



Demonstration vom Brandenburger Tor zum Bundeskanzleramt, 30. Mar 2005 • Foto: Karsten Hennig

## Schuldenreport 2004

Die Entwicklungsblockade  
Finanzmärkte und Verschuldung  
Fakten • Analysen • Alternativen



**weed**

# Impressum

## Die Entwicklungsblockade Finanzmärkte und Verschuldung Fakten • Analysen • Alternativen

Redaktion: Daniel von Delhaes  
Suleika Reiners  
Peter Wahl  
Simon Wolf

Diese Publikation wurde mit Mitteln der Europäischen Kommission und der C.S. Mott Foundation gefördert.  
Für den Inhalt zeichnet ausschließlich der Herausgeber verantwortlich.

Herausgeber:

Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V. (WEED)

Büro Berlin

Torstraße 154, D-10115 Berlin

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

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

[weed@weed-online.org](mailto:weed@weed-online.org)

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

Layout: werk21

Druck: Pegasus-Druck

Schutzgebühr: EUR 7,00

(zzgl. Versandkosten)

ISBN: 3-937383-13-1

Berlin, Juli 2004

## Entschuldung für die Armen?



Fünf Jahre nach Köln –  
eine Bilanz der HIPC-Initiative

INKOTA texte 2



In sieben Überblicksartikeln und zehn Länderanalysen bilanzieren die AutorInnen Erfolge und Fehlschläge bei der Entschuldung und Armutsbekämpfung in den letzten fünf Jahren. Mit Beiträgen unter anderem zur Entschuldung der HIPCs und anderer hoch verschuldeter Länder, dem neuen PRSP-Ansatz, rot-grüner Entschuldungspolitik sowie zur Situation in Bolivien, Mosambik, Nicaragua, Tansania, Sambia, Uganda, Argentinien, Brasilien, Indonesien und dem Irak.

INKOTA texte 2, Juni 2004, 128 Seiten, 6,00 Euro zzgl. Porto

Bestellungen an:  
INKOTA-netzwerk e.V., Greifswalder Straße 33a, 10405 Berlin  
Fon: 030-42 89 111, Fax: 030-42 89 112, Mail: [inkota@inkota.de](mailto:inkota@inkota.de)

**INKOTA** texte 2

# Schuldenreport 2004

## Die Entwicklungsblockade Finanzmärkte und Verschuldung Fakten • Analysen • Alternativen

**Elmar Altvater**, Dr., Professor für Politische Ökonomie an der Freien Universität Berlin

**Romily Greenhill**, Dr., Ökonomin, wissenschaftliche Mitarbeiterin von Jubilee Research, London

**Jürgen Kaiser**, Geograph, Koordinator des Bündnisses *erlassjahr.de*

**Martin Köhler**, Politologe, Programmleiter der Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, Rom

**Lydia Krüger**, Soziologin, Mitarbeiterin von WEED im Arbeitsbereich Finanzmärkte und Finanzinstitutionen

**Isabel Lipke**, Betriebswirtin, Institut für Politikwissenschaft, Universität Münster

**Martina Metzger**, Dr., Volkswirtin, WEED-Vorstandsmitglied, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Berliner Institut für Finanzmarktforschung

**Ann Kathrin Schneider**, Politologin, Mitarbeiterin von WEED im Arbeitsbereich Finanzmärkte und Finanzinstitutionen

**Ute Straub**, Volkswirtschafts-Studentin, Praktikantin von WEED im Arbeitsbereich Finanzmärkte und Finanzinstitutionen

**Peter Wahl**, Sozialwissenschaftler, WEED-Vorstandsmitglied, Programmleiter des Arbeitsbereichs Finanzmärkte und Finanzinstitutionen

**Simon Wolf**, Politologie-Student, Praktikant von WEED im Arbeitsbereich Finanzmärkte und Finanzinstitutionen

**Brigitte Young**, Dr., Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Münster

# Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIZ/BIS	Bank für internationalen Zahlungsausgleich / Bank for International Settlements
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Ecosoc	Economic and Social Council / Wirtschafts- und Sozialausschuss der UNO
EL	Entwicklungsländer
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
EZB	Europäische Zentralbank
FDI	Foreign Direct Investment / Ausländische Direktinvestitionen
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GDF	Global Development Finance (Weltbankpublikation)
HDR	Human Development Report (UNDP-Publikation)
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries / Hochverschuldete ärmste Länder
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
IDA	International Development Association Internationale Entwicklungsorganisation
IFIs	International Finance Institutions / Internationale Finanzinstitutionen
IL	Industrieländer
IMF/IWF	International Monetary Fund / Internationaler Währungsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NGO/NRO	Non-Governmental Organisation / Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Aid / Öffentliche Entwicklungshilfe
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility / Armutsbekämpfungsfazilität
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper Strategiepapier zur Armutsbekämpfung
SDRM	Sovereign Debt Restructuring Mechanism (Vorschlag des IWF für ein Internationales Insolvenzverfahren)
SILICs	Severly Indebted Low Income Countries Hochverschuldete Länder mit niedrigem Einkommen
SIMICs	Severly Indebted Middle Income Countries Hochverschuldete Länder mit mittlerem Einkommen
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen
UNDP	United Nations Development Programme Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
WTO	World Trade Organisation Welthandelsorganisation

# Inhalt

Vorwort .....	3
1. Licht am Ende des Tunnels? .....	5
2. Die finanzielle Repression von Ökonomie und Gesellschaft .....	22
3. Fünf Jahre danach.....	31
4. Gender-Perspektive auf die Kapitalflüsse und deren realwirtschaftliche Auswirkungen .....	38
5. Entschuldung: Perspektiven .....	42
6. Zum Post-Monterrey-Prozess.....	48
7. Als Tiger gesprungen, ... ..	54
8. Argentinien – Staatsbankrott nach IWF-Rezept .....	60
9. Währungskrisen, Banken Krisen und Basel II .....	66
10. Kapitalverkehrskontrollen: Schutz vor den Kosten eines instabilen Finanzsystems.....	71
11. Die Wiederentdeckung des Dritten Wegs.....	76
12. Kostspielige Sicherheitsmaßnahmen .....	79
Anhang.....	83
Glossar.....	84
Serviceteil .....	86



# Vorwort

»Wir sollten dafür kämpfen, die absolute Armut bis zum Ende dieses Jahrhunderts auszurotten. Dies bedeutet in Praxis die Eliminierung von Unterernährung und Analphabetismus, die Reduzierung der Kindersterblichkeit und die Anhebung der Lebenserwartung auf das Niveau der entwickelten Nationen.« Dieses Programm formulierte der ehemalige Weltbankpräsident, Robert McNamara, in seiner Ansprache an die Gouverneure anlässlich der Jahrestagung der Bank – im Jahr 1973!

Das Jahrhundert – das zwanzigste – ist seit vier Jahren vorbei. Von der Ausrottung der absoluten Armut kann nicht die Rede sein. Der jüngste Aktionsplan der UNO, die *Millennium Development Goals*, bescheidet sich damit, bis 2015 die absolute Armut zu halbieren. 1,1 Milliarden Menschen leben gegenwärtig von weniger als einem Dollar täglich. In Subsahara-Afrika, den arabischen Staaten, in Mittel- und Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion hat die absolute Armut sogar wieder zugenommen.

Und »absolute Armut« ist nur der extremste und sichtbarste Ausdruck des Problems. Denn auch oberhalb der Ein-Dollar-Linie herrscht noch lange kein Wohlstand. Experten sprechen dann von »relativer Armut«. Relativ, weil Armut immer Teil eines soziokulturellen Kontextes ist. So ist z.B. in der EU die Armutsgrenze bei 50% des Durchschnittseinkommens definiert. Die Weltbankstatistiken kommen bei Zugrundelegung eines restriktiveren Kriteriums als das der EU – nämlich ein Drittel des Durchschnittseinkommens – zum Ergebnis, dass 48% der Bevölkerung Lateinamerikas, also fast die Hälfte, in relativer Armut lebt.

Dass Armut etwas mit Finanzen und ihrer Verteilung zu tun hat, scheint trivial zu sein. Dennoch wird die Verteilungsfrage in der dominierenden ökonomischen Lehre – dem auf Neoklassik und Monetarismus basierenden Neoliberalismus – auf vielsagende Weise beschwiegen. Die Neoliberalen interessie-

ren sich für Gleichgewichte und Markteffizienz, alles andere ist nachgeordnet, oder wird per definitionem aus dem externalisiert, was sie für ihre Wissenschaft halten. Armuts- und Verteilungsfragen werden auf das Terrain von Moral und Ethik abgeschoben, die ansonsten aber mit *hard economics* nichts zu tun hätten. So entsteht die Illusion einer »reinen« Wissenschaft, die sich mit wertfreien Beziehungs- und Regelmechanismen befasst, in denen die materiell-physische Seite von Wirtschaften und damit Natur und Ökologie ebenso wenig vorkommen wie Macht, Herrschaft und soziale Gerechtigkeit. Das wird auch explizit formuliert, z.B. von Friedrich August von Hayek, einem der Väter des neoliberalen Projekts: »Soziale Gerechtigkeit kann es nur in einer Befehlswirtschaft geben.« (Interview Feb. 1981: postum in: *Wirtschaftswache* Nr. 3/11.1.1996). Und beim Leitartikel einer überregionalen Tageszeitung hieß es kürzlich dann nur noch schlicht: »Es gibt keine soziale Gerechtigkeit« (*Die Welt*, 29.6.2004). Allerdings: Die so entstehende »Modellwelt ist wie ein Schutzpanzer, der die kritische Wahrnehmung der kapitalistischen Realität blockiert.« (Elmar Altwater)

Für uns hat die Verteilungsfrage zwar auch, aber nicht nur, mit Moral und Ethik zu tun. Vor allem ist sie der axiomatische Ausgangspunkt und das Zentrum von Ökonomie als Wissenschaft wie als Praxis.

Armut und soziale Polarisierung sind weder gottgegeben noch Naturgesetzlichkeit, sondern das Ergebnis gesellschaftlicher Verhältnisse, die von Menschen geschaffen wurden und daher auch von Menschen wieder verändert werden können. Das gilt auch für das Weltwirtschaftssystem, für das die Finanzmärkte eine zentrale Rolle spielen. Finanzmärkte müssen für die Menschen da sein, nicht umgekehrt, und zwar für alle Menschen, ganz besonders aber für jene, die bisher keinen Zugang zu den notwendigen Ressourcen

cen für eine menschenwürdige Existenz haben. Deshalb sind die Nord-Süd-Finanzbeziehungen in erster Linie Verteilungsbeziehungen.

Unter diesem Vorzeichen präsentieren wir mit dem vorliegenden Report unterschiedliche Facetten der Nord-Süd-Finanzbeziehungen. Einige Aspekte werden zum ersten Mal thematisiert, andere bearbeiten ihr Thema in der Tradition vorhergehender WEED-Reports. So der erste Beitrag, der die wichtigsten Trends in den Nord-Süd-Finanzbeziehungen darstellt, wie sie sich seit dem letzten WEED-Schuldenreport ergeben haben. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der quantitativen Entwicklung der Verschuldungssituation des Südens. Mit dem Text von Elmar Altvater geht es uns darum, den Blick über die traditionelle Betrachtung der Schulden thematik hinaus auf grundlegende Funktionszusammenhänge des globalen Finanzsystems zu weiten. Aus der Perspektive einer politischen Ökonomie der Globalisierung nimmt Altvater eine historische und theoretische Verortung der globalisierten Finanzmärkte vor. Romily Greenhill setzt sich mit einem Unterthema der Verschuldungskrise auseinander, der Entschuldungsinitiative für die Gruppe der hochverschuldeten armen Länder (HIPC). Brigitte Young thematisiert in ihrem Beitrag die Genderaspekte der Finanzmärkte, ein Thema, das Neuland auch für die zivilgesellschaftliche Diskussion ist. Der Beitrag von Jürgen Kaiser setzt sich kritisch mit dem Schuldenmanagement

der Gläubiger auseinander. Martin Köhler stellt in seinem Artikel den politischen Prozess dar, der im Anschluss an die UN-Konferenz von Monterrey das Thema Finanzierung von Umwelt und Entwicklung international voranbringen soll. Mit der Rolle der Bundesrepublik als Gläubiger beschäftigt sich Ann-Kathrin Schneider, während Lydia Krüger sich dem derzeit spektakulärsten Fall von Finanzkrise zuwendet: Argentinien.

In die Kategorie Diskussion von Alternativen gehört der Beitrag von Martina Metzger, der sich mit dem Basel Abkommen II beschäftigt, das als eines der wenigen Resultate der offiziellen Reformdebatte jetzt auf dem Tisch liegt. Auch dies ein neues Thema. Ergänzend zu den in den vorherigen Reports diskutierten Alternativvorschlägen befasst sich Ute Straub mit Kapitalverkehrskontrollen und Isabel Lipke mit einem neuen Konzept zur Stabilisierung der Wechselkurse, dem managed floating. Simon Wolf beschreibt die Entwicklung von Devisenreserven und betont die Kostspieligkeit dieser Sicherheitsmaßnahme. Abgeschlossen wird der Report traditionsgemäß mit einem Serviceteil.

Worte des Dankes gehen noch an Daniel von Delhaes, Suleika Reiners und Simon Wolf für die redaktionelle Betreuung der Beiträge.

Wir hoffen, dieser Report ist ein Anstoß für Diskussion und zugleich nützliches Instrument für zivilgesellschaftliches Engagement.

Peter Wahl

Berlin, Juli 2004



# 1. Licht am Ende des Tunnels?

## Verschuldung, private Finanzflüsse, Entwicklungshilfe Haupttrends der Nord-Süd-Finanzbeziehungen 2002/2003

Peter Wahl

*»Wir sollten dafür kämpfen, die absolute Armut bis zum Ende dieses Jahrhunderts auszurotten.«*

Robert McNamara, ehemaliger Weltbank-Präsident 1973

Die Schuldenkrise des Südens begann 1982, ist also mit ihren 23 Jahren nicht ganz so alt wie das eingangs zitierte Armutsbekämpfungsprogramm McNamaras. Aber wenn man nach Erklärungen für die durchschlagende Erfolglosigkeit all der gut gemeinten Aktionspläne der »internationalen Gemeinschaft« – von McNamara über die Agenda 21 von Rio bis zu den *Milenniums Entwicklungszielen* – sucht, dann ist die Verschuldung zwar nicht der einzige, aber doch einer der wichtigsten Gründe dafür, dass der Kampf gegen die Armut bisher gescheitert ist. Die Verschuldung des Südens ist auch nach mehr als 20 Jahren ein ungelöstes Problem. Es bildet für viele Länder ein unüberwindbares Entwicklungshindernis. Das, was in der Debatte um die deutsche Staatsverschuldung immer wieder als Horrorszenarium an die Wand gemalt wird, nämlich dass durch zu hohe Schulden die Zukunft kommender Generationen aufs Spiel gesetzt wird, ist für viele hochverschuldete Entwicklungsländer bereits seit zwei Jahrzehnten bittere Realität.<sup>1</sup>

Anschaulich werden die Dimensionen des Problems, wenn man z.B. den Schuldendienst (Tilgungen und Zinsen) von armen Ländern mit ihren öffentlichen Ausgaben für Gesundheit vergleicht (Tabelle 1). Obwohl diese Länder alle große Probleme im Gesundheitsbereich haben, ist der Schuldendienst deutlich höher. Zu ähnlichen

Ergebnissen kommt man, wenn Bildungsausgaben oder andere Investitionen in menschliche Entwicklung herangezogen werden. Dringende Aufgaben der Armutsbekämpfung, der Entwicklung der sozialen und materiellen Infrastruktur können nicht gelöst werden, weil die Bedienung der Schulden zu viele Ressourcen absorbiert.

Auch ein Vergleich zwischen Zinszahlungen und Entwicklungshilfe wirft ein bezeichnendes Licht auf die Bedeutung der Schuldenlast in den Nord-Süd-Beziehungen: Zwischen 1980 und 2003 flossen 1,8 Bio. US\$ an Zinsen von Süd nach Nord, während die zusammengekommene Entwicklungshilfe der Industrieländer im gleichen Zeitraum nur 1,1 Bio. US\$, also 61% der Zinsleistungen, betrug.

Über diese Größenverhältnisse können auch die mit großem Public-Relations-Aufwand begleiteten Schuldenerlasse für die hochverschuldeten armen Länder nicht hinwegtäuschen. Bei Licht besehen erweisen sie sich als der sprichwörtliche Tropfen auf den heißen Stein. Seit den ersten Erlassen 1988 wurden bis 2002 59 Mrd. US\$ gestrichen. Im gleichen Zeitraum zahlte diese Ländergruppe 41,9 Mrd. US\$ an Zinsen. Der Erlass über die 15 Jahre hinweg war also gerade einmal 17

Die Verschuldung des Südens ist einer der wichtigsten Gründe für die Armut in diesen Ländern.

<sup>1</sup> Allerdings ist der herrschende Diskurs zur deutschen Staatsverschuldung und die daraus abgeleitete Parole von der »Generationengerechtigkeit« hoch ideologisch. Denn den Schulden stehen natürlich in gleicher Höhe Gläubiger gegenüber, Personen und Institutionen also, die die Zinsen aus den Staatsschulden kassieren. Diese Gläubiger gehören schließlich auch zu den zukünftigen Generationen. Bei einer angemessenen Besteuerung der Einkünfte der aktuellen und zukünftigen Profiteure der Staatsverschuldung verlöre sie rasch ihre - inszenierte - Dramatik. Für die Entwicklungsländer gilt dieser Zusammenhang nicht, da es sich bei ihren Schulden um Auslandsschulden handelt.

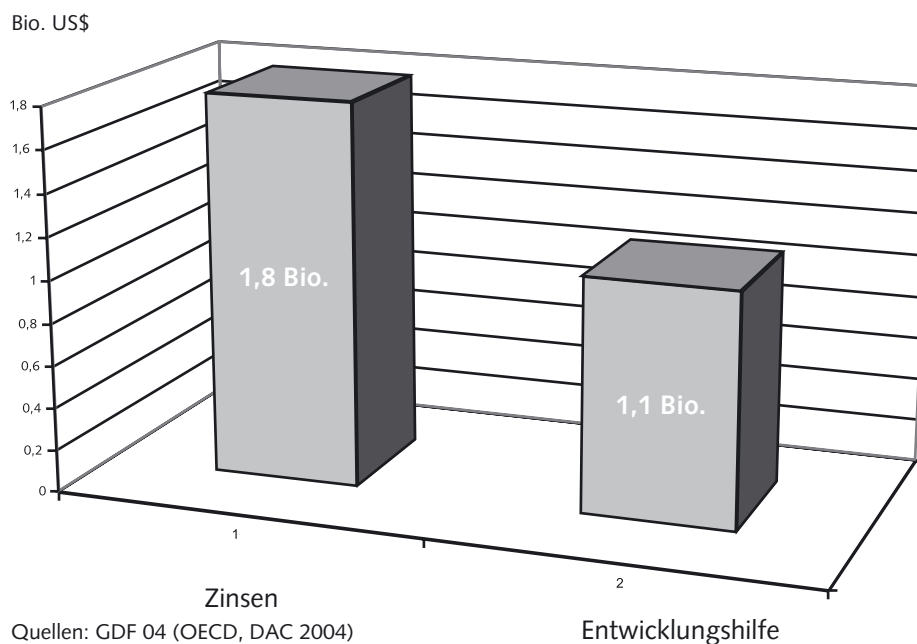
Tabelle 1

	Schuldendienst (Mio. US\$)	Öffentliche Gesundheitsausgaben (Mio. US\$)
Äthiopien	169	90
Bolivien	508	273
Elfenbeinküste	518	101
Ghana	202	146
Honduras	316	200
Jemen	181	142
Kamerun	297	97
Kenia	428	189
Laos	34	28
Nicaragua	326	141
Senegal	176	127
Vietnam	1.143	484

Quellen: GDF 04 und HDR 04

Mrd. US\$ höher als die Zinszahlungen dieser Zeit im Durchschnitt auf 196,6 (alle Zahlen berechnet nach GDF 04). Mrd. US\$, d.h. die Erlasse machen da-  
Der Gesamtschuldenstock belief sich in von 8,6% aus.

