S.24.

²³⁵Vgl. George, S., Geld..., a.a.O., S.73.

²³⁶Ebd., S.79f.

²³⁷Ebd., S.85.

2. Für Kreditnehmer und -geber ist es eine Katastrophe, wenn eine hohe Verschuldung nicht von produktiven Investitionen begleitet sind.
 3. Die Länder die sich außerhalb des internationalen System stellen, verzeichnen eine schlechtere Entwicklung.
 4. Der Schlüssel zu den Kapitalmärkten ist eine im Ausland als gut empfundene Politik.
 5. Da die wirtschaftliche Anpassung Zeit braucht und die Situation sich meist verschlechtert, liegt eine dauerhafte Politik im Interesse von Kreditgeber und Kreditnehmer.
 6. Um die Trittbrettfahrerprobleme zu vermeiden und so die Umschuldungen zu vereinfachen sind offizielle Maßnahmen erforderlich.
 7. Die Suche nach einer stabilen und realen Lösung hat die Behandlung der Schuldenkrise als reines Liquiditätsproblem verzögert.
 8. Um zu einer positiven Entwicklung zu kommen sind neben der Schuldenreduzierung auch Maßnahmen der Wirtschaftspolitik notwendig.
 9. Vorkehrungen zur Risikobeteiligung in Notsituationen in Verträgen zu vereinbaren wird billiger, als im Krisenfall Verträge neu zu verhandeln.
 10. In Ländern mit niedrigem Einkommen muß die Auslandsfinanzierung von Investitionen weitgehend aus offiziellen Quellen fließen.²³⁸
- Sind diese Lektionen im Prinzip nachvollziehbar und richtig, so betonen sie die Rolle der internationalen Organisationen. Würden diese Lektionen konsequent in IWF-Politik umgesetzt werden, hieße dies nichts anderes, als den Fonds zu reformieren. Diese Reform würde im bestehenden Wirtschaftssystem stattfinden. Ob dies ausreicht scheint fraglich.

5.5. Reform des IWF - eine neue Weltordnung ?

Durch die Überschuldung werden die Entwicklungsländer in die Anpassungsprogramme des IWF gezwungen. Die Gründe der Schuldenkrise sind, wie Ziele und Programme des IWF, Konsequenzen der bestehenden Welt(wirtschafts)-ordnung. Die Reform des IWF als Bestandteil eines neuen Währungs- und Finanzsystems wäre ein wichtiger Schritt zu einer neuen Welt(wirtschafts)-ordnung. Der IWF wird weiter eine zentrale Rolle bei der Lösung der Schuldenkrise spielen. Institutionen, die seine Aufgabe übernehmen oder überflüssig machen würden, sind nicht in Sicht. Die Schlüsselrolle des IWF wird vor allem deshalb bestehen bleiben, weil die Gläubiger nicht auf seine Disziplinierungsdienste verzichten wollen. Da aber die bisherige Politik versagt hat, muß der IWF institutionell und in seiner Zielkonzeption reformiert werden.

1. Die Mittelvergabe muß entwicklungs-konform konditioniert werden. Die Auflagen müssen nicht mehr nur der Manipulation makroökonomischer Ziel-

²³⁸Vgl. Ahmed, M./Summers, L., a.a.O., S.2-4.

größen dienen, sondern auf den wirklichen Abbau der Strukturdefekte abzielen. Die Auflagen müssen auf die Situation des Schuldnerlandes abgestimmt werden. Nur eine Politik, die durch wirtschaftliche, soziale und politische Reformen die Ökonomie stärkt und die Grundbedürfnisse der Bevölkerung beachtet, kann auf lange Sicht die Gesamtsituation stabilisieren und die Rückzahlungsfähigkeit sichern. Natürlich garantiert nur eine weiter konditionierte Mittelvergabe die "sinnvolle" (im Sinne von Strukturanpassung) Verwendung der Kredite und ermöglicht den weiteren Zugang zu Kreditquellen (durch das IWF-Gütesiegel).²³⁹ Ist dieses Ansinnen wenigstens theoretisch in die Politik des IWF eingegangen (Strukturanpassungsprogramme haben die reinen Stabilisierungsprogramme abgelöst und sie als Teil integriert), so besteht bei der institutionellen Reform weiter Handlungsbedarf.²⁴⁰

2. Um den Fonds von dem Vorwurf freizusprechen, ein reines Machtinstrument zur Durchsetzung des (wirtschafts)politischen Willens des Westens zu sein, muß er umfassend demokratisiert werden. Die Entwicklungsländer müssen ein größeres Stimmengewicht im IWF erhalten. Dies wird dazu führen, daß ihre Interessen gleichberechtigt neben den Forderungen der Gläubiger in den Entscheidungsprozeß eingehen. Bei den Verhandlungen im Vorfeld der Anpassungsprogramme müssen alle gesellschaftlich relevanten Gruppen der Schuldnerländer, nebst der Regierung und den Gläubigern, gehört und berücksichtigt werden. Die Veröffentlichung der Ergebnisse samt ihrer möglichen Auswirkungen soll verhindern, daß Regierungen die Lasten der Programme einseitig verteilen. Die stärkere Gewichtung der Stimmen der Entwicklungsländer und die Beteiligung breiter gesellschaftlicher Schichten bei der Ausarbeitung und Festlegung der IWF-Programme wird die Akzeptanz in der Dritten Welt und die Verträglichkeit für ihre Wirtschaften erhöhen.²⁴¹

3. Die Anpassungsprogramme klassischer Machart (IWF-Konditionalität) sind aus Sicht der Entwicklungsländer eine neue Spielart des Neokolonialismus. Zwar hat der Fonds meist die Direktintervention vermieden (1978/79 übernahm ein Finanzexperte im Auftrag des IWF die Zentralbank Zaires), doch greifen seine Programme, auch wenn die Auflagen rein monetäre Art sind, tief in die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verhältnisse der Schuldnerländer ein.²⁴² Den Entwicklungsländern werden, gemäß den in Bretton-Woods geschaffenen Regeln, alleine die Anpassungslasten aufgebürdet. Die Forderung, das bestehende Weltwährungs- und finanzsystem zu reformieren, wird von den Entwicklungsländern seit den frühen Sechzigern regelmäßig auf den Tagungen des IWF erhoben. Dieses reformierte System soll Bestandteil einer neuen Weltwirtschaftsordnung werden. Das neue System soll demokratische Entscheidungsfindung und Kontrolle ermöglichen und so garantieren, daß der wirtschaft-

²³⁹Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.215f.

²⁴⁰In der Praxis überwiegt die restriktive Stabilisierungs- die konstruktive Strukturanpassungspolitik.

²⁴¹Vgl. Körner, P./..., a.a.O., S.217f.

²⁴²Ebd., S.216.

lich starke Westen seine Interessen nicht auf Kosten des unterentwickelten Süden durchsetzt. Mit der Schaffung einer neuen internationalen Währungseinheit soll der Dollar als zentrales Tausch- und Reservemittel abgelöst werden. Die bevorzugte Zuteilung an die Entwicklungsländer verschafft ihnen mehr Liquidität. Die Kosten von Zahlungsbilanzungleichgewichten müssen neu verteilt werden.²⁴³