Grafik 1 – Zinsen und Entwicklungshilfe 1980-2003 (alle EL)



Dringende Aufgaben wie die Entwicklung der sozialen und materiellen Infrastruktur können nicht gelöst werden, weil die Bedienung der Schulden zu viele Ressourcen absorbiert.

## 1.1 Die Umverteilungsmaschine

Die Ursachen der Verschuldung sind vielfältig. Als die Schuldenkrise 1982 ausbrach waren die unmittelbaren Auslöser:

- ein plötzlicher Anstieg der Zinsen, die in den Jahren davor einen historischen Tiefstand erreicht hatten,
- ein Anstieg des Dollarkurses,<sup>2</sup>

- ein rapider Verfall der Rohstoffpreise.

Während also die Ausgaben für die aufgenommen Kredite stiegen, sanken gegenläufig dazu die Einnahmen vieler Entwicklungsländer. Diese auslösenden Faktoren müssen jedoch im Kontext der Rahmenbedingungen auf den  
2 Die meisten der Auslandsschulden sind in US\$ denominated.

Finanzmärkten gesehen werden, wo in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts ein dramatischer Wandel stattgefunden hatte. Die entscheidende strukturelle Voraussetzung, die überhaupt in nennenswertem Maße eine Kreditaufnahme im Ausland möglich gemacht hatte, war nämlich die Aufkündigung des Systems der festen Wechselkurse zwischen den großen Hauptwährungen 1973. Damit ging eine Ära zu Ende, die 1944 mit der Konferenz von Bretton Woods begonnen hatte.

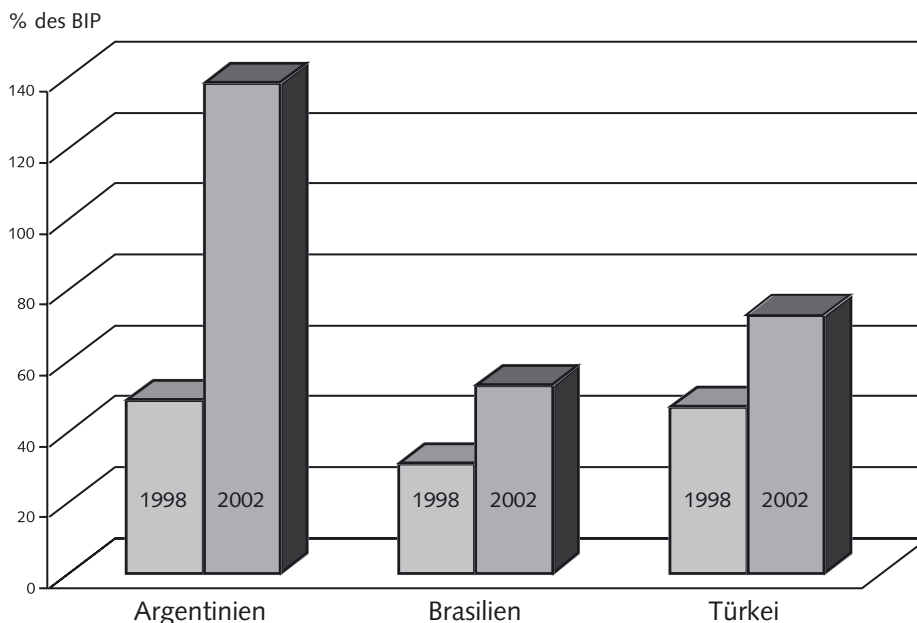
Der Systemwechsel sollte – damals so noch kaum erkennbar – zum »Urknall« für die gegenwärtige Welle der Globalisierung werden. Das freie Floaten der Kurse führte konsequenterweise zu weiterer Liberalisierung und Deregulierung. Es setzte sich internatio-

nal zum ersten Mal das neue Paradigma, der Neoliberalismus, durch, es entstanden die globalisierten Finanzmärkte, wie wir sie heute kennen.

Nachdem die Schuldenkrise 1982 ausgebrochen war, führten andere Finanzmarktmechanismen dazu, dass sich die Situation weiter verschärfte. Beispielsweise sind mit den immer häufiger auftretenden Finanzkrisen in den Schwellenländern neue Quellen für Verschuldungskrisen entstanden, nicht nur in den Krisenländern, sondern – per »Ansteckung« – auch in anderen Ländern. So haben die großen Crashes in Mexiko, Südostasien, Russland, Brasilien, Türkei und Argentinien jeweils zu einem Verschuldungsschub geführt (Grafik 2). Die Krise wirkt also auch in der Nachkrisenzeit weiter.

Die Aufkündigung des Systems der festen Wechselkurse 1973 sollte zum »Urknall« für die gegenwärtige Welle der Globalisierung werden: Das freie Floaten der Kurse führte zu weiterer Liberalisierung und Deregulierung.

## Grafik 2 – Schuldenquotient vor und nach Krise in ausgewählten Schwellenländern



Quelle: GDF 04

Aber auch das scheinbar »normale« Funktionieren der Finanzmärkte in Nicht-Krisenzeiten hat zu neuen finanziellen Belastungen für Entwicklungsländer geführt:

- so führen Wechselkursvolatilität und der Zwang zu Krisenprävention dazu, dass dringend benötigte Devisen als Interventionsmasse der Zentralbanken absorbiert werden (s. 12. Kapitel »Kostspielige Sicherheitsmaßnahmen« von Simon Wolf)
- ebenfalls als Resultat der hohen Volatilität verteuert sich der Außenhandel, da eine kostspielige Absicherung (Hedging) gegen Wechselkursrisiken notwendig wird,
- Offshore-Finanzzentren und Steuerparadiese saugen Kapital der Eliten der Entwicklungsländer an und entziehen den Entwicklungsökonomien Steuereinnahmen,
- neue Instrumente, vor allem Derivate und Hochrisikofonds, erhöhen die Komplexität und Instabilität des Finanzsystems. So sind z.B. die

Manipulationen von ENRON im so genannten Buchhaltungsskandal vor allem über Derivate verschleiert worden,<sup>3</sup> und der Hochrisikofonds LTCM verursachte 1998 nur deshalb keine internationale Bankenkrise, weil in einer Feuerwehreaktion die US-Zentralbank das Schlimmste verhüten konnte.<sup>4</sup>

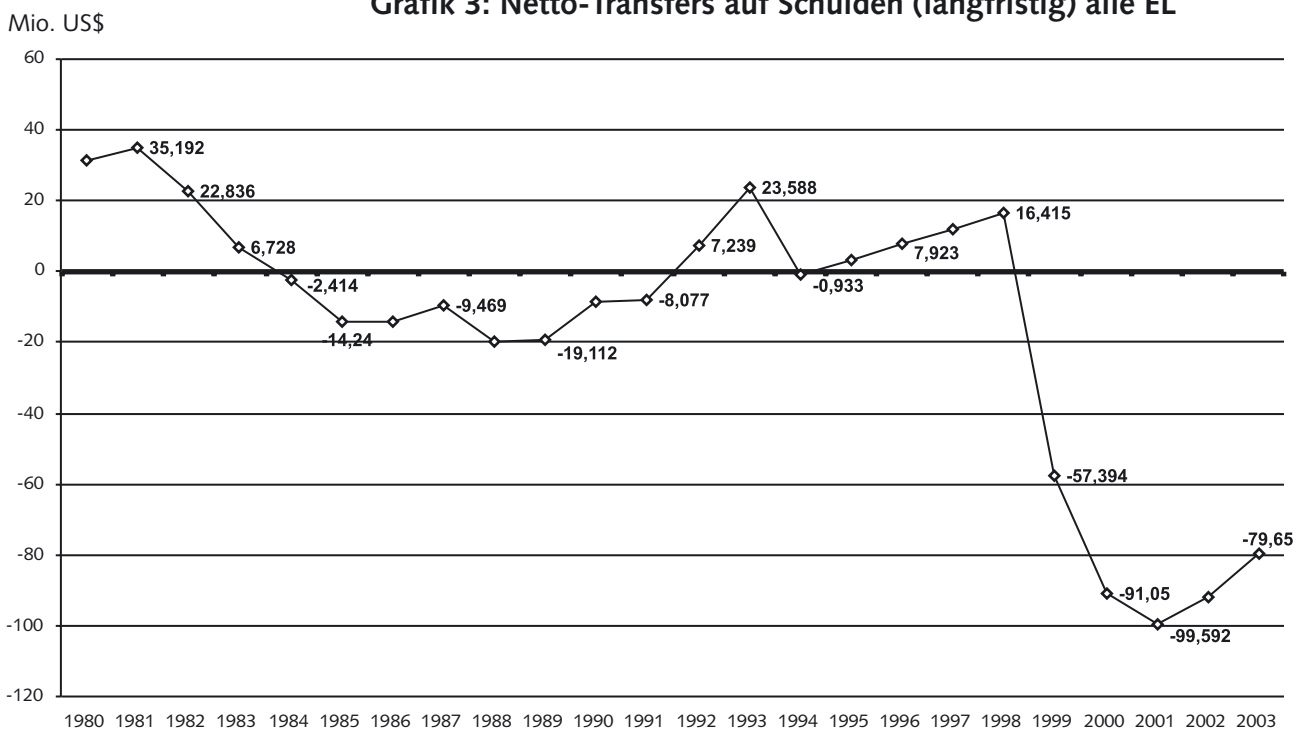
- die Liberalisierung hat zu einem starken Anstieg kurzfristiger Anlagen geführt. Gleichzeitig verursacht dieser Anlagentyp gerade wegen der Kurzfristigkeit ein hohes Maß an systemischer Instabilität,<sup>5</sup>
- das Risiko spekulativer Attacken auf Schwachwährungen ist gewachsen,
- das neue Baseler Abkommen zur Verringerung des Kreditrisikos wird sich entwicklungspolitisch negativ auswirken (s. 9. Kapitel: »Währungskrisen, Bankenkrise und Basel II« von Martina Metzger)
- IWF oder die EU in den Verhandlungen zu Finanzdienstleistungen in der

WTO<sup>6</sup> üben Druck zur Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen und anderen Schutzmaßnahmen aus.

All diese Faktoren erhöhen die systemische Instabilität auf den internationalen Finanzmärkten, verursachen zusätzliche finanzielle Belastungen für die Entwicklungsländer und verstärken die ohnehin schon existierenden Asymmetrien zwischen Nord und Süd. Zusammengenommen bilden sie eine Umverteilungsmaschinerie, die Ressourcen aus dem Süden abzieht und in die Kassen von Gläubigern/Investoren aus dem Norden saugt.

Diese Umverteilung lässt sich nur schwer quantifizieren, und bezeichnenderweise gibt es dazu keine Statistiken von IWF, Weltbank oder anderer Regierungsinstitutionen. Während die Verschuldungssituation des Südens mit einem hoch differenzierten statistischen Apparat erfasst wird – die Gläubiger wollen den Weg ihres Geldes möglichst bis auf den letzten Cent exakt verfolgen können – ist das Erkenntnisinteresse an den Auswirkungen der

**Grafik 3: Netto-Transfers auf Schulden (langfristig) alle EL**



Quelle: GDF 04

3 S. ausführlicher dazu: Lipke, Isabel (2003): Derivate – Das unbekannte Wesen, WEED Arbeitspapier, Berlin.

4 Financial Stability Forum (2000): Report of the Working Group on Highly Leveraged Institutions.

5 Financial Stability Forum (2000): Report of the Working Group on Capital Flows: 12f.

6 S. ausführlicher dazu: Lipke, Isabel/ Vander Stichele, Myriam (2003). Finanzdienstleistungen in der WTO: Lizenz zum Kassieren? Eine zivilgesellschaftliche Kritik der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen im Rahmen der GATS-Verhandlungen, WEED Arbeitspapier, Berlin.

Finanzmärkte auf Armut und Entwicklung höchst beschränkt.

Allerdings weisen auch einige Verschuldungsindikatoren auf die Umverteilungseffekte hin. So sind die Netto-Transfers auf Schulden<sup>7</sup> seit 1998 wieder negativ. Zuletzt waren sie das im Zeitraum nach Ausbruch der Schuldenkrise bis 1992 (Grafik 3). Mit anderen Worten, es floss mehr Geld an die Gläubiger, als an Krediten ausgezahlt wurde.

In Kombination mit endogenen Faktoren, wie schwach ausgebildete Bankensysteme, keine oder unzulängliche Aufsichts- und Kontrollsysteme, ineffiziente ökonomische und politische Strukturen, Korruption etc. hat mit der globalen Liberalisierung und Deregulierung die Verwundbarkeit der Entwicklungsökonomien gegenüber externen Schocks zugenommen. Damit haben auch die Quellen von Verschuldung zugenommen. Die Aussichten, dass es zu einer nachhaltigen Lösung der Verschuldungskrise kommen würde, bleiben unter diesen Bedingungen bei Null. Daran ändert sich auch nichts, wenn es bei einigen Indikatoren eine Verbesserung – wenn auch sehr bescheiden – gegeben hat.

Hauptursache dafür ist eine Erholung der Weltkonjunktur nach dem

Platzen der Spekulationsblase 2000. Dies hat dazu geführt, dass vor allem Schwellenländer Schulden vorfristig zurückzahlen konnten. Zu einem geringeren Teil trägt – trotz ihrer unzulänglichen Resultate auch die HIPC-Entschuldungsinitiative (s. 3. Kapitel: »Fünf Jahre danach« von Romily Greenhill) dazu bei, in der Gruppe der armen Entwicklungsländer die Schuldenlast etwas zu erleichtern (Grafik 6).



Foto: Paseoner.com

Allerdings werden durch den Anstieg der Ölpreise in der ersten Jahreshälfte 2004 sowie das zu erwartende Anziehen der US-Zinsen die Belastungen wieder steigern, so dass die leichte Verbesserung wieder zunichte gemacht werden dürfte. Licht am Ende des Tunnels der Schuldenkrise ist also nach wie vor nicht in Sicht.

Die systemische Instabilität auf den internationalen Finanzmärkten bzw. die zusätzlichen finanziellen Belastungen für die Entwicklungsländer verstärken die Asymmetrien zwischen Nord und Süd.

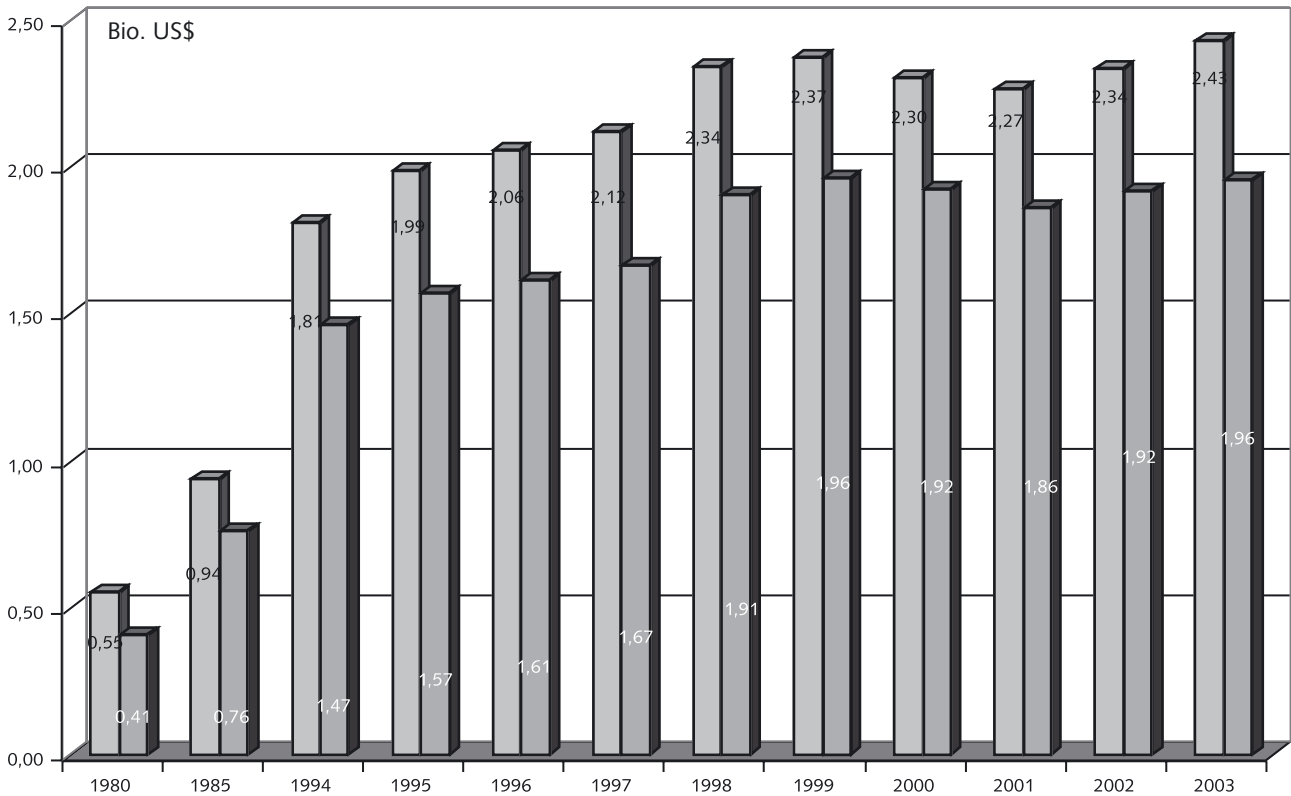
## 1.2 Haupttrends der Schuldenentwicklung

Nachdem zwischen 1999 und 2001 die Gesamtschulden der Entwicklungsländer in absoluten Zahlen leicht abgenommen hatten, steigen sie seit 2002 wieder und haben 2003 mit 2,43 Bio. US\$ einen absoluten Rekordstand erreicht (Grafik 4). Die langfristigen

Schulden weisen die gleiche Tendenz auf. Bei den Untergruppen SILICs und HIPCs zeigt sich ebenfalls ab 1999 ein leichter Rückgang, während 2002 die Tendenz wieder nach oben weist, auch wenn der Höchststand von 1998 noch nicht wieder erreicht wird (Grafik 5).

<sup>7</sup> Netto-Transfers auf Schulden = Neukreditauszahlungen minus Schuldendienst.

Grafik 4 – Gesamtschuldenentwicklung 1980-2003 (alle EL)



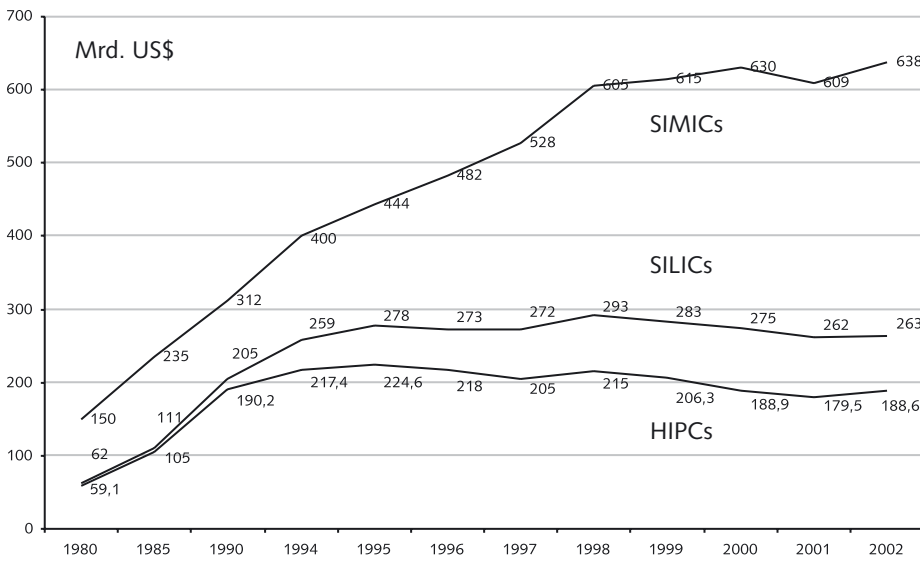
Quelle: GDF 04

Da die Rendite von Krediten in den Zinsen und nicht in der Rückzahlung liegt, hat ein Gläubiger ein Interesse an einem möglichst dauerhaften und hohen Schuldenstand bei gleichzeitiger Schuldendienstfähigkeit der Schuldner. - Sowohl die HIPC-Initiative als auch die Umschuldungen im Pariser Club fokussieren daher auf Erleichterungen im Schuldendienst.