4. Aufgabe einer neuen Weltwirtschaftsordnung ist eine ökonomische Strategie zu formulieren, die nicht einseitig auf kurzfristige Wachstumsmaximierung fixiert ist. Regionaler Ausgleich, nachhaltige Entwicklung, gerechte Verteilung der Weltressourcen müssen Bestandteile der neuen Weltwirtschaftsordnung sein. Diese reformierte Ordnung bedarf reformierter internationaler Institutionen. Der Welthandel soll nicht weiter undifferenziert liberalisiert werden, sondern muß im Rahmen einer Agentur (UNCTAD und GATT können in ihr aufgehen) geregelt werden. Vor dem Hintergrund der ungelösten Schuldenkrise muß auch das internationale Finanzsystem reformiert werden. Der Internationale Währungsfonds und die Weltbank sollen die weltweite Kreditvergabe mit Hilfe eines international geltenden Kreditaufsichts- und Insolvenzrechts beaufsichtigen. So können destabilisierende Kapital- und Spekulationsbewegungen sanktioniert und die Schuldenkrise gerecht und effektiv gelöst werden.²⁴⁴

5.6. Die Schuld des IWF

Die beiden Institutionen IWF und Weltbank, die 1944 in Bretton Woods als Teil des internationalen Systems geschaffen wurden, haben sich zusehends (vor allem in den achtziger Jahren) verselbstständigt. Der globale Einfluß dieser Institutionen läßt den der Vereinten Nationen weit hinter sich. Sie verordnen angesichts der Verschuldungskrise der Weltwirtschaft einen ökonomischen Crash-Kurs. Die Strukturanpassungsprogramme sollen im Süden und Osten die Transformation zur Marktwirtschaft und den Abbau der Staatsapparate beschleunigen. Anders als private Unternehmen und Banken gründet ihre starke Stellung auf dem Umstand, daß sie selbst bei gravierenden Fehlern nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Ihnen ist die höchste Kreditbonität und die Verzinsung und Tilgung ihrer Kredite sicher. Erst 1992/93 hat ein Schwenk zu weicheren Auflagen und Konditionen (Rußland) stattgefunden.

Nach jahrelangem hartem Kurs gegenüber den Schuldnerländern aus dem Süden scheint dies das Eingeständnis, daß die kurzfristigen ökonomischen Strukturanpassungskonzepte überdacht werden müssen.²⁴⁵

²⁴³Ebd., S.199f.

²⁴⁴Vgl. Hauchler, I. (Hrsg.), a.a.O., S.22f.

²⁴⁵Ebd., S.16f.

Der IWF hat die Schuldenkrise sicher nicht ausgelöst. Aber das zögerliche Management und die inadäquaten Umschuldungsabkommen in den Achtzigern haben den Schuldenstand bis heute vergrößert. Die Programme zur Struktur- anpassung und zur Stabilisierung, die der Fonds entwickelt hat, sollen die Überschuldung meistern helfen. Doch sie bewirken nur die Verbesserung einiger volkswirtschaftlicher Daten, ändern meist nichts an den wirklichen Ursachen. Trotzdem kann man den IWF nicht als den Bösewicht des internationalen Weltwährungs- und wirtschaftssystems bezeichnen. Er ist nur Instrument dieser kapitalistischen Weltordnung. Schuld trägt der Fonds insoweit, daß er den gegebenen Spielraum (bei der Aushandlung der Programme) meist eher zuungunsten der Entwicklungsländer ausgelegt hat. Er beschränkt sich auf eine reine Sicherung der monetären Rückzahlungsfähigkeit.

Daß der Fonds sein wirtschaftliches Modell basierend auf Freihandel und Arbeitsteilung als Grundlage seiner Programme nimmt, ist ihm kaum wirklich vorzuwerfen. Dem Fonds ist kaum anzulasten, daß der Protektionismus zunimmt, daß die westlichen Banken die Liberalisierung der Finanzbeziehungen nutzen um in die Entwicklungsländer vorzudringen und so die einheimischen Finanzmärkte weiter schwächen. Dies ist nur der Ausdruck der bestehenden Weltordnung. Tragisch ist, daß die Länder der Dritten Welt (überschuldet wie sie sind) vom IWF gezwungen werden können, das entwicklungspolitisch bedenkliche Modell der kapitalistischen Industrialisierung und des Freihandels (das die Verschuldung größtenteils mitverursacht hat) weiter zu verfolgen!

Bedenkenswert in diesem Zusammenhang ist das Scheitern des Konzepts, die peripheren Länder vom Zentrum abzukoppeln oder wenigstens in der Dritten Welt eine dissoziative Entwicklungspolitik zu betreiben.²⁴⁶ Die Hoffnung besteht allerdings, daß heute, wo die Probleme weltweit zusehends unüberschaubarer und bedrohlicher werden, sich auch der Westen dazu durchringt, seine Politik zu überdenken. Erste Schritte wurden schon getan. Verbesserte Umschuldungsabkommen, Schuldenerlasse, weichere Kreditkonditionen können aber nur die ersten Schritte auf dem Weg zu einer institutionellen Reform des Weltwährungssystems und langfristig der Weltwirtschaftsordnung sein.²⁴⁷

²⁴⁶Vgl. Nolte, H.H., a.a.O., S173.

²⁴⁷Vgl. George, S., Geld..., a.a.O., S.69-103.

6. Fazit

Eine Konsequenz des Weltwirtschaftssystems ist die Schuldenkrise. Der IWF, als Instrument dieses Systems, hat versucht, die Krise im Rahmen der bestehenden Ordnung zu bewältigen. Dies ist ihm kurzfristig auch gelungen. Das Finanzsystem ist nicht kollabiert. Die Entwicklungsländer leisten "friedlich" ihren Schuldendienst. Die Schuldenkrise betrifft die Geschäftsbanken nur mehr am Rande.

Inzwischen hat der Schuldendienst jedoch solche Ausmaße angenommen (1345 Mrd. US-Dollar zwischen 1982 und 1990²⁴⁸), daß er jegliche Weiterentwicklung der Dritten Welt blockiert.²⁴⁹

Die klassische Entwicklungspolitik hat die Hoffnung nach Angleichung der Lebensverhältnisse in der Welt nicht erfüllen können, sondern die Schuldenkrise mit ausgelöst. Die Versuche mittels Strukturanpassung den eingeschlagenen Weg erfolgreicher zu Ende zu gehen sind gescheitert. Es ist an der Zeit, diese modernen Mythen zu überdenken und nach Alternativen zu suchen.²⁵⁰

Aufgrund der Betrachtungen dieser Diplomarbeit können folgende Aussagen getroffen werden:

1. Der Westen ist durch seine (koloniale) Geschichte für die bestehende Weltordnung verantwortlich. Insbesondere gilt dies für die vielfältigen Nachteile (Schuldenkrise) die den Entwicklungsländern durch die kapitalistischen Wirtschaftsstrukturen erwachsen.
2. Die Schuldenkrise belastet die Dritte Welt dermaßen, daß verstärkt auch die Industrieländer unter den Folgen leiden (Schuldenbumerange).
3. Der IWF hat durch die Schuldenkrise großen Einfluß auf die inneren Verhältnisse der Entwicklungsländer gewonnen. Diesen Machtzuwachs benutzt der Fonds, aufgrund seiner eigenen Entwicklung und seiner inneren Struktur, nur einseitig zur Wahrung der Rückzahlungsfähigkeit. Dies hemmt die Weiterentwicklung der Dritten Welt und verfestigt die bestehenden unfairen Bedingungen, die in der Weltwirtschaft und speziell im Welthandel herrschen.
4. Die Instrumente des Fonds zur Sicherung des Schuldendienst (Strukturanpassung) sind Ausdruck der politischen und wirtschaftlichen Zielvorstellungen der Industrieländer. Ihre Anwendung kann aber die Probleme der Dritten Welt langfristig nicht lösen. Aufgrund der geschichtlichen Verantwortung und der gegenwärtigen und sowie der zukünftig steigenden Betroffenheit hat der Westen ein vitales Interesse an der Lösung der Schuldenkrise.
5. Der erste Schritt kann nur im Rahmen des bestehenden Weltwirtschaftsgefüges gemacht werden: der IWF muß in Zukunft mehr die Interessen der Schuldner bei den Umschuldungsverhandlungen und bei der Festlegung der

²⁴⁸Bei Rückflüssen von 927 Mrd. US-Dollar. Vgl. George, S., Bumerang..., a.a.O., S.12.