Allerdings sind die absoluten Zahlen nur sehr beschränkt aussagekräftig. Denn die absolute Höhe der Schulden muss in Relation zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gesehen werden. Daher sind die wichtigeren Indikatoren die Schuldenquote, die die Gesamtschulden im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) misst, sowie

die Schuldendienstquote, die das Verhältnis von Schuldendienst zu den Exporterlösen (also das was ein Land auf dem Weltmarkt verdient) erfasst. Der Schuldendienst ist zudem für die Bewertung der aktuellen und kurzfristigen Belastungen ein aussagekräftiger Indikator als die absolute Höhe des Schuldenstandes.

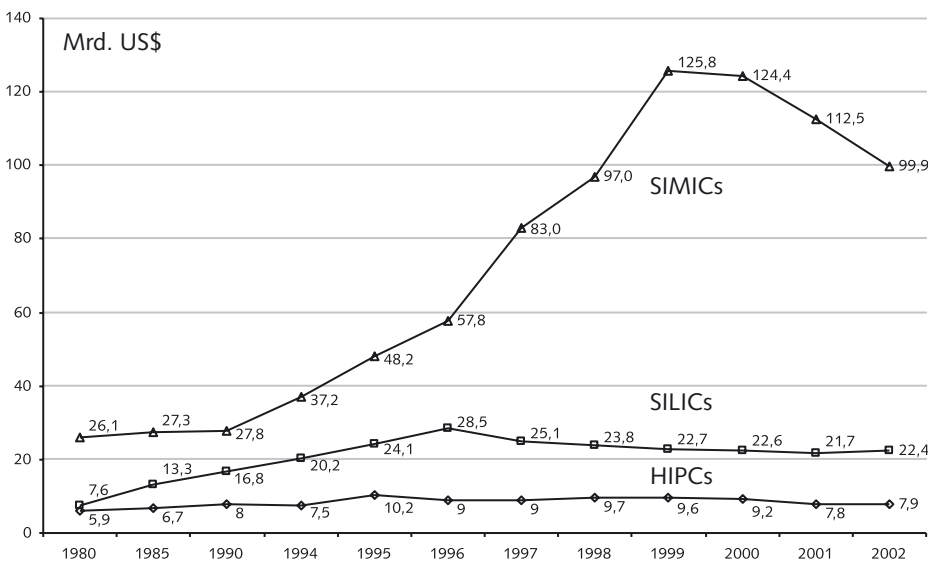
**Grafik 5 – Schuldenstand HIPCs, SILICs, SIMICs 1980-2002**



Quelle: GDF 04

Wenn man sich die Indikatoren im einzelnen ansieht, so ist beim Schuldendienst in absoluten Zahlen im Zeitraum 1995/96 bei HIPCs und SILICs eine gewisse Entspannung zu erkennen, wobei ab 2002 die Kurve wieder geringfügig zu steigen beginnt (Grafik 6).

**Grafik 6 – Schuldendienst HIPCs, SILICs, SIMICs 1980-2002**



Quelle: GDF 04

Bei der Schuldenquote zeigt sich als auffallendster Trend, dass es für die Gruppe der HIPCs hier seit 1995 eine kontinuierliche Verbesserung gibt, auch wenn die Quote mit 86,4% nach wie vor viel zu hoch ist. Für alle Entwicklungsländer zusammengenommen liegt die Quote bei 38,9%. Das ist im Vergleich zum Höchststand 1999 mit 44% eine Verbesserung, wobei auch hier 2002 wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen ist. Dagegen gibt es bei den hochverschuldeten Ländern mit mittlerem Einkommen von 1996 bis 2002 einen kontinuierlichen Anstieg

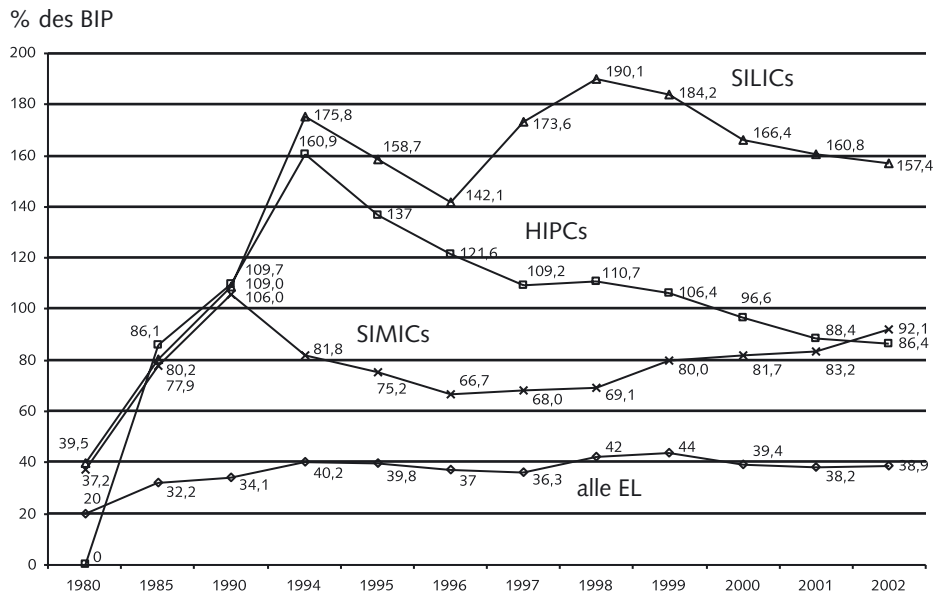
der Schuldenquote auf 92,1% des BIP. Hier war die Schuldenquote nur in der Phase nach Ausbruch der Schuldenkrise, 1982 bis zu Beginn der 90er Jahre, höher.

Ausgesprochen dramatisch ist die Situation nach wie vor für die Gruppe der hochverschuldeten Länder mit geringem Einkommen. Zwar ist auch hier seit dem Höhepunkt von 190,1% im Jahr 1998 ein Absinken der Quote zu beobachten, aber die 157,4% in 2002 sind noch immer vollkommen untragbar.

Bei der Schuldenquote zeigt sich als auffallendster Trend, dass es für die Gruppe der HIPCs hier seit 1995 eine kontinuierliche Verbesserung gibt, auch wenn die Quote mit 86,4% nach wie vor viel zu hoch ist.

**Grafik 7 – Entwicklung der Schuldenquote 1980-2002  
(alle EL, HIPCs, SILICs, SIMICs)**

Quelle: GDF 04

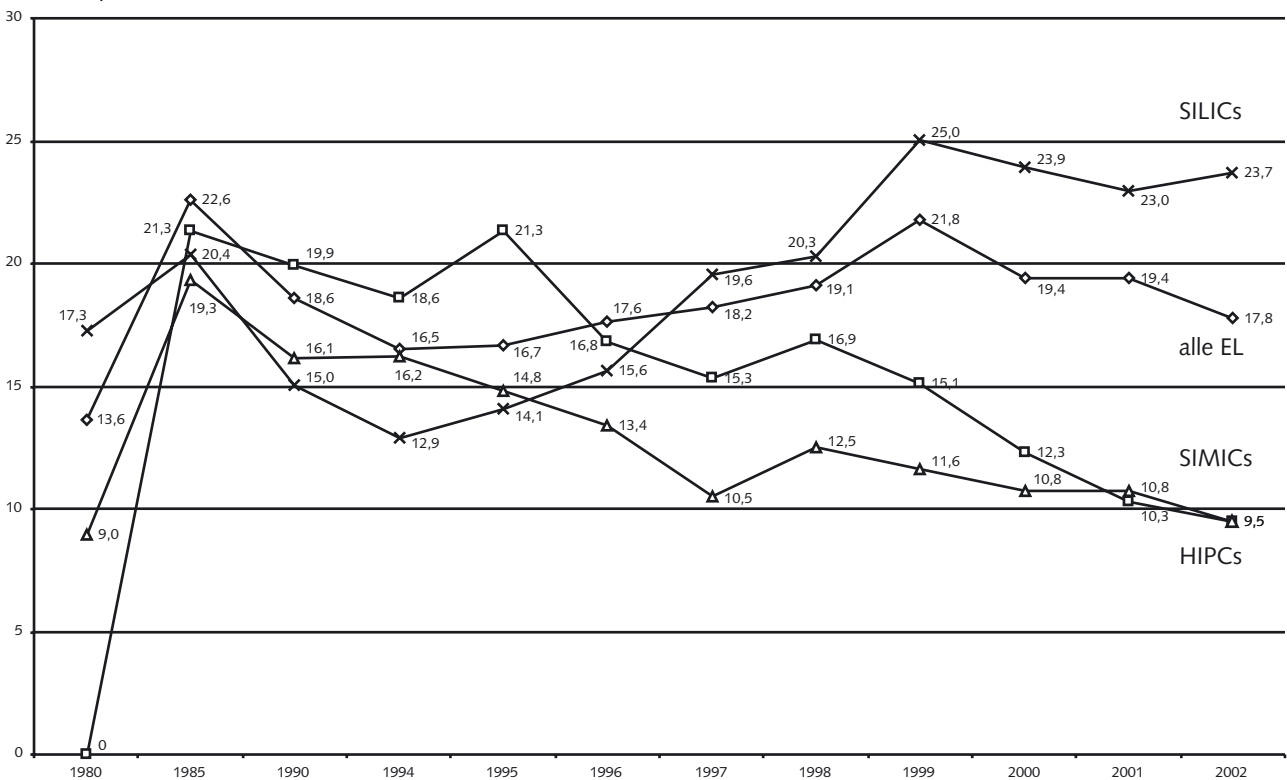


Die Schuldendienstquote sinkt seit 2000, außer bei den SIMICs. Sicher bedeutet dies eine Entlastung für die Schuldner, wobei es weniger ein Rückgang des Schuldendienstes war, der zu diesem Effekt geführt hat als vielmehr die Steigerung der Exporterlö-

se. Viele Entwicklungsländer haben beträchtliche Anstrengungen unternommen, um ihre Exporterlöse zu steigern. Die HIPCs z.B. verzeichnen zwischen 1998 und 2002 einen Zuwachs ihrer Exporterlöse von 57,7 Mrd. US\$ auf 83,8 Mrd. US\$. Das ist ein Anstieg

**Grafik 8 – Schuldendienstquote 1980-2002 (alle EL, HIPCs, SILICs, SIMICs)**

% der Exporterlöse



Quelle: GDF 04



um 45%. Die Exporterlöse der Gruppe der SILICs wächst von 91 Mrd. US\$ auf 112,6 Mrd. US\$, das ist immerhin noch eine Steigerung um 23%.

Ein weiterer Faktor, der die leichten Fortschritte bei der Schuldendienstquote erklärt, ist das Schuldenmanagement der Gläubiger, das sich auf den Schuldendienst konzentriert. Das ist insofern folgerichtig, als es im grundsätzlichen Interesse der Gläubiger liegt, einen kontinuierlichen, stabilen Rück-

fluss der Ressourcen zu gewährleisten. Da die Rendite aus Krediten sich aus den Zinsen speist und nicht aus der Rückzahlung, hat ein Geber ein Interesse an einem möglichst dauerhaften und hohen Schuldenstand seiner Schuldner bei gleichzeitiger Schuldendienstfähigkeit. Sowohl die HIPC-Initiative als auch die Umschuldungen im Pariser Club fokussieren daher auf Erleichterungen beim Schuldendienst.

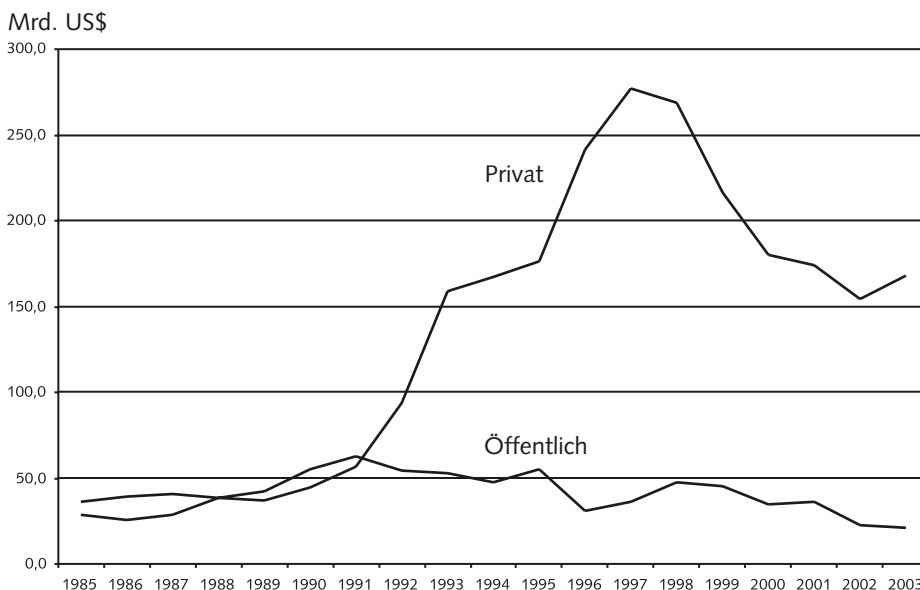
### 1.3 Private Finanzströme

In dem Maße, wie das neoliberale Leitbild hegemonial wurde, setzte sich bis in die entwicklungspolitische Community hinein die Vorstellung durch, dass Entwicklung am besten durch private Akteure und den Markt zustande kommen würde. Nachdem es das staatszentrierte und auf öffentliche Finanzierung fokussierte Entwicklungsmodell in den drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg nicht geschafft hatte, den Anschluss des Südens an die Industrieländer zu ermöglichen, wollten die Privaten der Welt jetzt zeigen, wie Entwicklung zustande kommt. Als dann zu Beginn der 90er Jahre die pri-

vaten Finanzströme (Portfolioinvestitionen<sup>8</sup>, private Kreditvergabe und Direktinvestitionen) rasant zunahm, schien sich die Versprechungen des Neoliberalismus empirisch zu bestätigen. Zwischen 1990 und 1996 waren die privaten Nettoströme von 43,6 Mrd. US\$ auf 242 Mrd. US\$ hochgeschwungen, also um das Fünfeinhalbfache. Während sie in den 80 Jahren ähnliche Größenordnungen wie die öffentlichen Kapitalflüsse hatten – mal etwas mehr, mal weniger – überflügelten sie zu Beginn der 90er die öffentlichen um das Mehrfache (Grafik 9).

Während die privaten Finanzströme in den 80er Jahren ähnliche Größenordnungen wie die öffentlichen hatten, übersteigen sie diese seit Beginn der 90er um das Mehrfache.

#### Grafik 9 – Öffentliche und private Ressourcenflüsse im Vergleich



Quelle: GDF 04

<sup>8</sup> Eine Portfolioinvestition ist eine Investition in Finanzgeschäfte wie Wertpapiere, Derivate, Devisengeschäfte, Zinsarbitrage etc. und nicht

– wie bei einer Direktinvestition – in realwirtschaftliche Projekte wie Produktionsanlagen, Infrastruktur u.ä.

Die privaten Kapitalflüsse konzentrieren sich auf eine Gruppe von Schwellenländern: Schließlich geht es um die größtmögliche Rendite und nicht etwa um die Überwindung von Armut.

Aber bereits damals war deutlich, dass sich der Geldsegen im Wesentlichen auf eine Gruppe von einem Dutzend Schwellenländern konzentrierte. An der Gruppe der armen Entwicklungsländer ging der Geldsegen vorbei. Das konnte niemanden verwundern, der das zentrale Motiv von privaten Investitionen kennt: Es geht zuerst um die größtmögliche Rendite und nicht etwa um Entwicklung oder gar Armutsbe-

kämpfung. In armen Ländern aber gibt es wenig Kaufkraft, kleine Märkte, schwache Infrastruktur etc. – alles Faktoren, die keine lukrativen Gewinne versprechen. Dementsprechend geht auch wenig Kapital in solche Länder. Daran hat sich auch zwischenzeitlich nichts geändert, wie die regionale Verteilung der privaten Flüsse von 1995 bis 2003 zeigt.

**Tabelle 2 – Regionale Verteilung der Netto Portfolio-Investitionen 1995-2003 (in Mrd. US\$)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Alle EL	17.3	32.9	22.6	6.6	12.6	12.6	4.4	4.9	14.3
davon die Top 20	15.8	31.4	20.7	5.2	12.1	12.2	4.6	7.1	16.1
Ostasien & Pazifik	6.3	9.7	-3.9	-3.4	2.3	4.8	1.0	3.5	4.8
davon China	0.4	1.9	5.7	0.8	0.6	6.9	0.8	2.2	3.0
Europa & Zentralasien	1.7	4.3	4.0	4.0	2.0	1.2	0.3	-0.4	0.7
Lateinamerika & Karibik	4.8	12.2	13.3	-2.2	-3.6	-0.5	2.3	1.5	1.4
davon Brasilien	2.8	5.8	5.1	-1.8	2.6	3.1	2.5	2.0	2.2
Südasien	1.6	4.1	2.9	-0.6	2.4	2.8	1.9	1.0	7.0
davon Indien	1.6	4.0	2.6	-0.6	2.3	2.8	2.0	1.0	7.0
Subsahara-Afrika	3.0	2.5	5.6	8.7	9.0	4.1	-1.0	-0.4	0.5
davon Südafrika	2.9	2.4	5.5	8.6	9.0	4.2	-1.0	-0.4	0.5
Nahost & Nordafrika	0.0	0.2	0.6	0.1	0.7	0.2	-0.1	-0.2	0.0

\* vorläufige Schätzung

Quelle: GDF 04

So explosionsartig wie Portfolioinvestitionen ansteigen, so schnell können sie auch wieder absacken. Für eine auf Stabilität und Langfristigkeit angewiesene Entwicklung sind sie daher zumeist ungeeignet. – Mehr noch: Das prozyklische Verhalten der Investoren kann im ungünstigen Fall zum Auslöser eines Crashes werden.

Demnach geht der Löwenanteil an eine Gruppe von 20 Ländern<sup>9</sup> mit einer starken Konzentration auf Ostasien, Lateinamerika, insbesondere Brasilien, Indien und Südafrika. Der »Rest der Welt« spielt keine Rolle.

Es ist aber nicht nur die ungleiche regionale Verteilung der privaten Finanzströme, sondern auch einige andere Eigenschaften, die ihre entwicklungspolitische Eignung fragwürdig machen. Vor allem ihre hohe Mobilität und Kurzfristigkeit erweisen sich als Problem. Während es im Textteil der World Debt Tables 1996<sup>10</sup> noch hoffnungsfroh hieß: »Trotz kurzfristiger Schwankungen bei Schwellenländern bleiben die Aussichten für nach-

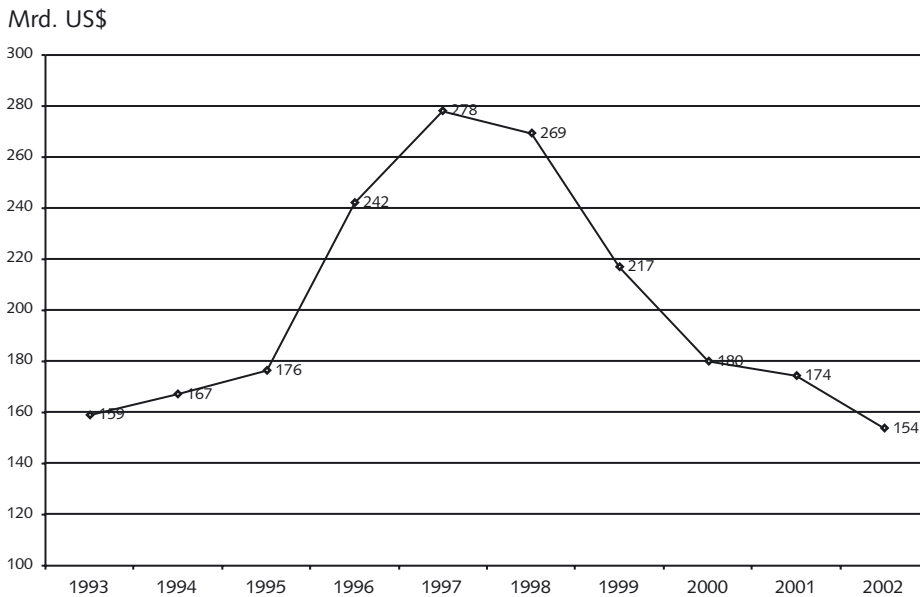
haltige private Flüsse glänzend.«<sup>11</sup> Ein Jahr später kam der Einbruch. So explosionsartig, wie sie angewachsen waren, so schnell sackten die privaten Zuflüsse auch wieder ab, wie an Grafik 10 sichtbar wird. Denn 1997 brach die Asienkrise aus, und die Investoren zogen ihr Geld blitzschnell ab. Die Instabilität der privaten Flüsse wird verursacht durch die Renditeinteressen der Investoren, die ohne Rücksicht auf anderes ihr Geld sofort immer dort hinbringen, wo es am meisten abwirft. Für eine auf Stabilität und langfristige Planbarkeit angewiesene Entwicklungsstrategie sind diese Finanzströme kaum zu gebrauchen. Mehr noch, durch das prozyklische Verhalten der Investoren wird abrupter Kapitalabzug zu einem Krisenfaktor, der im ungünstigen Fall zum Auslöser eines Crashes werden kann.