²⁴⁹Ebd., S.12.

²⁵⁰Ebd., S.243ff.

Strukturanpassungsmaßnahmen berücksichtigen. Das heißt aber, der IWF muß institutionell reformiert werden. Weiter wird man nicht um weitreichende Schuldenerlasse herum kommen. Dies erfordert, daß die heutigen Finanz- und Kapitalbeziehungen überdacht werden. Endpunkt kann dann nur eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung sein, im Interesse der ganzen Welt.

LITERATURVERZEICHNIS

- Ahmed, M./Summers, L.:** Zehn Jahre Schuldenkrise - eine Bilanz, in: Finanzierung & Entwicklung, September 1992, S.2-5.
- Ake, C.:** A Political Economy of Afrika, New York, 1981.
- Amin, S.:** Accumulation on a World Scale, Vol. 1+2, New York, 1974.
- Amin, S.:** Zur Theorie von Akkumulation und Entwicklung in der gegenwärtigen Weltgesellschaft, in: Senghaas, D. (Hrsg.), Peripherer Kapitalismus, 3. Aufl., Frankfurt, 1981, S.71-97.
- Berecha, P.:** Le Club de Paris: Evolutions Récentes, in: Bourguinat, H./Mistral, J. (Hrsg.), La Crise de l'Endettement International, Paris, 1986, S.181-186.
- BIZ:** Jahresberichte der BIZ, Basel, diverse Jahrgänge.
- Brandt, W.:** Das verlorene Jahrzehnt der Entwicklungspolitik, in: Die Zeit, 3.11.1989.
- Claus, D.:** Internationale Verschuldungskrise und Bankenliquidität, in: Wirtschaftsdienst, Juli 1984, S.347-352.
- Clark, J./Kalter, E.:** Die jüngsten Neuerungen bei der Umstrukturierung von Auslandsschulden, in: Finanzierung & Entwicklung, Sept. 1992, S.5-8.
- Conrad, K.:** Kann die globale Schuldenkrise bewältigt werden, in: Spektrum der Wissenschaft, Mai 1987, S.33-37.
- Cox, R.W./Jacobsen, H.K.:** The Anatomy of Influence, New Haven, London, 1974.
- Creutz, H.:** Die Dritte Welt wird immer ärmer !, in: Zeitschrift für Sozialökonomie, N°86 1990, S.7-19.
- Cuddington, J.T.:** The Extent and Causes of the Debt Crises of the 1980's, in: Husain, I./ Diwan, I. (Hrsg.): Dealing with the Debt Crises, Washington D.C., 1989, S.15-42.
- Darity, W.:** Did The Commercial Banks Push Loans On The LDC's.? in: Claudon, M.P. (Hrsg.), World Debt Crises, Massachusetts, 1986, S.199-226.
- Deutsche Bundesbank (DB):** Monatsberichte der DB, Frankfurt, diverse Ausgaben.
- Deutsche Bundesbank (DB):** Entwicklung und Stand der internationalen Verschuldung in: Monatsberichte der DB, Frankfurt, Jan. 1987, S.38-49.
- De Vries, M.G.:** Balance of Payments Adjustments 1945 to 1986, The IMF-Experience, Washington D.C., 1987.
- Edwards, S.:** Die Abfolge von Liberalisierungsmaßnahmen in Entwicklungsländern, in Finanzierung & Entwicklung, März 1987, S.26-31.
- EPD:** Der Verfall der Rohstoffpreise, Dritte-Welt-Informationen, März/April 1989, S.7.
- Ferguson, T.:** The Third World and decision making in the International Monetary Fund, London, New York, 1988.