9 Argentinien, Brasilien, Chile, China, Kolumbien, Ägypten, Ungarn, Indien, Indonesien, Litauen, Malaysia, Mexiko, Marokko, Philippinen, Polen, Russland, Südafrika, Thailand, Türkei, Venezuela.

10 So lautete früher der Titel der Schuldenafeln der Weltbank. Heute firmiert dieses auch im vorliegenden Text häufig zitierten statistischen Standardwerk der Weltbank unter dem Namen Global Development Finance.

11 World Debt Tables 1996, 1; Analysis and Summary Tables: 19.

**Grafik 10 – Private Ressourcenflüsse 1993-2002  
(alle EL)**



Quelle: GDF 04

## 1.4 Direktinvestitionen

Anders als Portfolioinvestitionen haben ausländische Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment – FDI) i.d.R. keine unmittelbar destabilisierenden Effekte auf die Finanzen des Südens. Da es sich bei FDI um Investitionen in Infrastruktur, Produktionsanlagen, Landwirtschaft etc. handelt, sind sie eine Grundlage für Wachstum und damit potenziell für Entwicklung<sup>12</sup>. Durch ihre Langfristigkeit – man rechnet rund zehn Jahre bis zur Amortisation – ermöglichen sie eine größere Stabilität und Planungssicherheit als Portfolioinvestitionen. Direktinvestitionen haben daher in der entwicklungspolitischen Diskussion einen hohen Stellenwert. Auch bemühen sich alle Entwicklungsländer sehr darum, FDI anzuziehen. Sie sind dafür bereit, den Investoren Vergünstigungen zu gewähren, z.B. Steuerfreiheit für einen bestimmten Zeitraum, kostengünstige Bereitstellung von Infrastruktur usw.

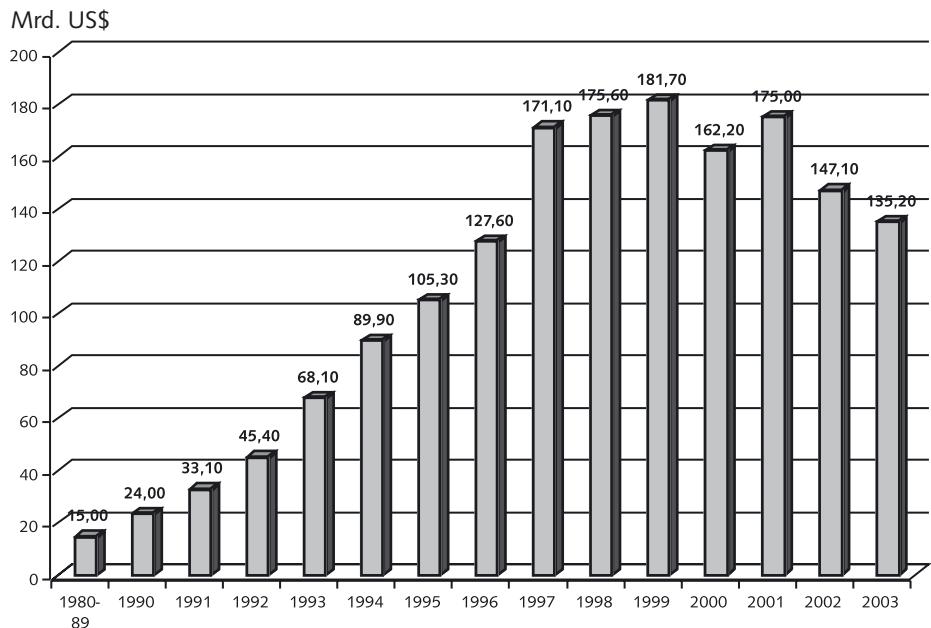
<sup>12</sup> Das heißt nicht, dass FDI entwicklungspolitisch grundsätzlich immer positive Wirkungen hätten. Zu kritischen Aspekten s. u.a. Correa, Carlos/Kumar, Nagesh (2004): Protecting Foreign Investment: The WTO and the New Global Investment Regime, London und Woodward, David (2001): The Next Crisis?: Direct and Equity Investment in Developing Countries, London.

Die Direktinvestitionen in Entwicklungsländer haben, wenn man einen historischen Rückblick bis zu den 70er Jahren macht, sehr stark an Bedeutung gewonnen. Betrugten sie im Durchschnitt der 70er Jahre gerade mal 4,5 Mrd. US\$ jährlich, so brachten die achtziger Jahre einen Wachstumssprung. Zwischen 1980 und 1989 wurden im Schnitt drei Mal soviel FDI getätigt wie im Jahrzehnt davor, nämlich 15 Mrd. jährlich. Die 90er Jahre brachten dann als Folge der Globalisierung einen weiteren Quantensprung im Wachstum der FDI (Grafik 11), wobei an dieser Stelle bereits einschränkend vermerkt werden muss, dass vor allem ab der zweiten Hälfte der 90er Jahre mindestens die Hälfte der FDI nicht auf Neuinvestitionen, sondern auf Fusionen und Übernahmen bestehender Kapazitäten entfällt.

Wie die Grafik zeigt, wachsen die FDI stetig bis zum Höhepunkt von

Durch ihre Langfristigkeit ermöglichen Direktinvestitionen eine größere Stabilität und Planungssicherheit als Portfolioinvestitionen. - Seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre fällt jedoch mindestens die Hälfte nicht auf Neuinvestitionen, sondern auf Fusionen und Übernahmen.

Grafik 11 – FDI 1908-2003 (alle EL)



Quelle: GDF 04

Auch wenn Direktinvestitionen im Vergleich zu Portfolioinvestitionen und privaten Krediten weniger problematisch sind, gleichen sie diesen: Ihre Verteilung reguliert sich über den Markt, also danach, wo die höchsten Gewinne zu erzielen sind - und nicht nach den Erfordernissen von Armutsüberwindung.

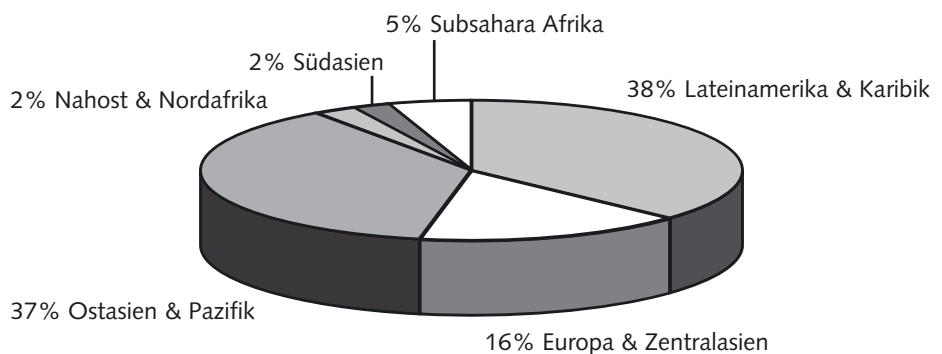
1999. Dann gibt es einen Rückgang, der bis 2003 anhält. Auslöser des Rückgangs ist das Platzen der spekulativen Blase 2000 und der darauf folgende Einbruch der Weltkonjunktur. Die Weltbank schreibt den Rückgang bei FDI aber hauptsächlich dem Rückgang der Übernahmen und Fusionen zu. Zum einen sei durch den Crash an den Börsen weniger Kapital dafür vorhanden, zum anderen gebe es eine gewisse Sättigungsgrenze.

Trotz des enormen Wachstums der FDI gelingt es den Entwicklungsländern aber nur mit sehr unterschiedlichem Erfolg, an FDI heranzukommen. Wie Grafik 15 zeigt, sind vor allem Lateinamerika und Ostasien für FDI attraktiv. Dass Subsahara-Afrika mit 5%

vor Nordafrika und Südasiens liegt, erklärt sich daraus, dass allein nach Südafrika die Hälfte aller FDI der Region ging. Auch hier wiederholt sich das gleiche Muster wie bei den anderen privaten Finanzflüssen: eine hohe Konzentration auf ein gutes Dutzend Schwellenländer.

Auch wenn FDI im Vergleich zu Portfolioflüssen und privaten Krediten entwicklungspolitisch weniger problematisch sind, so gleichen sie diesen in einer Hinsicht: Ihre Verteilung reguliert sich über den Markt, und das heißt danach, wo die höchsten Gewinne zu erzielen sind. Insofern bleibt ihr entwicklungspolitischer Effekt vor allem für die Gruppe der armen Länder unter dem, was notwendig wäre.

Grafik 12 – Verteilung von FDI 1993-2003 nach Regionen



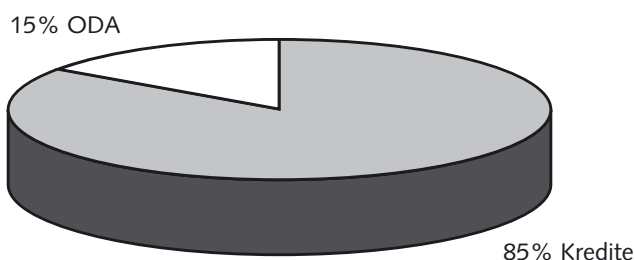
Quelle: GDF 04

## 1.5 Entwicklungshilfe und konzessionäre Kredite

Unter den verschiedenen Arten von Transfers von Nord nach Süd spielt die Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) in der öffentlichen Wahrnehmung eine prominente Rolle. Ihre quantitative Bedeutung ist

im Vergleich dazu jedoch relativ gering. So betrug 2003 die gesamten Kreditauszahlungen 289.797 Mrd. US\$, während sich die ODA auf 52,37 Mrd. US\$ (OECD-Schätzung)<sup>13</sup> belief. Das sind 18% (Tabelle 3).

**Grafik 13 – ODA im Vergleich zu Kreditzuflüssen**



Quelle: GDF 04

Die Bedeutung der ODA ist in den letzten zwei Jahrzehnten kontinuierlich gesunken. So betrug sie 1980 noch fast ein Drittel (31,02%) der gesamten Kreditauszahlungen (108,2 Mrd. US\$). Darin spiegelt sich der Wandel im wirtschaftspolitischen Leitbild wider. Während bis in die 70er Jahre hinein die Vorstellung herrschte, Entwicklung könnte durch staatliches Handeln und durch staatliche Entwicklungshilfe des Nordens induziert werden, dominierte ab den 80ern die Vorstellung, der Markt und die privaten Kreditgeber seien dem Staat und staatlicher Finanzierung überlegen.

Allerdings ist für die Gruppe der armen Länder die Bedeutung der ODA bis heute von unvergleichlich größerer Bedeutung als für Länder mit mittlerem Einkommen und Schwellenländer. So entfielen 2002 auf die Gruppe der HIPC's 8,4 Mrd. US\$ Kreditauszahlungen, während die ODA demgegenüber 18,9 Mrd. US\$, also mehr als das Doppelte, betrug.

Mit dem Bedeutungsverlust der ODA geht auch ihr prozentualer Rückgang im Vergleich zum BIP der Industrieländer einher. 1970 war von der UNO beschlossen worden, den Anteil der Entwicklungshilfe am BIP der Industrieländer auf 0,7% zu steigern. Außer den skandinavischen Ländern

und den Niederlanden erreichte kein OECD-Land jemals diese Marke. Die Bundesrepublik liegt gegenwärtig bei 0,27%. Den geringsten Beitrag leisten – gemessen am BIP – die USA mit nur 0,13% (2002).

Auf der UN-Konferenz zu Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002 versprochen die Industrieländer, ihre Entwicklungshilfe zu erhöhen. Würden die Versprechungen eingehalten, würde dies den Anteil der ODA am BIP der Industrieländer von 0,23% auf 0,26% erhöhen. Allerdings lassen die Krisen der Staatsfinanzen in vielen Industrieländern vermuten, dass das Ziel nicht erreicht wird.

Das wird auch den jüngsten, etwas pathetisch als *Millennium Development Goals* (*Jahrtausend Entwicklungsziele*) bezeichneten Aktionsplan betreffen, den die UNO verabschiedet hat (s. ausführlich dazu Kapitel 6: »Zum Post-Monterrey-Prozess« von Martin Köhler). Demnach sollen bis 2015 u.a. die absolute Armut (Einkommen bis 1 US\$ pro Tag) halbiert werden, alle Kinder eine Primarschulbildung erhalten, die Kindersterblichkeit um zwei Drittel und die Müttersterblichkeit um drei Viertel gesenkt sowie Aids und Malaria eingedämmt werden.

Die quantitative Bedeutung der Entwicklungshilfe ist in den letzten zwei Jahrzehnten kontinuierlich gesunken. Zugleich zeichnet sich ein Trend zu ihrer Militarisierung ab.

<sup>13</sup> Alle Angaben zur ODA in diesem Unterkapitel aus OECD, DAC (2004), <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>. Die Angaben zu Auszahlungen stammen aus GDF 2004.

Tabelle 3 – Entwicklungshilfe 1986 – 2002

	1986	1992	1998	1999	2000	2001	2002
ODA in Mrd. US\$	41,7	61,1	51,4	52,7	50,4	52,1	62,0
Anteil in % BIP der IL	0,33	0,33	0,23	0,22	0,22	0,22	0,23

Der mangelnde Fortschritt bei der Überwindung von Armut gilt ungeachtet der Tatsache, dass 2002 ein leichter Anstieg der ODA von 0,22% auf 0,23% des BIP der Industrieländer zu verzeichnen ist. In absoluten Zahlen ein Anstieg um 9,9 Mrd. US\$. Aber abgesehen davon, dass die OECD für 2003 wieder einen Rückgang auf 52,37 Mrd. US\$ prognostiziert, ist der Anstieg 2002 zu mehr als der Hälfte Resultat des Schuldenerlasses im Rahmen der HIPC-Initiative (5,3 Mrd. US\$). Hinzu kommt eine weitere Milliarde US\$ Hilfe für Afghanistan und Pakistan. Hier handelt es sich um Gelder, die primär zu strategischen und Zwecken und weniger aus entwicklungspolitischen Motiven eingesetzt werden.

Weiterhin ist noch zu berücksichtigen, dass von der Gesamtsumme der ODA Verwaltungskosten abgehen, die in den Ministerien und Durchführungsorganisationen der Geberländer anfallen. 2002 waren das 3,1 Mrd. US\$. Weitere 15,5 Mrd. US\$ wurden für die Bezahlung von Entwicklungshelfern und Experten aus den Industrieländern aufgewendet. Nur ein Teil dieser Summe verbleibt als Konsumausgaben im Süden.

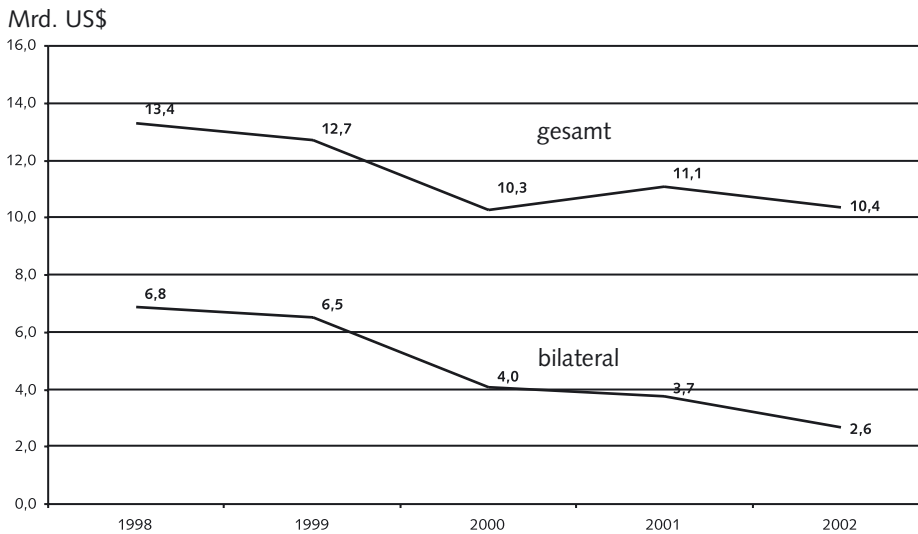
Der Trend zur Militarisierung der Entwicklungshilfe wird zunehmen. So wurden auf einer internationalen Geberkonferenz in Madrid im Oktober 2003 bis 2007 insgesamt 33 Mrd. US\$ für den Wiederaufbau des Irak zuge-

sagt. Neben den USA mit 20,3 Mrd. US\$ und Japan mit 5 Mrd. US\$ waren die Weltbank (3-5 Mrd. US\$) und der IWF (2,5-4,25 Mrd. US\$) die größten Geber. Im Vergleich zu den Summen, die in einem ebenso langen Zeitraum von fünf Jahren den HIPC-Ländern erlassen wurde – von 1998 bis 2002 waren das 25,5 Mrd. US\$ – ist die Hilfe für den Irak recht großzügig angelegt. Interessant ist auch, dass die USA sich für einen Erlass der Schulden des Irak, die auf 120 Mrd. US\$ geschätzt werden (GDF 04: 114) eingesetzt hat.

Das wenig ermutigende Bild bei der Entwicklungshilfe hellt sich auch nicht auf, wenn man eine weitere, für die ärmeren Entwicklungsländer wichtige Finanzierungsquelle betrachtet: die konzessionären Kredite. Das sind Kredite, die zu günstigeren Bedingungen als auf den Kapitalmärkten vergeben werden. D.h. sie haben niedrigere – mitunter keine – Zinsen, lange tilgungsfreie Fristen, lange Laufzeiten etc. Seit 1998 geht die Auszahlung konzessionärer Kredite an die Gruppe der armen Entwicklungsländer zurück. Wurden 1998 noch 13,4 Mrd. ausgezahlt (bilateral und multilateral), so waren es 2002 nur noch 10,4 Mrd. US\$ (Grafik 14). Das ist der tiefste Stand seit 1986. Noch drastischer ist der Rückgang, wenn man sich nur die bilateralen Kredite ansieht. Sie sind von 6,8 Mrd. auf 2,6 Mrd. US\$ geschrumpft, das ist ein regelrechter Einbruch um fast 62%.

Seit 1998 geht die Auszahlung der konzessionären Kredite - zu günstigeren Bedingungen als auf den Kapitalmärkten vergeben - zurück.

**Grafik 14 – Auszahlung konzessionärer Kredite 1998-2002  
(Länder mit niedrigem Einkommen)**



Quelle: GDF 04

Nachdem die privaten Finanzströme die hohen Erwartungen an ihre Entwicklungswirksamkeit nicht erfüllen konnten, sind Hoffnungen, dass die öffentliche Entwicklungshilfe oder konzessionäre Finanzierung dies wenigstens zum Teil kompensieren könnten, unbegründet. Nicht nur dass die ODA vom neoliberalen Dogma als ineffizient bis schädlich diskreditiert und damit ihre Akzeptanz in der Öffentlich-

keit und bei Entscheidungsträgern beeinträchtigt wurde, auch ihre finanzielle Ausstattung ist nicht geeignet, eine Wende in der Misere der Entwicklungsfinanzierung zu leisten. Auf dem Hintergrund der Krise der Staatsfinanzen in vielen Industrieländern und der Tendenz zur Unterordnung der Hilfe unter strategische Interessen wäre es schon ein Erfolg, wenn ein weiterer Rückgang der ODA verhindert werden kann.