- Finanzierung & Entwicklung:** Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer 1970-86, Dezember 1987, S.47.
- Frank, A.G.:** Crises in the Third World, New York, 1981.
- Frank, A.G.:** Crises in the World Economy, New York, 1981.
- Friedman, I.S.:** The World Debt Dilemma: Managing Country Risk, Washington D.C., Philadelphia, 1983.
- George, S.:** Der Schuldenbumerang, Hamburg, 1993.
- George, S.:** Sie sterben an unserem Geld, Hamburg, 1993.
- Giersch, H. (Hrsg.):** The International Debt Problem, Lessons for the Future, Tübingen 1986.
- Goldstein, M.:** The Global Effects of Fund-Supported Adjustment Programs, IWF Occ. Paper N°42, 1986.
- Guitán, M.:** Die Rolle des Fonds bei der Anpassung, in: Finanzierung & Entwicklung, Juni 1987, S.3-6.
- Grütter, U.:** Die Zahlungsbilanzen der Entwicklungsländer, Diessenhofen, 1981.
- Hankel, W.:** Hintergründe der internationalen Schuldenkrise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitschrift das Parlament), August 1988, S.13-22.
- Hauchler, I. (Hrsg.):** Globale Trends 1993/94, Stiftung Entwicklung und Frieden, Frankfurt, 1993.
- Hetmeier, H.W.:** Verfall der Rohstoffpreise - Entwicklungshilfe für die Bundesrepublik, in: Frankfurter Rundschau, 5.3.1990, S.18f.
- Heinrich, R.:** Gesamtwirtschaftliche Stabilisierungspolitik in Polen Ungarn und der CSFR: Eine Zwischenbilanz, in die Weltwirtschaft, Heft N°2 1991, S.146-155.
- Holthus, M.:** Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer, in: Ministerium für wirt. Zusammenarbeit (Hrsg.), Materialien N°76, Bonn, 1987, S.15-40.
- Horsefield, J.K.:** The International Monetary Fund 1945-1965: Twenty Years of International Cooperation, Vol. I, II, III, Washington D.C., 1969.
- Huang, Y./Nicholas, P.:** Die sozialen Kosten der Anpassung, in: Finanzierung & Entwicklung, Juni 1987, S.22.
- Husain, I./Diwan, I.:** Debt Management, in: Husain, I./Diwan, I. (Hrsg.): Dealing with the Debt Crises, Washington D.C., 1989, S.3-14.
- IMF:** International Financial Statistics, Washington D.C., Yearbook, diverse Jahrgänge.
- IMF:** World Economic Outlook, Washington D.C., diverse Jahrgänge.
- Kaiser, M./Wagner, N.:** Entwicklungspolitik, Heidelberg, Wien, 1986.
- Konrad, A.:** Wege aus der Schuldenkrise, in: Wirtschaftsdienst, März 1984, S.140-144.
- Körner, P./... :** Im Teufelskreis der Verschuldung, Der Internationale Währungsfonds und die Dritte Welt, Hamburg, 1984.