Selbst das UNDP, sonst eher geneigt, Optimismus zu verbreiten, um in Form von self fulfilling prophecy Entscheidungsträger in ihrem Sinne zu beeinflussen, belegt anhand mehrerer Indikatoren: »Nicht genügend Fortschritt bei der Erreichung der Millennium Development Goals.« (UNDP, HDR 04: 131)

## 1.6 Fazit

Auch wenn es in den letzten fünf Jahren bei einigen Indikatoren geringfügige Verbesserungen zugunsten einiger Gruppen von Entwicklungsländern gegeben hat, kann von einer Lösung der Schuldenkrise keine Rede sein. Die Verbesserungen reichen nicht aus, eine substanzielle und nachhaltige Erleichterung der Schuldenlast zu bewirken.

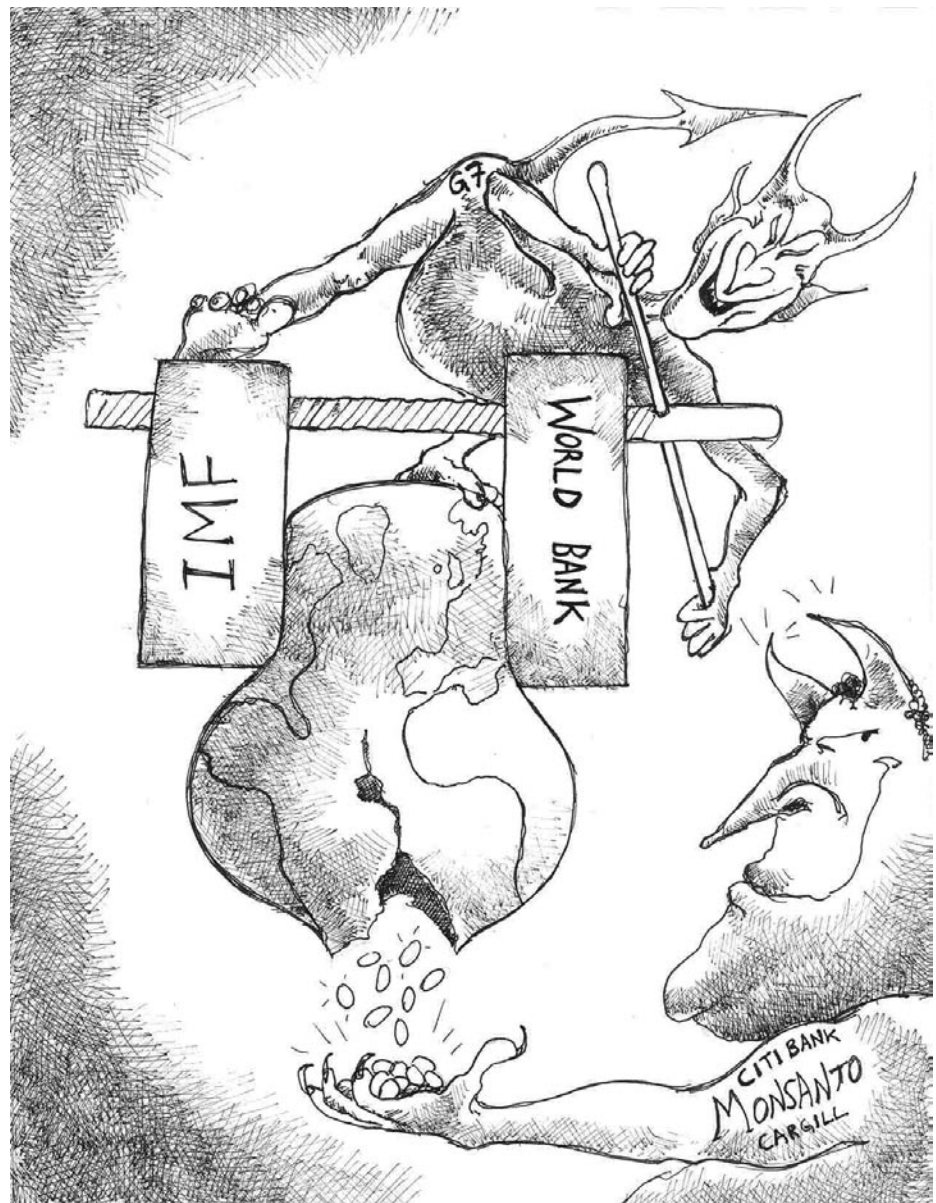
Das bestehende Verschuldungs niveau erlaubt den Gläubigern nach wie vor, die höchst asymmetrischen Kräfteverhältnisse zwischen Gläubigern und Schuldern zu nutzen, um den Nehmern über Strukturanpassungsaufgaben die neoliberalen ökonomischen und gesellschaftspolitischen Konzepte aufzuzwingen.

Darüber hinaus sehen angesichts zu erwartender Zinssteigerungen und dauerhaft hoher Ölpreise die Aussichten für Entwicklungsfinanzierung nicht positiv aus.

Auch zeigt sich, wenn man in Details geht, dass eine Reihe von problematischen Tendenzen in den Nord-Süd-Finanzbeziehungen sichtbar werden. Dazu gehört die Wirkungslosigkeit – zumindest eine positive – der privaten Finanzflüsse für das Gros der Entwicklungsländer, die ungleiche Verteilung von Direktinvestitionen, der langfristige Rückgang öffentlicher Entwicklungshilfe sowie der konzessionären Kreditvergabe für die Gruppe der armen Länder.

Massachusetts Institute of Technology (MIT)

Das Schuldenmanagement ist gescheitert, wenn man die Interessen der Schuldner zum Maßstab nimmt. Aus der Interessenlage der Gläubiger gibt es sicherlich Erfolge beim Erhalt der Schuldendienstfähigkeit.





Auch das weitere Umfeld – die systemischen Risiken der internationalen Finanzmärkte, Volatilität, Instabilität und Umverteilungswirkungen – ist für die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung nicht günstig.

Das Schuldenmanagement der Gläubiger ist gescheitert, wenn man die Interessen der Schuldner zum Maßstab nimmt. Aus der Interessenslage der Gläubiger gibt es sicherlich Erfolge beim Erhalt der Schuldendienstfähigkeit der Nehmer. Aber aus entwicklungspolitischer Sicht kann das nicht die Priorität bei der Bearbeitung der Schuldenproblematik sein. Stattdessen müssen die ausschlaggebenden Indikatoren Erfolge bei der Armutsbekämpfung sein, eine ausreichende Finanzierung der sozialen Infrastruktur und andere Fortschritte in menschlicher Entwicklung.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine grundlegende Umgestaltung des internationalen Finanzsystems unumgänglich. Veränderungen in Einzelbereichen haben sich immer wieder als unzulänglich erwiesen. Wenn es dort Erfolge gibt, besteht jederzeit das Risiko, dass sie durch Wechselkursschwankungen, Zinserhöhungen oder gar einen Finanzcrash wieder zunichte gemacht werden. Deshalb ist eine Lösung der Verschuldungsproblematik nur in einem komplexeren Reformansatz zu verwirklichen, der die Funktionsweise der Finanzmärkte insgesamt in den Blick nimmt.

Dazu gehört auch, dass man nach über 20 Jahren ungelöster Schuldenkrise die Frage stellen muss, ob eine kreditgestützte Entwicklungsfinanzierung wirklich sinnvoll ist, insbesondere für die Gruppe der armen Entwicklungsländer. Denn es liegt schließlich im Wesen des Kredits, dass der Ressourcen-

rückfluss höher ist als der gewährte Kredit. Denn zur Tilgung kommen ja noch die Zinsen hinzu. Unter Bedingungen eines funktionierenden ökonomischen Umfeldes und entsprechend leistungsfähiger Schuldner ist das normalerweise kein Problem. Beide Seiten, Gläubiger wie Schuldner, haben dann einen Nutzen aus der Kreditbeziehung – ein klassisches Win-Win-Spiel. Bei den extrem asymmetrischen Verhältnissen zwischen Nord und Süd und den Schwierigkeiten der Empfänger, aus dem geliehen Kapital tatsächlich neue Werte zu schaffen, wird der höhere Ressourcenrückfluss zur Entwicklungsblockade. Hier ist eine Grundsatzdebatte überfällig.

Unabhängig davon liegen zahlreiche Vorschläge für eine Reform der Nord-Süd-Finanzbeziehungen auf dem Tisch, unterbreitet von heterodoxen Ökonomen, Nobelpreisträgern wie Joseph Stiglitz und Amartya Sen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren (s. ausführlicher dazu WEED/ Kairos 2001: 26). Wichtige Elemente dieser Vorschläge sind:

- ein internationales Insolvenzrecht für Staaten,
- Maßnahmen zur Stabilisierung der Wechselkurse,
- Kapitalverkehrskontrollen,
- Besteuerung von Devisentransaktionen,
- entwicklungsfreundliche Regulierung von Offshore-Zentren und Steuerparadiesen,
- Regulierung hochriskanter Akteure wie Hedge Funds und Instrumente (Derivate),
- Demokratisierung der internationalen Finanzinstitutionen.

Um das Ziel der Armutsoberwindung zu erreichen, ist eine grundlegende Umgestaltung des Finanzsystems unumgänglich. Neben einer Reihe vorhandener Vorschläge gehört dazu die überfällige Grundsatzdebatte, ob eine kreditgestützte Entwicklungsfinanzierung überhaupt sinnvoll ist.

## Literatur

UNDP (2004): Human Development Report 04, New York

WEED/ KAIROS Europa (2001) (Hrsg.): Kapital braucht Kontrolle. Die internationalen Finanzmärkte: Funktionsweise – Hintergründe – Alternativen, 3. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Berlin

Worldbank (2004): Global Development Finance 04, Washington D.C.

## 2. Die finanzielle Repression von Ökonomie und Gesellschaft<sup>1</sup>

Elmar Altvater

### 2.1 Finanzmärkte erzwingen »Good Governance«

Seit Anfang der 80er Jahre sind die Realzinsen höher als die realen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP), und zwar überall in der globalisierten Welt. Zwar sind gegen Ende der 90er Jahre die Nominalzinsen gesunken, doch sind erstens die Inflationsraten und zweitens die realen Wachstumsraten des BIP in den meisten Ländern ebenfalls rückläufig. Obendrein ist die Schallgrenze einer Senkung von Nominalzinsen die Null-Prozent-Marge; darunter geht es nicht. Denn wer würde schon Geld verleihen und noch etwas zuzahlen? Die Folge: Realzinsen sinken trotz abnehmender Nominalzinsen nicht unter die reale Wachstumsrate des BIP. In Entwicklungs- und Schwellenländern liegt das Zinsniveau fast durchgängig wegen des von »*Rating Agencies*« hoch gestuften Länder- und Projektrisikos einige hundert, manchmal sogar einige tausend Basispunkte (ein Basispunkt ist gleich einem Hundertstel Prozent) über den globalen Referenzzinsen der Wall Street (*Prime Rate*) oder des Londoner Bankenplatzes (LIBOR).

Die finanziellen Forderungen an Realökonomie und Gesellschaft stellen in vielen Fällen eine Überforderung der Leistungsfähigkeit bei der Produktion des Überschusses bzw. Mehrwerts dar.

Es ist kein Wunder, wenn unter diesen Bedingungen vor allem der Finanzsektor floriert und die globalen Finanzmärkte ungestüm wachsen – und gleichzeitig die reale Ökonomie von dem überschießenden Finanzsektor unter Druck gesetzt wird. Dies könnte man »*financial repression*« nennen, weil die finanziellen Forderungen an reale Ökonomie und Gesellschaft in vielen Fällen eine Überforderung der Leistungsfähigkeit bei der Produktion des Überschusses bzw. Mehrwerts darstellen. Allerdings sprechen die meisten neoklassisch-neoliberalen Ökonomen von »*financial repression*« nur dann, wenn die Finanzmärkte staatlich reguliert oder kontrolliert werden

und die Freiräume der privaten Finanzmarktakteure einschränken.

Dieser Zustand »finanzieller Repression« des privaten durch den öffentlichen Sektor ist allerdings während der Transformationsprozesse (in Mittel- und Osteuropa nach dem Systemwechsel) oder bei der Öffnung der Märkte von Entwicklungsländern seit Beginn der 80er Jahre als Folge von Strukturanpassung oder im Zuge der Integration der Finanzmärkte in der EU durch Liberalisierung seit Beginn der 90er Jahre radikal beseitigt worden. Die reale Ökonomie umfasst den industriellen Sektor, die privaten Dienstleistungen, den öffentlichen Sektor der Daseinsvorsorge mit öffentlichen Gütern, die privaten Haushalte, die für die gesellschaftliche Reproduktion zentral sind. In einem nun »finanzgetriebenen« Akkumulationsregime können die bislang gedeckelten Renditeerwartungen der Finanzmarktakteure so sehr nach oben schnellen, dass die Profitraten des realen Kapitals nicht ausreichen, um die monetären Forderungen dauerhaft zu erfüllen. Dies ist kein konjunkturelles, sondern ein strukturelles, globales Problem.

In der Konsequenz verändert sich das globale Akkumulationsregime in Richtung der von David Harvey so genannten »*accumulation by dispossession*«.<sup>2</sup> Im »post-modernen« globalen Kapitalismus werden Elemente eines »prä-modernen« Plünderungs- und Wucherkapitalismus, der auch schon als »Raubtierkapitalismus« (Helmut Schmidt) bezeichnet worden ist, erneut wirksam. Werte werden von den Finanzmarktakteuren angeeignet, für

<sup>1</sup> Eine längere Version ist in der »Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft PROKLA«, Nr. 134, März 2004 erschienen.

<sup>2</sup> Harvey 2003.

deren Produktion sie keinerlei Verantwortung tragen. Die Aneignung in Form der Renditeansprüche (monetäre Forderungen, »claims«) wird wichtiger als die Produktion der Überschüsse, aus denen die »claims« allein befrie-

digt werden können. Aneignungs- und Produktionsweise geraten in einen Widerspruch, der plötzlich offenbar wird, wenn Schuldner ihren Verpflichtungen nicht mehr nachkommen können.

## 2.2 Sinkende Inflationsraten, hohe Realzinsen, sinkendes Wachstum

Schon in den 1970er Jahren hat Paul Mattick auf das Paradox der »deflationären Inflation« aufmerksam gemacht, allerdings damals noch unter Bedingungen einer Preisinflation in den Industrieländern (Mattick 1976) und niedrigen bis negativen Realzinsen. Inzwischen sind umgekehrt bei den Warenpreisen deflationäre und bei den »Kapitalpreisen«, also bei den Zinsen, inflationäre Tendenzen festzustellen. Beides hat miteinander zu tun. Denn um das Preisniveau zu stabilisieren und die Inflationsraten zu senken, werden restriktive fiskal- und geldpolitische Maßnahmen eingesetzt, die für Schuldner Kredite und Anleihen verteuern, den inländischen und ausländischen Geldvermögensbesitzern aber eine schöne Rendite ermöglichen. Die letzteren werden auch noch dadurch begünstigt, dass der Wechselkurs der Währung in der globalen Währungskonkurrenz stabilisiert wird.

Sowohl die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten als auch die Inflationsraten sind rückläufig, wie folgende Tabelle, die auf Daten des IWF basiert, erkennen lässt. Die Tendenzen sind in den Weltregionen unterschiedlich ausgeprägt. Es zeigt sich auch, dass die Renditen von Staatspapieren, ein Indikator für die Verzinsung von Geldvermögen, nicht in gleichem Maße wie die Inflationsraten zurückgehen, so dass die Realzinsen – jedenfalls in den USA und im Euro-Raum – nicht nur positiv, sondern hoch bleiben. Man kann davon ausgehen, dass die Realzinsen infolge der globalen Arbitrage auf liberalisierten und hochgradig integrierten Finanzmärkten an allen Finanzplätzen vergleichbar sind und sich vor allem durch den Risikoaufschlag (*spread*) unterscheiden. Die Realzinsen sind nicht nur hoch, sie »absorbieren« den in realen Wachstumsraten des BIP zum

Bei den Warenpreisen sind deflationäre Tendenzen, bei den »Kapitalpreisen« - den Zinsen - inflationäre Tendenzen festzustellen.



Foto: Karsten Hennig

**Tabelle 1**  
**Z**

	1980	81	82	83	84	85	86	87	88	89	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	01	02	03	04
<b>Bruttoinlandsprodukt zu konstanten Preisen</b>																									
Welt	2,9	2,2	1,2	3,0	4,9	3,7	3,7	4,1	4,7	3,7	2,8	1,6	2,2	2,4	3,7	3,7	4,0	4,2	2,8	3,6	4,8	2,4	3,0	3,2	3,2
G7	2,0	1,8	-0,2	3,1	5,0	3,6	3,1	3,4	4,6	3,7	2,8	1,0	2,0	1,3	3,1	2,4	2,7	3,2	2,8	3,0	3,5	0,8	1,6	1,8	1,8
Entwicklungsländer	4,4	2,8	2,5	2,7	5,9	5,0	4,5	5,4	4,7	4,1	3,6	5,0	6,2	6,3	6,7	6,1	6,6	5,9	3,5	3,9	5,7	4,1	4,6	5,0	5,0
Westl. Hemisphäre	6,3	0,9	-0,7	-2,6	3,7	3,1	4,4	3,4	1,1	1,5	0,6	4,0	3,6	4,0	5,0	1,8	3,6	5,2	2,3	0,2	4,0	0,7	-0,1	1,1	1,1
<b>Inflation</b>																									
Welt	16,9	14,1	12,6	13,1	14,1	13,7	10,4	12,8	17,6	22,9	25,5	22,5	38,4	36,0	29,4	15,5	9,1	6,3	5,8	5,4	4,6	4,3	3,5	3,5	3,9
G7	12,3	10,2	6,2	5,6	4,6	3,9	2,1	2,8	3,2	4,2	4,8	4,3	3,2	2,8	2,2	2,3	2,2	2,0	1,3	1,4	2,2	2,0	1,3	1,8	1,8
USA	13,51	10,32	6,16	3,21	4,32	3,56	1,86	3,74	4,01	4,83	5,40	4,23	3,03	2,95	2,61	2,81	2,93	2,34	1,55	2,19	3,38	2,83	1,59	n.a.	n.a.
Euro-Raum																2,15	1,58	1,09	1,12	2,34	2,11	2,25	n.a.	n.a.	n.a.
Entwicklungsländer	31,0	26,4	26,7	34,0	39,1	39,8	30,7	38,9	58,1	72,4	76,2	41,7	43,2	49,1	55,6	23,3	15,3	9,9	10,4	6,5	5,8	5,8	5,3	5,9	4,9
Westl. Hemisphäre	65,0	55,3	66,4	100,8	124,6	135,1	82,4	117,4	222,3	372,2	482,0	136,4	148,3	194,8	201,4	36,1	20,9	12,4	9,2	7,4	6,8	6,4	8,7	10,9	10,9
Mittel- und Osteuropa																									
<b>Zinsen (10-Jahres-Regierungsanleihen)</b>																									
USA	11,46	13,91	13,00	11,11	12,44	10,62	7,68	8,38	8,85	8,50	8,55	7,86	7,01	5,87	7,08	6,58	6,44	6,35	5,26	5,64	6,03	5,02	4,61	n.a.	n.a.
Euro-Gebiet															8,18	8,73	7,23	5,96	4,70	4,66	5,44	5,03	4,92	n.a.	n.a.
Deutschland	8,50	10,38	8,95	7,89	7,78	6,87	5,92	5,84	6,10	7,09	8,88	8,63	7,96	6,28	6,67	6,50	5,63	5,08	4,39	4,26	5,24	4,70	4,61	n.a.	n.a.
UK	13,79	14,74	12,88	10,81	10,42	10,50	9,86	9,47	9,36	9,58	11,08	9,92	9,12	7,87	8,05	8,26	8,10	7,09	5,45	4,70	4,68	4,78	4,83	n.a.	n.a.
Korea	28,76	23,62	17,42	13,08	14,32	13,58	11,57	12,43	13,04	14,74	15,03	16,46	15,08	12,08	12,30	12,40	10,90	11,70	12,80	8,72	8,50	6,66	6,47	n.a.	n.a.
Mexiko																51,74	32,81	21,44	n.a.	20,11	15,81	10,28	10,13	n.a.	n.a.
<b>Realzinsen (Zinsen abzüglich Inflationsrate)</b>																									
USA	-2,03	2,59	6,82	7,90	8,12	7,06	5,82	4,64	4,84	3,67	3,15	3,63	4,02	2,92	4,47	3,77	3,51	4,01	3,71	3,35	2,65	2,19	3,02	n.a.	n.a.
Euro-Raum																	5,08	4,38	3,61	3,58	3,06	2,92	2,63	n.a.	n.a.