- L'Hériveau, M.F.:** Le Fonds Monétaire International et les Pays du Tiers Monde, Paris, 1986.
- Libération/...:** World-Media-Bericht, (dt. Ausgabe: die Tageszeitung vom 24.12.1990).
- Lombardi, R.W.:** Debt Trap, New York, 1985.
- Luxemburger Wort:** Der IWF wird zur nahezu weltumfassenden Währungsinstitution, 15.9.1993, S.21.
- ,: 122 Minister wollen Uruguay-Runde beenden, 12.4.1994, S.13.
- ,: G-7 beraten über Weltkonjunktur, 26.4.1994, S.19.
- ,: Camdessus: Hilfe für Reformländer verstärken, 22.4.1994, S.7.
- ,: L'Algérie lance un programme de « stabilisation de l'économie », 12.4.1994, S.13.
- ,: Technokrat soll Schocktherapie verordnen, 13.4.1994, S.2.
- ,: Le Tiers Monde craigne que l'aide à l'Europe de l'Est ne se fasse à son détriment, 5.10.1993, S.22.
- ,: Pariser Club reduziert Polens Schulden, 19.4.1994, S.17.
- MacBean, A.I./Snowden, P.N:** International Institutions in Trade and Finance, London, 1981.
- MacDonald, S.B./... (Hrsg.):** The Global Debt Crises: Forecasting for the Future, London, 1990.
- Mandel, E.:** Die Krise, Weltwirtschaft 1974-1986, Hamburg, 1987.
- Mittelstrass, J.:** Leonardo-Welt, Über Wissenschaft und Verantwortung, Frankfurt, 1992.
- Nolte, H.H.:** Die Eine Welt, 2. Auflage, Hannover, 1993.
- O'Brian, R.:** A Perspective on Debt, in: MacDonald, S.B./...(Hrsg.), The Global Debt Crises, London, 1990, S.1-15.
- Osterkamp, R./Halbach, A.J.:** Strukturanpassung in Entwicklungsländern und flankierende Maßnahmen der Industrieländer, München, 1990.
- Richter, P.:** Der Kapitaltransfer in die unterentwickelten Länder, Berlin, 1979.
- Rieke, W.:** Bankensysteme und Supranationale Banken / Internationale Finanzinstitute, in: Obst/Hintner, Geld-,Bank- und Börsenwesen, 38. Aufl., Stuttgart, 1991, S.278-298.
- Sabet, H.:** Die Schuld des Nordens, 2. Auflage, Darmstadt, 1992.
- Sachs, J.:** Managing the LDC Debt Crises, in: Brooking Paper on Economic Activity, N°2 1986, S.396-431.
- Sander, H.:** Die « Debt-Relief-Laffer-Kurve », Zur Ökonomik freiwilliger Schuldentrückkäufe im Rahmen des Brady- Plans in: WiSt, Sept. 1990, S.463-466.
- Sangmeister, H.:** Auslandsverschuldung Lateinamerikas, Entwicklungskrise ohne Ausweg, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitschrift das Parlament), August 1988, S.23-35.
- Scharrer, H.E./...:** Ist der IWF überflüssig ? , in: Wirtschaftsdienst, August 1984, S.367-377.

Schröder, K.: Der Weg in die Verschuldungskrise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitschrift das Parlament), August 1988, S.3-12.

Seers, D.: Was heißt Entwicklung ? , in: Senghaas, D. (Hrsg.), Peripherer Kapitalismus, 3. Aufl., Frankfurt, 1981, S.39-70.

Senghaas, D.: Elemente einer Theorie des Peripheren Kapitalismus, in: Senghaas, D. (Hrsg.), Peripherer Kapitalismus, 3. Aufl. Frankfurt, 1981, S.7-36.
Süddeutsche Zeitung: Gläubigerbanken erlassen Polen fast die Hälfte seiner Schulden, 12/13.3.1994, S.33.

Taylor, L.: Macro Policy in the Tropics: How sensible people stand ?, in: World Development, Dezember 1987.

Tetzlaff, R.: Weltbank und Währungsfonds als umstrittene Krisenmanager in den Nord-Süd-Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitschrift das Parlament), August 1988, S.36-46.

Thiele, K.: Die Koppelung der SZR mit der Entwicklungsfinanzierung, Diessenhofen, 1981.

Thielmann, K.H.: Außenwirtschaft, 3.Aufl., Köln, 1992.

UNICEF: Zur Situation der Kinder in der Welt, Köln, 1990.

Van Meerhaege, M.A.G.: International Economic Institutions, 6.Aufl., Dordrecht, Boston, London, 1992.

Weltbank: World Debt Tables, Washington D.C., diverse Jahrgänge.