Quelle: IMF, World Economic Outlook, Database, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/02/data/index.htm>; (gesehen 1.2.04), eigene Berechnungen

Ausdruck kommenden gesellschaftlich produzierten Überschuss.

Auch die Berechnung der Entwicklung von Realzinsen und realen Wachstumsraten des BIP durch David Felix (2002) zeigt, wie seit Ende der 1970er bzw. Anfang der 1980er Jahre die Realzinsen seitdem oberhalb der realen Wachstumsrate liegen.

Für die hohen Realzinsen im Vergleich zum realen BIP-Zuwachs sind sowohl die nominell hohen Zinsen als auch der Rückgang der Inflationsrate – der IWF spricht in den späten 90er Jahren bereits von einer drohenden Deflation<sup>3</sup> – und nicht zuletzt die verringerten Wachstumsraten des BIP verantwortlich. Diese Größen sind nicht unabhängig voneinander, sie beeinflussen sich wechselseitig. Die Zinssteigerungen drücken auf Investitionen und daher auf die monetäre Nachfrage. Die Nachfrageschwäche hat eine preisdämpfende Wirkung und beeinflusst negativ das Wachstum des BIP. Zinssenkungen könnten Abhilfe schaffen und das Wachstum ankurbeln, weil Investitionen günstiger finanziert werden könnten und infolge der zu erwartenden Kurssteigerungen auch die Vermö-

**Kann man so die Wirtschaft ankurbeln?**



Quelle: Helmut Creutz

## ..informiere Dich!

gen wachsen. Dies führt in vielen Fällen zu einer Steigerung des Konsums. Doch wirkt die Währungskonkurrenz auf liberalisierten globalen Finanzmärkten dagegen. Finanzplätze und Währungen sind nur so lange attraktiv, wie die Renditen und daher auch die Zinsen konkurrenzfähig hoch sind. Wenn die deflationäre Spirale erst einmal lange genug gedreht worden ist, können auch Zinssenkungen in Richtung Null keine Investitionen stimulieren, die Wirtschaft gerät, wie in Japan ganz offensichtlich, in eine »Liquiditätsfalle«.

Restriktive fiskal- und gelpolitische Maßnahmen verteuern die Kredite und Anleihen der Schuldner und folglich die Investitionen. Geldvermögensbesitzern hingegen ermöglicht dies hohe Renditen.

**Tabelle 2 – Realzinsen in den G7-Ländern (Realzinsen in % auf Schatzanweisungen mit 10-jähriger Laufzeit minus realem Wachstum des BIP von 1959 bis 2001)**

	Kanada	Frankreich	Deutschland	Italien	Japan	UK	US	G7
1959-71	-2.05	-3.93	-1.99	-3.02	-8.74	-0.38	-1.91	-3.15
1972-81	-3.57	-2.06	0.69	-6.44	-3.82	-2.76	-2.13	-2.87
1982-91	4.20	3.11	1.93	1.75	0.39	1.93	2.80	2.30
1992-01	2.14	2.76	2.61	3.15	2.25	1.38	0.62	2.13

Memorandum: Langfristige Realzinssätze in den G7-Ländern abzüglich der realen Wachstumsrate des BIP von 1946 bis 1958: -0,36%

Quelle: Felix (2002); dort auch weitere Angaben

<sup>3</sup> IMF (2003): Deflation: Determinants, Risks, and Policy Options – Findings of an International Task Force, Washington D.C., <http://www.imf.org/external/pubs/ft/def/2003/eng/043003.pdf>.

Die Währungskonkurrenz wird mit hohen Zinsen und niedrigen Inflationsraten ausgetragen. Daher gehört auch Deutschland zu den »Weltmeistern« der Realzinsen.

## 2.3 Das Diktat der Stabilitätspolitik

Nicht nur die Versuche, finanzielle Stabilität durch attraktive Zins- und Renditeangebote an Investoren in Ländern zurück zu gewinnen, die von Finanzkrisen und Kapitalflucht betroffen sind, erklären die hohen Realzinsen. Der andere Grund ist die Währungskonkurrenz, die mit hohen Zinsen und niedrigen Inflationsraten ausgetragen wird. Daher gehört auch Deutschland zu den »Weltmeistern« der Realzinsen; denn die EZB verfolgt eine Politik hoher Zinsen, um den Euro zu stärken, und treibt insbesondere in Deutschland die Realzinsen nach oben, da Deutschland eine unterdurchschnittlich niedrige Inflationsrate im Euro-Raum aufweist.

pitalistischen Ökonomie beides, nämlich Akkumulation von realem Kapital und mithin positives Wachstum und – *ceteris paribus*<sup>5</sup> – die Schaffung neuer Arbeitsplätze einerseits und finanzielle Stabilität andererseits. Bis Ende der 70er Jahre war das Niveau der realen Zinsen sehr niedrig, zeitweise in einigen Ländern nahe Null (vgl. obige Tabellen). Doch dann kam die böse Überraschung: Öffentliche und private Kreditnehmer, die Anleihen in US\$ aufgenommen hatten, waren, als der Realzins in den USA nahe Null, die Wachstumsraten der Weltwirtschaft hoch und die Exportpreise günstig waren, seit Ende der 70er Jahre

**Tabelle 3 – Zehn Länder mit den höchsten Realzinsen Ende 2002 und Ende 2003**

	Dezember 2002		November/ Dezember 2003
1. Brasilien	11,1	1. Brasilien	10,03
2. Türkei	9,4	2. Israel	7,1
3. Polen	7,0	3. Ungarn	6,3
4. Philippinen	4,3	4. Südafrika	6,1
5. Tschechien	3,4	5. Türkei	5,7
6. Hong Kong	3,0	6. Philippinen	4,9
7. Indonesien	2,5	7. Polen	4,0
8. Australien	2,5	8. Indonesien	3,3
9. Deutschland	2,3	9. Hong Kong	3,1
10. Mexiko	2,2	10. Taiwan	2,4

Quelle: Global Invest, nach: Folha de Sao Paulo, 18.12.03

So lange das Fixkurs-System von Bretton Woods funktionierte, lagen die Realzinsen unter der realen Wachstumsrate des BIP.<sup>4</sup> Dies war die Voraussetzung für das Keynesianische Positivsummenspiel von kredit-finanzierten Investitionen, die den Kapitalisten positive Renditen (Profitraten) brachten, aus denen die (ebenfalls positiven) Kreditzinsen an die Kreditgeber gezahlt werden konnten. Nur eine solche Konstellation ermöglicht in einer ka-

*»...mit hohen Zinsraten, gedämpfter globaler Nachfrage und sinkenden Rohstoffpreisen konfrontiert. In den drei Jahren, nach denen Mexiko die Zahlungen im August 1982 eingestellt hatte, mussten 24 Länder mit mittlerem Einkommen ihre Schulden bei Privatbanken neu verhandeln.«<sup>6</sup>*

Die Schuldenkrise der 80er Jahre nahm ihren Anfang. Das Niveau der Realzinsen stieg für die nächsten mehr als zwei Jahrzehnte über die Zuwachsraten des BIP. Erst gegen Ende der 90er

<sup>4</sup> Die Ursachen sind natürlich komplexer; sie haben mit dem Akkumulationsmodell nach dem zweiten Weltkrieg, der Phase der so genannten Wirtschaftswunder, zu tun. Darauf kann hier jedoch nicht eingegangen werden. Vgl. aber die methodischen und empirischen Analysen von Altvater/ Hoffmann/ Semmler 1979 und Brenner 2000 – um nur zwei der vielen Schriften zum Kapitalismus in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu nennen.

<sup>5</sup> Unter sonst gleichen Bedingungen.

<sup>6</sup> World Bank (2003): Global Development Finance 2003, Washington D.C.: 59, [http://www.worldbank.org/prospects/gdf2003/GDF\\_vol\\_1\\_web.pdf](http://www.worldbank.org/prospects/gdf2003/GDF_vol_1_web.pdf).

Jahre gingen die Realzinsen erneut leicht zurück. Inzwischen war aber der New Economy Boom vorbei und auch die realen Wachstumsraten des BIP waren rückläufig, so dass für die Indus-

trialänder, und für die Entwicklungsländer erst recht, die Differenz von Realzinsen und realem Wachstum positiv blieb.

## 2.4 Währungskonkurrenz und Hegemoniekrise

Welches sind die Gründe für hohe Realzinsen? Von der OECD<sup>7</sup> werden eher konventionell genannt: (1) die Kreditnachfrage zur Finanzierung der öffentlichen Defizite, die nachfrageseitig den Zinssatz nach oben treibt, (2) der Inflationsdruck in den 70er und frühen 80er Jahren, der sowohl mit der Entwicklung der Nachfrage als auch mit derjenigen der Kosten (*»Lohn-Preis-Spirale«*) erklärt werden kann. Mit der Inflation stiegen zunächst die Nominalzinsen, die beim Rückgang der Inflationsraten nicht im Gleichschritt gefallen sind. Denn die unterstellten Inflationsgefahren sind auch weiterhin mit restriktiver Geldpolitik, also hohen Zinsen, bekämpft worden. Dann wird (3) die Globalisierung der Finanzanlagen als Ursache erwähnt, weil auf der Suche nach den höchsten Renditen die Zinsen überall, an allen Finanzplätzen, angehoben werden mussten, um mobile Geldvermögen an *»Kapitalflucht«* zu hindern oder international hochgradig mobiles Kapital *»an den Standort«* zu binden und so die jeweilige Währung in der globalen Währungskonkurrenz zu stärken.

Dass (4) die Hochzinspolitik auch eine direkte Folge des Versuchs ist, mit monetären Mitteln die US-amerikanische Hegemonie auf Weltmärkten und in der Weltpolitik zu sichern, wird von der OECD nicht erwähnt. Doch sind bereits 1979 unter der Präsidentschaft Carters die Zinsen angehoben worden, um den Verfall des US-Dollars zu stoppen, eine politische Maßnahme, die unter dem nachfolgenden Präsidenten Reagan bis Mitte der 80er Jahre fortgesetzt worden ist. Realzinsen und Kurs des US-Dollars schossen in die Höhe, ein Debakel für alle jene Schuldner, die ihre Verpflichtungen in US-Dollar denominiert hatten.

Obendrein verschiebt sich in den meisten Ländern (5) das Niveau der realen Wachstumsrate des BIP nach unten (vgl. Tabelle 1). Dafür gibt es viele Gründe, nur zwei sollen kurze Erwähnung finden: Erstens müssten mit steigendem Niveau des Sozialprodukts die absoluten (realen) Zuwächse immer größer werden, um die Wachstumsrate auch nur konstant zu halten. Dies bereitet so lange keine Schwierigkeiten, wie die Potenzialgrenzen der Produktionsfaktoren nicht ausgeschöpft sind, was bei der Arbeit keine Probleme macht. Beim Kapital freilich sind Potenzialgrenzen vorhanden; diese bemessen sich an der erzielbaren Rentabilität bzw. Profitrate. Ist diese im Vergleich zu alternativen (Finanz)anlagen nicht hoch genug, unterbleiben Investitionen in die reale Ökonomie, der Akkumulations- und Wachstumsprozess stockt.

Zweitens hat ein mit dem bereits erreichten BIP-Niveau steigender absoluter Zuwachs von Material- und Energieströmen wegen der ökologischen Wirkungen auch negative ökonomische Effekte. In der neoklassischen Ökonomie werden diese unter *»externen Effekten«* verbucht. Die Degradation der Umwelt steigert sowohl die Arbeits- als auch die Kapitalkosten; hohe Aufwendungen sind zur Abhilfe notwendig.

In der globalen Konkurrenz werden zwar in aller Regel die Warenpreise nach unten, das Zins- und Renditeniveau aber nach oben konkurriert. Der gleichzeitig ausgelöste Stabilitätswettlauf führt zu sinkenden Inflationsraten, so dass die Realzinsen durch diesen Mechanismus ebenfalls nach oben gedrückt werden. Investitionen werden verteuert, das Wachstum also negativ beeinflusst. Die Schere zwischen realen Einkommenszuwächsen einerseits und andererseits monetären, im Zins verbürgten Ansprüchen von Kapitaleignern an Teile der Einkommens-

Wir haben es mit der paradoxen Lage zu tun, dass die Liberalisierung der Finanzmärkte seit den 70er Jahren die Konkurrenz der *»Finanzplätze«* und der Währungen verschärfte, so dass steigende Renditen und Zinssätze nicht mehr unter-, sondern nur noch überboten werden konnten. Andererseits wäre Kapitalflucht, im schlimmsten Fall eine Finanzkrise, die Folge gewesen.

<sup>7</sup> OECD (1993): Economic outlook, June 1993, Paris (OECD).

ströme öffnet sich. Der Widerspruch löst sich in den periodischen Finanzkrisen, deren Zahl und Heftigkeit in der

vergangenen Dekade enorm zugenommen hat.

## 2.5 Finanzinnovationen und Finanzkrisen

Hohe Realzinsen auf Geldvermögen machen deren Anlage besonders attraktiv. Davon ist sicherlich ein ganz entscheidender Impuls zur Liberalisierung der Finanzmärkte, zur Entwicklung innovativer Finanzprodukte und neuer Managementstrategien oder zur Nutzung der durch Deregulierung geschaffenen Spielräume für kleine und große, illegitime, halblegale oder gar kriminelle Geschäfte ausgegangen. Die deregulierten Finanzmärkte sind vom Virus der »Enronitis« oder »Parmalactose« befallen. Auch dagegen wird die Medizin der »good governance« verabreicht. Die Unternehmen sollen die Regeln der »corporate governance« befolgen. Doch ist deren Verbindlichkeitsgrad geringer als im Fall der Konditionalität gegenüber Regierungen. Es handelt sich zumeist um freiwillige Selbstverpflichtungen oder wenig verbindliche Leitlinien bzw. informelle Verhaltenscodizes.

(Neo)liberale Ökonomen und Politiker sehen in der sich öffnenden Schere zwischen Realzinsentwicklung und Wachstumsraten des BIP alles andere als finanzielle Repression, nämlich den positiven Anreiz, die ökonomischen Verhältnisse in Wirtschaft und Staat rational und effizient zu ordnen, um der disziplinierenden Wirkung der Finanzmärkte Rechnung zu tragen. Diese wird sogar zu einer »fünften Gewalt« in einer modernen Demokratie erhöht (so der ehemalige Vorstands-

chef der Deutschen Bank Breuer in einem Zeit-Gespräch, in: Die Zeit vom 27.4.2000). Die zu zahlenden Zinsen zwingen Schuldner, die zu Investitionszwecken aufgenommenen Beträge effizient zu verwenden. David Felix kritisiert diese »Effizienzmarkt-Hypothese« als theoretisch fragwürdig und empirisch nicht gesichert (Felix 2002). Denn die durch hohe Realzinsen konditionierte Projektauswahl kann »adverse« Wirkungen haben: Langfristig wirkende wachstums- und beschäftigungswirksame Investitionen werden zu Gunsten von scheinbar hochrentierlichen kurzfristigen Engagements unterlassen. Diese haben in den Finanzkrisen des vergangenen Jahrzehnts eine verheerende, weil extrem destabilisierende Rolle gespielt.

Realzinsen oberhalb der realen Wachstumsrate sind wegen der einseitigen und an die Substanz gehenden Transfers von verschuldeten Ländern zu den Gläubigern (vor allem in den Industrieländern) dafür verantwortlich, dass die Ungleichheit in der Welt entgegen den Millenniumszielen nicht geringer wird, sondern sogar steigt. Die Misserfolge bei der Armutsbekämpfung werden so lange nicht aufhören, wie die finanzielle Repression bleibt. Denn bei hohen Realzinsen ist »adverse selection« unvermeidlich. Je höher die Zinsen, desto kürzer die Laufzeit von Projekten.

Der Mangel an formellen Arbeitsplätzen ist eine Folge der zu teuren und daher unterbleibenden Investitionen; und die Arbeitseinkommen stehen unter dem Druck finanzieller Stabilitätskriterien.



## 2.6 (Entwicklungs)politische Konsequenzen: Aneignung gegen Enteignung

Die Volatilität der beiden strategischen Preise des Geldes ist hoch und das Zinsniveau gemessen an den realen Wachstumsraten des BIP »damaging«, wie die Weltbank schreibt bzw. »predatory«, wie Susan Strange oder »cannibalistic«, wie David Harvey urteilen würden. Die Funktionsweise der finanziellen Globalisierung ist nur gut für Geldvermögensbesitzer und schädlich für diejenigen, die von Arbeitseinkommen abhängig sind. Der Reichtum der einen steigt und hat inzwischen extreme, ja absurde Dimensionen angenommen. Der Mangel an formellen Arbeitsplätzen ist eine Folge der zu teuren und daher unterbleibenden Investitionen, und die Arbeitseinkommen stehen unter dem Druck finanzieller Stabilitätskriterien. Diese bestimmen die Politik, in Gestalt der Maastricht-Kriterien in Europa oder als Strukturanpassungspläne gemäß dem »Konsens von Washington« in Schwellen- und Entwicklungsländern. So entsteht ein schädlicher, mit finanziellem Druckpotenzial ausgestatteter globaler Rentenskapitalismus.



Die Dominanz der Finanzmärkte ergibt sich, wie gezeigt werden konnte, aus einem systemischen Zusammenhang, der nur systemisch und nicht durch Einzelmaßnahmen aufgelöst werden kann. Obendrein ist das System widersprüchlich, so dass Maß-

nahmen nicht immer eine eindeutig prognostizierbare Wirkung entfalten. Trotzdem können (und müssen) einige Schlüsse gezogen werden. Wenn die Konkurrenz auf liberalisierten Finanzmärkten zur Steigerung und nicht zur Absenkung des Zinsniveaus geführt hat und die Volatilität von Kursen und Zinsen sehr hoch geblieben sind, dann folgt schlüssig, dass die Konkurrenz eingedämmt und die Deregulierung der Märkte rückgängig gemacht werden müssen. Multilaterale Maßnahmen wie eine Devisenumsatzsteuer (»Tobin tax«) sind dazu gut, doch weniger gut geeignet als Kapitalverkehrskontrollen. Diese erfordern aber Macht und Selbstbewusstsein der politischen Akteure gegenüber den Finanzmärkten und den von ihnen abhängigen Politikern und Medien. Nichts läuft als technokratisch noch so gut begründeter Akt. Ohne die Mobilisierung einer globalen Öffentlichkeit lässt sich das System der Enteignung zu Gunsten von Finanzmärkten nicht überwinden. Dass die Mobilisierung möglich ist, hat sich seit den Auseinandersetzungen in Seattle 1999 oder Cancún 2003, auch auf den Weltsozialforen und den regionalen Ablegern, gezeigt.

Mittelfristig geht es gar nicht anders, als eine Politik der Zinssenkung und Wechselkursstabilisierung zu betreiben. Denn das reale Wachstum lässt sich nachhaltig – von kurzfristigen konjunkturellen Boomphasen abgesehen – nicht steigern, weder in Industrie- noch in Entwicklungsländern. Dagegen stehen nicht nur ökonomische, sondern auch Naturgesetze. Die hohen Renditen, an die sich Finanzkapitaleigner und Geldvermögensbesitzer gewöhnt haben, können nicht dauerhaft durch Ausplünderung derjenigen, die nicht über Geldvermögen verfügen, gesichert werden.

Wenn die Märkte weniger frei sind als in den Zeiten der heutigen Bonanza, dafür aber die Politik mehr Spielräume hat und weniger unter den Sachzwängen der finanziellen Repression leidet, können Zielzonen für Wechselkurse vereinbart und Grau- und Dunkelzonen der nicht legalen Ökonomie ins helle Licht gerückt werden. So würde der schädlichen Spekulation der Nährboden entzogen. Und mit dem verringerten Risiko von Kapitalanlagen würden auch die Risikoaufschläge und mithin die Zinsen sinken.

Foto: Indymedia

## Literatur

Altwater, Elmar/ Hoffmann, Jürgen/ Semmler, Willi (1979): Vom Wirtschaftswunder zur Wirtschaftskrise, Berlin

Brenner, Robert (2002): The Boom and the Bubble: The US in the World Economy, London/ New York

Felix, David (2002): The Rise of Real Long-Term Interests Rates since the 1970s: Comparative Trends, Causes and Consequences. Gutachten für die Enquete-Kommission «Globalisierung der Weltwirtschaft», Deutscher Bundestag, Berlin

Harvey, David (2003): The ‚New‘ Imperialism: Accumulation by Dispossession, in: Panitch, Leo/ Leys, Colin (ed): The New Imperial Challenge, Socialist Register 2004, London: 63-87

Mattick, Paul (1976): Die deflationäre Inflation, in: Altwater, Elmar/ Brandes, Volkhard/ Reiche, Jochen (Hrsg.): Inflation – Akkumulation – Krise, I, Handbuch 3, Frankfurt a.M./ Köln: 146-176

## 3. Fünf Jahre danach

### Eine Bilanz der HIPC-Initiative

#### Romilly Greenhill

1996 haben die Weltbank und der IWF die Entschuldungsinitiative für die ärmsten hochverschuldeten Länder (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC) ins Leben gerufen. Ihr Ziel war es, die Schuldenlast der 42 am meis-

ten verschuldeten Länder zu verringern. Nachdem in der internationalen Erlassjahrkampagne (Jubilee 2000) Millionen von Entschuldungsaktivisten Druck ausgeübt hatten, wurde die HIPC-Initiative 1999 ausgeweitet, so dass sie mehr Schuldenerlass für mehr Länder vorsah.

### 3.1 Schuldenerlass und die HIPC-Initiative

Die **Jubilee 2000 Kampagne** hatte zunächst insgesamt 52 Länder definiert, die einen Schuldenerlass benötigten. 1998 betrug die Gesamtschuld dieser Länder 375 Mrd. US\$, die über einen Zeitraum von bis zu 40 Jahren zurückgezahlt werden sollten. Fast anderthalbmal soviel wie ihr gesamtes Bruttosozialprodukt und fast viermal soviel wie ihre jährlichen Exporteinnahmen und weit über der Grenze dessen, was selbst bei Weltbank und IWF als tragfähig gilt. Jubilee 2000 hat – jedes Land einzeln betrachtet – geschätzt, dass mindestens 300 Mrd. US\$ dieser Schulden nicht rückzahlbar sind.

Als Antwort auf den Kampagnendruck identifizierten Weltbank und IWF damals 40 – heute sind es 42 – Länder, für die der HIPC-Schuldenerlass gelten sollte. Dies waren Länder, die sowohl arm waren – alle standen auf der Weltbankliste der »IDA only«-Länder<sup>1</sup> – als auch hoch verschuldet. Ihre Schulden betragen mindestens 150% ihrer Exporteinnahmen, bei einigen über 250% ihrer Staatseinnahmen. Die anderen elf Länder, die auf der Jubilee 2000 Liste standen,<sup>2</sup> wurden von der HIPC-Initiative nicht berücksichtigt und hatten somit keine Aussicht auf einen Schuldenerlass. Von Anfang an war die HIPC-Liste umstrit-

ten. Länder wie Nigeria verschwanden aus mysteriösen und wie es schien hoch politischen Gründen von der Liste.

Einfach arm und hoch verschuldet zu sein, reicht als Garantie für einen Schuldenerlass jedoch nicht. Um den Entscheidungszeitpunkt (*Decision Point*) unter HIPC zu erreichen, also den Punkt, wo der Schuldendienst reduziert wird (durch einen so genannten »Interim Erlass«), haben die Länder sowohl einen Nachweis zu erbringen, dass die IWF-Auflagen erfüllt werden (der so genannte *Track Record*) als auch ein Armutsstrategiepapier (*Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP*) vorzubereiten. Um den Abschlusszeitpunkt (*Completion Point*) zu erreichen, wo die Schuldenlast auf ein Niveau verringert wird, das als tragfähig gilt (150% der Exporteinnahmen eines Landes), müssen die Länder einen weiteren Nachweis erbringen, dass IWF-Reformen durchgeführt wurden, ein Armutsstrategiepapier vorbereiten und es für mindestens ein Jahr implementieren und eine Reihe von weiteren *Completion Point* Auflagen erfüllen.

Trotz jahrelangen hartnäckigen Kampagnen von Millionen von Aktivisten weltweit haben seit 1998 jedoch nur neun Länder eine Verringerung ihrer Schuldenlast erfahren. Dies ist ein schlechtes Ergebnis, selbst wenn man sich den ursprünglichen Zeitplan von HIPC ansieht, der davon ausging, dass Ende 2003 22 Länder den *Completion Point* erreichen würden. 13 der 53 ha-

Als Antwort auf den Kampagnendruck identifizierten Weltbank und IWF 1999 40 - heute 42 - Länder, für die der HIPC-Schuldenerlass gelten sollte.

Arm und hoch verschuldet zu sein, garantiert noch keinen Schuldenerlass. Hinzu kommen IWF-Auflagen, ein Armutsstrategiepapier und eine Reihe weiterer Auflagen.

1 Diese Länder erhalten nur konzessionäre Kredite der Weltbank und des IWF.

2 Eines der HIPCs, die Komoren, hatte nicht auf der Jubilee 2000 Liste gestanden.

Von den 13 Ländern, die sich augenblicklich in der Interimsperiode zwischen *Decision Point* und *Completion Point* befinden, haben nur zwei - Sierra Leone und die Demokratische Republik Kongo - noch keine Unterbrechungen in ihren IWF-Programmen erfahren.

ben mittlerweile den *Decision Point* erreicht und erhalten einen Erlass beim Schuldendienst, warten jedoch noch darauf, dass auch bei ihrem Schuldenbestand ein Erlass gewährt wird. Sieben Länder könnten zu einem späteren Zeitpunkt einen Schuldenerlass erhalten, während bei acht Ländern ein Schuldenerlass in absehbarer Zeit unwahrscheinlich ist, auch wenn sie auf der HIPC-Liste stehen. Sei es wegen bewaffneter Konflikte (Sudan, Somalia

und Liberia), sei es, weil davon ausgegangen wird, dass sie bereits eine tragfähige Schuldengrenze erreicht haben (Angola, Jemen, Kenia and Vietnam), oder weil sie nicht um Schuldenerlass gebeten haben (Laos). Bei elf Ländern der Jubilee-2000-Liste ist es sehr unwahrscheinlich, dass ihre Schuldenlasten verringert werden, da sie noch immer nicht auf der offiziellen HIPC-Liste stehen.

**Tabelle 1 – Das Schicksal der 53<sup>3</sup> Jubilee-2000-Länder**

Completion Point HIPCs (14)	Decision Point HIPCs (13)	Pre-Decision Point HIPCs (7)	HIPCs, die den Decision Point wahrscheinlich nicht erreichen werden (8)	Andere Länder (11)
Benin	Kamerun	Burundi	Angola	Bangladesch
Bolivien	Tschad	ZAR	Kenia	Kambodscha
Burkina Faso	Kongo DR	Elfenbeinküste	Laos	Äquatorialguinea
Guyana	Gambia	Komoren	Liberia	Haiti
Mali	Guinea	Kongo Rep.	Somalia	Jamaika
Mauretanien	Guinea-Bissau	Myanmar	Sudan	Marokko
Mosambik	Honduras	Togo	Vietnam	Nepal
Tansania	Madagaskar		Jemen	Nigeria
Uganda	Malawi			Peru
Nicaragua	Ruanda			Philippinen
Äthiopien	Sao Tomé und Príncipe			Simbabwe
Senegal	Sierra Leone			
Niger	Sambia			
Ghana				

### 3.2 Schuldenerlass bis heute<sup>4</sup>

Beim Kölner Gipfel 1999 kündigten die G7 an, die HIPC-Initiative wesentlich auszuweiten und bedeutend mehr Schulden zu erlassen. Es wurde versprochen, dass den ärmsten Ländern Schulden in Höhe von 100 Mrd. US\$ erlassen würden. Das war jedoch nicht alles zusätzliches Geld – 50 Mrd. US\$ waren bereits unter der ursprünglichen HIPC-Initiative 1996 vorgesehen gewesen, während 30 Mrd. US\$ sowie

so durch Mechanismen wie den Pariser

<sup>3</sup> Die 53 Länder entsprechen den ursprünglich 52 Ländern, für die Jubilee 2000 einen Schuldenerlass für nötig gehalten hatte, plus die Komoren, welche nicht auf der Originalliste standen, aber später von der Weltbank und dem IWF auf die HIPC-Liste gesetzt wurden.

<sup>4</sup> Die folgenden Angaben über Erlasse (sowie Tabelle 2) beziehen sich auf den nominalen Wert der Schuldtitel. Zu erwähnen ist, dass zu Redaktionsschluss dieses Reports im Juni 2004 bereits vier weitere Länder den *Completion Point* überschritten und damit den am *Decision Point* vorgesehenen Schuldenerlass (plus eines Topping up in zwei Fällen) erhalten hatten. HIPC II erbringt somit (in chronologischer Reihenfolge) für Nicaragua einen Schuldenerlass von 6,2 Mrd. US\$, für Senegal 1,1 Mrd. US\$, für Niger 1,1 Mrd. US\$ (was – im Gegenwartswert – einer am *Decision Point* festgelegten Reduktion um 0,52 Mrd. US\$ plus einem *Topping up* von 0,142 Mrd. US\$ entspricht), für Äthiopien 3,5 Mrd. US\$ (entsprechend – im Gegenwartswert – einer am *Decision Point* festgelegten Reduktion um 1,3 Mrd. US\$ plus einem *Topping up* von 0,7 Mrd. US\$).

Club erlassen worden wären. Davon abgesehen waren die vorgesehenen 100 Mrd. US\$ nur ein Drittel der insgesamt 300 Mrd. US\$, die nach Einschätzung der Jubilee-2000-Koalition hätten gestrichen werden müssen.

Nach Köln wurden noch mehr Schuldenerlasse versprochen. So boten noch im zweiten Halbjahr 1999 und 2000 einige westliche Regierungen, darunter die G7, an, 100% der bilateralen HIPC-Schulden zu streichen. Schätzungen zufolge wären dies bis zu 10 Mrd.

**Tabelle 2 – Schuldenstreichung für die 53 Jubilee 2000 Länder, in offiziellen Zahlen, Dezember 2003**

Art des Erlasses	Vorgesehen	Realisiert
Traditionelle Schuldenstreichung	30 Mrd. US\$	14,5 Mrd. US\$
HIPC-Erlass	50 Mrd. US\$	15,5 Mrd. US\$
»HIPC II« vorausgehende bilaterale Streichung	20 Mrd. US\$	0 Mrd. US\$
Zusätzlicher bilateraler Erlass	10 Mrd. US\$	1,7 Mrd. US\$
Topping up	1 Mrd. US\$	0,23 Mrd. US\$
Gesamterlass	111 Mrd. US\$	31,9 Mrd. US\$

Quellen: Jubilee Research, CAFOD und Jubilee Debt Campaign: »Did the G8 Drop the Debt?« (Mai 2003)/GDF 04

US\$ gewesen. 2002 wurde dann eine weitere Milliarde US\$ zur Aufstockung des Schuldenerlasses (das so genannte Topping up) angeboten, um die HIPC für fallende Rohstoffpreise zu entschädigen.

Viereinhalb Jahre später ist die Schuldenstreichung im Rahmen von HIPC weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Wie Tabelle 1 zeigt, waren im Dezember 2003 nur 31,9 Mrd. US\$ der Schulden abgeschrieben, fast die Hälfte davon (14,5 Mrd. US\$) geht auf traditionelle Schuldenerlassmechanismen anstatt auf HIPC zurück. Weitere 35,4 Mrd. US\$ Erlass sind für die damals 18 Länder in der Interimsperiode zwischen *Decision Point* und *Completion Point* vorgesehen, jedoch noch nicht gewährt, während der Elfenbeinküste zusätzliche 0,8 Mrd. US\$ versprochen wurden. Der zusätzliche bilaterale Erlass, den die westlichen Gläubiger anbieten, sollte sich schließlich den vorgesehenen 10 Mrd. US\$ annähern. Aber auch hier handelt es sich wieder einmal um einen Erlass, der versprochen, aber noch nicht gewährt ist.

Warum ist gemessen an den Erwartungen so wenig in die Tat umgesetzt worden? Der Grund ist, dass – abgesehen vom traditionellem Schuldenerlass, der noch am ehesten funktionierte – jede Art von Schuldenstreichung, die angeboten wurde, mit der HIPC-Initiative in Verbindung steht. Die HIPC-Initiative ist vor allem deshalb so problematisch, weil die Schuldner nur dann

Erlasse erhalten, wenn sie die fragwürdigen Kreditaufgaben des IWF erfüllen (*on track* sind). Im Rahmen dieser Kreditaufgaben müssen sie Strukturanpassungspolitiken umsetzen, unter anderem ihre Wirtschaft liberalisieren, de-regulieren, Handelsbarrieren abbauen, staatliche Schlüsselindustrien privatisieren und ihr Haushaltsdefizit ver-



ringern. Viele Länder sind nur sehr zögerlich diesem IWF-Diktat nachgekommen, vor allem den Auflagen zum Haushaltsdefizit und zur Privatisierung.

Weigert sich ein armes Land, diese Auflagen umzusetzen, so bewegt es sich nicht mehr im Rahmen der IWF-Programme (es ist *off-track*), die Folge ist eine Verweigerung des Schuldenerlasses. Für Sambia zum Beispiel wurde der Schuldenerlass aufgeschoben, weil der Präsident sich weigerte, die Staatsbank zu privatisieren. Seiner Meinung nach hatten Privatisierungen in der Vergangenheit oft zu Armut, Firmenaufkäufen und Arbeitsplatzabbau geführt.<sup>6</sup> Es gibt noch mehr solcher Beispiele. Von

Washington D.C.

Foto: Friends of the Earth

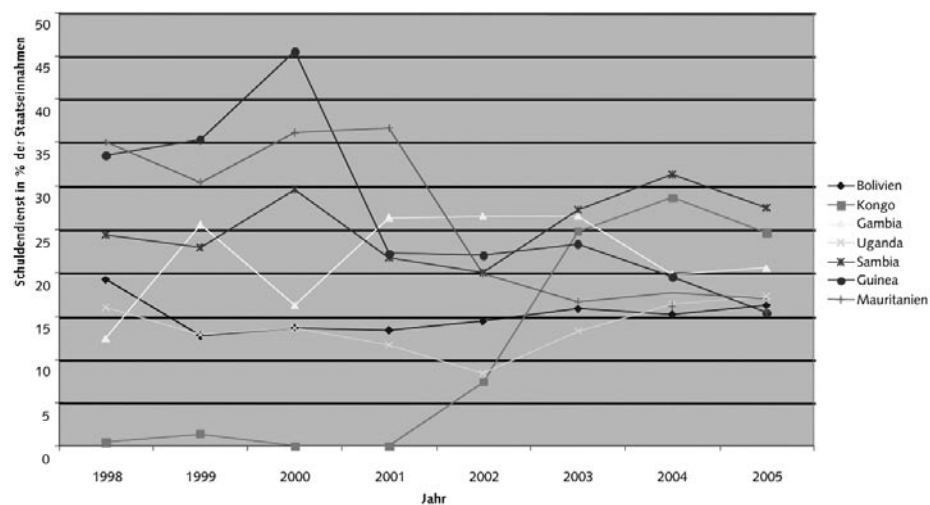
Es bringt wenig, Schuldentrückzahlungen zu verringern, wenn die Entwicklungshilfe in gleicher Höhe gekürzt wird.

den 13 Ländern, die sich augenblicklich in der Interimsperiode zwischen *Decision Point* und *Completion Point* befinden, haben nur zwei – Sierra Leone und die Demokratische Republik Kongo – noch keine Unterbrechungen in ihren IWF-Programmen erfahren. Man wird sehen, ob sie *on track* bleiben können und einen planmäßigen Schuldenerlass erhalten.

### 3.2.1 Schuldendienst

#### Grafik 1 – Schuldendienst im Verhältnis zu den Staatseinnahmen in 7 HIPC-Ländern

Quelle: GDF 04



Ob die HIPCs durch Schuldenerlass eine tragfähige Schuldenlast erreichen, hängt entscheidend davon ab, wie Schulden tragfähigkeit definiert wird. Oft überschätzen Weltbank und IWF das Exportwachstum und legen zu wenig Aufmerksamkeit auf externe Schocks.

Der Schuldendienst der 27 HIPCs, die den *Decision Point* überschritten haben, wurde durch die HIPC-Initiative beträchtlich verringert. Dies liegt daran, dass Länder in der Interimsperiode zwischen *Decision* und *Completion Point* eine Verringerung ihres Schuldendienstes bekommen, noch bevor irgendeine Reduktion des Schuldenbestandes vereinbart ist. Der jährliche Schuldendienst wurde um etwa 35% von 3,7 Mrd. US\$ 1998 auf 2,4 Mrd. US\$ 2002 verringert. Allerdings gibt es Vorhersagen, dass er bis 2005 wieder leicht ansteigen wird.

Der Rückgang des Schuldendienstes ist nicht in allen Ländern gleich. Einige, so z.B. Niger und Sambia, werden nach dem HIPC-Erlass mehr zahlen als in dem Zeitraum von 1998 bis 2000. Darüber hinaus werden selbst die HIPCs, die den *Decision Point* überschritten haben, trotz geringerer Schuldendienstlast noch immer im Durchschnitt fast 12% ihrer staatlichen Einnahmen für Tilgungen aufwenden müssen. Bei sieben Ländern (Bolivien, De-

mokratische Republik Kongo, Gambia, Guinea, Mauretanien, Uganda und Sambia) liegt die Prozentzahl 2005 sogar bei über 15% (Grafik 1).

Für die HIPCs ist allerdings nicht nur von Bedeutung, wie viel Geld sie für den Schuldendienst aufbringen müssen, sondern auch, wie viel Geld sie durch neue Hilfe erhalten. Es bringt wenig, Schuldentrückzahlungen zu verringern, wenn die Entwicklungshilfe in gleicher Höhe gekürzt wird. Diese Umschichtung von Entwicklungshil-

fe zu Schuldenerlassen mag stark verschuldeten Ländern in einem gewissen Maße mehr Vorhersagbarkeit und Flexibilität bei der Verwendung ihrer Gesamtressourcen geben. Letztendlich jedoch wird ein Verfahren, bei dem mit der einen Hand gegeben wird und mit der anderen genommen, nicht die zusätzlichen Ressourcen freisetzen, die dringend benötigt werden, um die Armut in den betroffenen Ländern zu reduzieren.

Nach der internen Evaluierungsabteilung (Operation Evaluation Department, OED) der Weltbank gibt es einige Hinweise darauf, dass Schuldenerlasse eher aus bereits vorhandenen Entwicklungshilfebudgets als mit neuem Geld finanziert werden. Unterm Strich bringt das den Entwicklungsländern keine Entlastung. Der OED-Report benutzt jedoch nur Daten bis 2000, also bevor die Auswirkungen der HIPC-Initiative wirklich zu spüren waren.

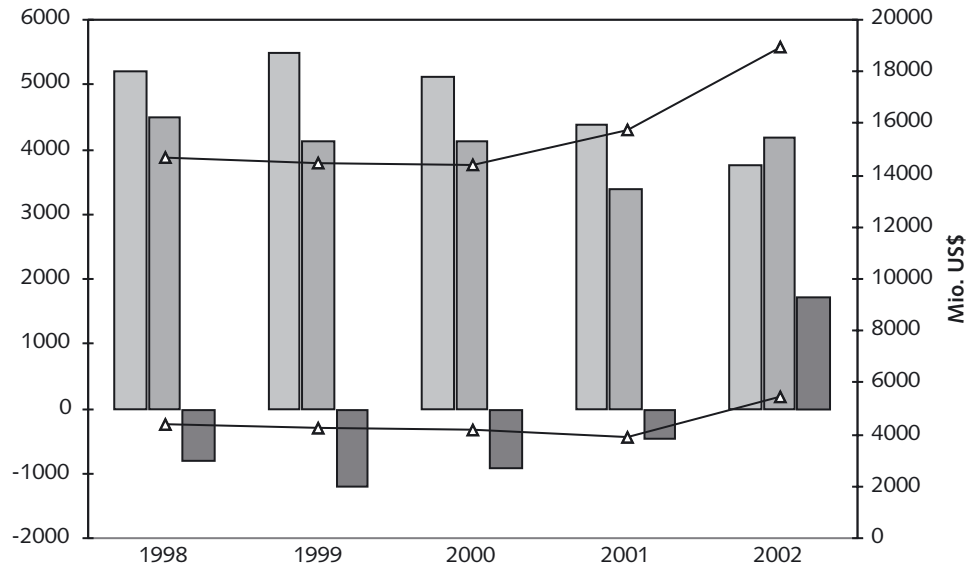
Die Schuldenerlasse, die aktuell gewährt werden, stammen aus einer Zeit, in der die Entwicklungshilfebudgets

auf einem historischen Tiefstand und im Sinken begriffen waren. Die Verpflichtungen von Monterrey, die 2002 bei der Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Mexiko beschlossen wurden,<sup>5</sup> sollen zu ei-

### 3.2.2 Schuldentragfähigkeit

Werden die HIPC's durch den Schuldenerlass eine tragfähige Schuldenlast erreichen? Die Antwort auf diese Frage hängt entscheidend davon

**Grafik 2 – Entwicklung der Verschuldungssituation der HIPC's (im Verhältnis zur ODA)**



■ Schulddienst (15) Pre-Decision Point HIPC's	5210,6	5483,2	5106,6	4392,7	3747,4
■ Schulddienst (27) Post-DP HIPC's	4508,3	4135,4	4129,3	3403	4189,7
■ Nettoressourcenflüsse (15) Pre-DP HIPC's	-819,11	-1195,31	-913,86	-462,43	1727,45
▲ ODA (27) Post-DP HIPC's	14660,79	14494,53	14393,52	15765,11	18911,89
▲ ODA (15) Pre-DP HIPC's	4391,49	4287,89	4192,74	3930,27	5474,85

ner Steigerung der Entwicklungshilfe führen. Wenn all diese Verpflichtungen umgesetzt werden – aber das ist mehr als ungewiss – würden die Hilfszahlungen bis 2006 um etwa 16 Mrd. US\$ ansteigen. Wenn die Zahlungen in der gleichen Proportionalität an die HIPC's fließen wie die aktuellen Hilfszahlungen – hier ist ein weiteres Fragezeichen zu setzen – würden die Nettoressourcenflüsse (Entwicklungshilfe abzüglich Schuldendienst) erheblich anwachsen.

Für die 15 HIPC's, die entweder darauf warten, den *Decision Point* zu erreichen, deren Schulden von Weltbank und IWF schon als tragfähig angesehen werden, oder die sich im Bürgerkrieg befinden, ist erst seit 2002 eine positive Bilanz der Nettoressourcenflüsse zu beobachten (Grafik 2).

ab, wie Schuldentragfähigkeit definiert wird. Gemäß dem Kriterium, das bei den meisten ärmsten hochverschuldeten Ländern angewandt wird,<sup>6</sup> ist die Schuld eines Landes dann tragfähig, wenn der Gegenwartswert (NPV)<sup>7</sup> der Schulden weniger als 150% der Exporteinnahmen beträgt.

<sup>6</sup> Länder mit sehr hohem Exportniveau und sehr hohen Staatseinnahmen können sich für die HIPC-Initiative unter der Kategorie »fiscal window« qualifizieren, bei der die Schulden auf unter die Tragfähigkeitsobergrenze von 250% der Einnahmen gesenkt werden. Diese gesonderte Regelung fand bereits Anwendung bei Mauretanien, Ghana, Guyana, Honduras, Senegal und Elfenbeinküste, die den Decision Point im Zuge der ursprünglichen HIPC-Initiative erreichten.

<sup>7</sup> Der Gegenwartswert (NPV/ Net Present Value) ist der Gesamtwert eines Schuldtitels – also Tilgung plus sämtlicher Zinsen für die gesamte, ursprünglich vereinbarte Laufzeit – zu einem bestimmten Zeitpunkt vor Ende der ursprünglichen Laufzeit, verringert um die Zinsen der Restlaufzeit.

Die als Linien ausgedrückte Entwicklung der ODA bezieht sich auf die rechte Werteskala. Quellen: GDF 04 und Development Assistance Committee (DAC) der OECD.

<sup>5</sup> S. ausführlich dazu 6. Kapitel »Zum Post-Monterrey-Prozess« von Martin Köhler.

## 36

Wenn man Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung als entscheidende Kriterien für die Definition von Schuldentragfähigkeit heranzieht, können Schuldenhöhe und Schuldendienst nur dann als tragfähig angesehen werden, wenn sie einem Land ausreichend Ressourcen lassen, um die Ziele menschlicher Entwicklung zu erreichen.

Die Erlasse, die bisher gewährt wurden, haben zwar einigen HIPC's genützt, bleiben jedoch weit hinter den Versprechungen von 1999 zurück.

Dieser Ansatz wirft jedoch einige Probleme auf. Erstens sind für die meisten Niedrigeinkommensländer Exporte eine hoch volatile und nicht vorhersehbare Größe. Die Deviseneinnahmen der meisten HIPC's sind von ein oder zwei Rohstoffen abhängig. Die Produktionsmenge dieser Exporte ist oft hochgradig beeinflussbar durch klimatische Bedingungen wie z.B. Dürre, während die Rohstoffpreise in kurzen Zeiträumen stark variieren können. Wenn die Weltbank und der IWF auf der Basis der durchschnittlichen Rohstoffpreise in den vergangenen Jahren den Punkt festgelegt haben, an dem die Schulden des Landes tragfähig sein sollen, so können sich im folgenden Jahr Produktionsmenge oder Weltmarktpreise so verändert haben, dass die Schulden des Landes dann nicht mehr tragfähig sind. NGOs haben der Weltbank und dem IWF oft vorgeworfen, das Exportwachstum zu überschätzen oder zu wenig Aufmerksamkeit auf mögliche externe Schocks zu legen, um die Schuldenreduktion zum Erreichen der 150% Grenze so gering wie möglich zu halten.

Im April 2002 schien es in der Tat so, als ob die schlimmsten Befürchtungen wahr geworden wären und die (relativen) Schulden selbst nach Schuldenerlass für die meisten der HIPC's weit über der 150% Tragfähigkeitsgrenze liegen würden. Leider enthalten Weltbank- und IWF-Berichte keine Informationen mehr darüber, welches der HIPC's wahrscheinlich ein tragfähiges Schuldenniveau zum *Completion Point* erreichen wird. Berechnungen von Jubilee Research im September 2002 auf der Basis von Weltbank- und IWF-Daten ergaben, dass zum damaligen Zeitpunkt nur Kamerun, Ghana, Guyana, Honduras, Madagaskar und Mali<sup>8</sup> sicher davon ausgehen konnten, dass ihre Schuldenlast unterhalb der HIPC-Grenze liegen würde. Im Juni 2002 wurde den Länder, die aus exter-

nen Gründen über der HIPC-Grenze lagen, eine Aufstockung des Schuldenerlasses (das so genannte *Topping up*) bei Erreichen des *Completion Points* angeboten. Der Zugang zu diesem zusätzlichen Erlass unterliegt jedoch sehr strengen Kriterien und die Summe, die für alle Länder zusammen angeboten wird – 1 Mrd. US\$ – ist völlig unzureichend. Bisher haben drei Länder – Burkina Faso, Niger und zuletzt Äthiopien – von dem *Topping up* profitiert.

Es gibt jedoch einen noch schwerwiegenderen Defekt bei der Bewertung der Schuldentragfähigkeit: Das Verhältnis von Schulden und Exporteinnahmen sagt nichts über die Fähigkeit eines Landes aus, die Grundbedürfnisse seiner Bevölkerung zu befriedigen und somit die international vereinbarten Entwicklungsziele zu erreichen (*Millennium Development Goals, MDG.*).

Wenn man nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung als entscheidendes Kriterium für die Definition von Schuldentragfähigkeit heranzieht, können Schuldenhöhe und Schuldendienstzahlungen nur dann als tragfähig angesehen werden, wenn sie einem Land ausreichend Ressourcen lassen, um die Ziele menschlicher Entwicklung zu erreichen. Wenn Gemeinden und Kommunen in den USA Bankrott gehen und ihre Schulden nicht länger bezahlen können, werden sie ja auch nicht gezwungen, die Basisdienstleistungen für Gesundheit und das Wohlergehen ihrer Bevölkerung aufzugeben. Genauso wenig sollte ein Land, das insolvent ist, gezwungen werden, die Ausgaben für Wasser und sanitäre Einrichtungen, Bildung, Gesundheit oder andere Basisdienstleistungen zu kürzen. Leider zeigen Analysen von Jubilee Research, dass die meisten HIPC's nach dieser Definition weit davon entfernt sind, Schuldentragfähigkeit zu erreichen, selbst nach dem HIPC-Schuldenerlass.

<sup>8</sup> Mali und Guyana haben beide im Laufe des Jahres 2003 den *Completion Point* erreicht. Ihre Schulden liegen nun unterhalb der 150% Grenze, wobei erwähnt werden sollte, dass Guyana sich »*under fiscal window*« für HIPC qualifizierte.



### 3.3 Schlussfolgerungen

Die Erlasse, die bis jetzt gewährt wurden, haben zwar einigen HIPC's durchaus genutzt, sie bleiben jedoch weit zurück sowohl hinter der versprochenen als auch der notwendigen Schuldenstreichung. Viel zu wenig Länder haben überhaupt Schuldenreduktionen erhalten und selbst einige von diesen müssen noch über 150% der Regierungseinnahmen aufbringen, um ihre Schulden abzuzahlen. Darüber hinaus wird die Mehrheit der HIPC's – selbst

nach Weltbank-Kriterien – ihre Schulden nicht auf ein tragfähiges Maß reduzieren. Und noch weniger werden ausreichend Schulden gestrichen, um die *Millenniums Entwicklungsziele* zu erreichen. Dringend benötigt wird eine neue Schuldenerlass-Initiative, die Schuldentragfähigkeit nach menschlichen Entwicklungskriterien definiert und die HIPC's von den entwicklungs-schädlichen Strukturanpassungsprogrammen des IWF entbindet.

Dringend benötigt wird eine Schuldenerlass-Initiative, die Schuldentragfähigkeit nach menschlichen Entwicklungskriterien definiert und damit auch die international vereinbarten *Millenniums Entwicklungsziele* in erreichbare Nähe rücken lässt.

## 4. Gender-Perspektive auf die Kapitalflüsse und deren realwirtschaftliche Auswirkungen

Brigitte Young

### 4.1 Asienkrise

#### 4.1.1 Makroökonomische Auswirkungen

Für den Zeitraum zwischen 1975 und 1997 hat der Internationale Währungsfonds 158 Finanzkrisen identifiziert. Dies schließt nicht die Währungskrisen in Thailand, Indonesien, Südkorea, Malaysia und den Philippinen ein. Ihren Ausgangspunkt nahmen diese Krisen 1997/98 durch die massenhafte Überliquidität in den großen Finanzzentren, die auf der Suche nach rentablen Anlagemöglichkeiten die attraktiv erscheinenden Schwellenländer mit Kapital überschwemmten. In der Zeit von 1990 bis 1996 erreichte der Kapitalzufluss in asiatischen Ländern durchschnittlich 5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die krassen Beispiele dafür waren Thailand und Malaysia. Während der 90er Jahre floss durchschnittlich über 10% des BIP von außerhalb in diese beiden Länder, erreichte in einem Jahr sogar 13 und 17%.

Sobald aber deutlich wurde, dass die Aufnahmefähigkeit dieser Länder – wegen ihrer unzureichenden Größe und der unzureichenden institutionellen Infrastruktur ihrer Finanzmärkte – begrenzt war, setzte eine abrupte Umkehr der Kapitalflüsse ein, die durch eine Spekulationswelle gegen die jeweiligen Währungen noch verstärkt wurde. In den fünf am meisten betroffenen asiatischen Ländern (Indonesien, Korea, Malaysia, Philippinen und Thailand) sanken die Netto-Kapitalzuflüsse von 92,9 Mrd. US\$ im Jahre 1996 auf 12,1 Mrd. US\$ Abflüsse 1997. Diese Schwankung von 105 Mrd. US\$ entspricht bei diesen fünf Ländern 11% des Vorkrisen-BIP. Die Finanzkrise begann in Thailand und breitete sich sehr schnell auf Indonesien, Korea und auf andere Staaten aus.

Dass die Finanzkrise in Asien eine schwere ökonomische Krise nach sich zog, ist nichts Außergewöhnliches. Überraschend ist viel mehr das Ausmaß dieses Einbruches. In Korea und Malaysia fiel das BIP 1998 um mehr als 5%, in Thailand um 8% und in Indonesien um ein katastrophales Ausmaß von 20%.

Die internationalen Finanzinstitute schlossen ihre Augen vor der einfachen Wahrheit: Wer Schulden in harter Währung macht, muss auch in der Lage sein, diese irgendwann in harter Währung wieder abzutragen.

#### 4.1.2 Strukturanpassungsmaßnahmen

In Reaktion auf die Strukturanpassungsprogramme versuchen Staaten zur Haushaltskonsolidierung ihre Ausgaben für soziale Dienstleistungen unverhältnismäßig mehr zu kürzen als die für Militär oder Verwaltung. Als universelle Tinktur für Staaten in Liquiditätsnot verschreibt der Währungsfonds strikte Haushaltskonsolidierung, Öffnung der Waren- und Gütermärkte, Erhöhung der Exporte bei gleichzeitigen realen Lohnkürzungen und Reduzierung der Nachfrage. Kürzungen im Bildungsbereich, in der Gesundheitsversorgung, bei Nahrungsmittel- und Transportsubventionen, Wasserversorgungsanlagen, Abfallbeseitigung und vielen anderen Versorgungsdienstleistungen treffen vor allem die Marginalisierten. Mit einem Globalisierungsblick »von unten« lässt sich feststellen, dass die Ausgangssituation für die Masse der unqualifizierten ArbeiterInnen und der Marginalisierten sich radikal verschlechtert hat. Arbeits- und Einkommensunsicherheit, Gesundheitsrisiken, Umweltprobleme, politische und gesellschaftliche Unsicherheiten, zuneh-

Soziale Fragmentierung, gesellschaftliche Desintegration und Armut wirken sich auf die Geschlechterverhältnisse, die sozialen Schichten und Ethnien sehr unterschiedlich aus. Bestehende Asymmetrien verschärfen sich.

mende private und staatliche Gewalt sind für viele der »most vulnerable« zum Alltag geworden. Aber diese soziale Fragmentierung, gesellschaftliche Desintegration und Armut wirkt sich in Bezug auf die Geschlechterverhältnisse, sozialen Schichten und Ethnien sehr unterschiedlich aus und verschärft dadurch die bereits existierenden geschlechtsspezifischen und sozialen Asymmetrien.

#### 4.1.3 Unterschiedliche Auswirkungen auf Männer und Frauen

Die asymmetrischen sozialen Auswirkungen der Finanzkrise sind noch fünf Jahre nach der Krise sichtbar, obgleich die »Hohen Priester« der Finanzwelt anhand makroökonomischer Daten bescheinigen, dass nach der Finanzkrise die Einbrüche in Bezug auf Wirtschaftswachstum, Zinssätze und Währungsmärkte meist nur kurzfristige Folgen hatten. Aus der Perspektive der sozialen Reproduktion sieht das aber ganz anders aus. Die rigide Anwendung des »Washington Konsens« mit den oktroyierten Haushaltskonsolidierungs- und Sparprogrammen hat die menschliche Unsicherheit und die Bedingungen für die soziale Produktion in diesen Ländern langfristig gefährdet. Frauen und Männer sind dem ökonomischen »melt-down« ausgeliefert, doch scheinen Frauen disproportional stärker von der ökonomischen Krise getroffen zu sein. Die Weltbank resümiert in einer Studie über die Auswirkungen der Finanzkrise in den Philippinen, dass durch die vorherrschende Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit Männer mehr Freiheit erworben haben, erwerbstätige Frauen aber umgekehrt mit der Belastung von verlängerten Arbeitszeiten und mit der zusätzlichen häuslichen Versorgung zu kämpfen haben.

Die Strukturanpassungsprogramme haben zu einer Expansion und Vertiefung des Marktes geführt, wodurch Frauen oftmals direkt dem ungeschützten Marktmechanismus ausgesetzt wurden. Durch die zunehmende Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung wird das Verhältnis zwischen produktiver Arbeit und unproduktiver Arbeit neu definiert und der Bereich des »Privaten« wird normativ im Vergleich zum öffentlichen Sektor auf-

gewertet. Zunehmend spielen sich die Prozesse der Produktion und sozialen Reproduktion in einem breiten Band von informeller, formeller, Familien- oder Subsistenzarbeit ab. Die Grenzen dieser ökonomischen Sphären sind relativ offen für Frauen und relativ rigide für Männer.

#### 4.1.4. Prekäre Dienstleistungsarbeit, Prostitution und Menschenhandel

Die existenzielle Unsicherheit und die Prekarisierung der Erwerbsarbeit ist die eine Seite der verheerenden sozialen Kosten der Asienkrise. Die andere Seite ist die zunehmende Flucht in die »bezahlte Reproduktionsarbeit« in Form von Prostitution, Unterhaltungsindustrie, Tourismus und Menschenhandel, welche das notwendige Einkommen für ganze Gemeinden und für die Überlebenschancen der eigenen Familie von Frauen generiert. Die Vereinten Nationen bezeichnen den Menschenschmuggel als das »am schnellsten wachsende kriminelle Geschäft der Welt«<sup>1</sup>. Besonders Frauen und Kinder bilden in diesem grenzüberschreitenden *circulus vitiosus* eine neue globale *service class*. Die Vereinten Nationen schätzen, dass vier Millionen Menschen 1998 von *trafficking* betroffen sind und einen Profit von über 10 Mrd. US\$ für kriminelle Gruppen erwirtschaften. Gleichzeitig übertrafen 1998 die Überweisungen von legalen und illegalen Migrantinnen an ihre Herkunftsländer 70 Mrd. US\$. In der Zwischenzeit zählen in den Philippinen die Devisenüberweisungen aus der globalen Unterhaltungsindustrie zu den drittgrößten Einnahmequellen des Landes. Nach der Finanzkrise fing Thailand ebenfalls an, aktiv Frauen als »Hausmädchen« in den Mittleren Osten, die USA, Europa und als »Entertainer« nach Japan zu »exportieren«. Bereits in der Zeit zwischen 1993 und 1995 wird die illegale Ökonomie in Thailand (Drogen, Menschenschmuggel, Prostitution, Glücksspiele) zwischen 11 Mrd. und 18 Mrd. US\$ geschätzt. Dies entspricht zwischen 8 und 13% des BIP.

Die Flucht in »bezahlte Reproduktionsarbeit« in Form von Prostitution, Unterhaltungsindustrie, Tourismus und Menschenhandel erwirtschaftet das Einkommen für ganze Gemeinden.

1 Frankfurter Rundschau, 27.2.02.

### 4.1.5 Export von Arbeitskräften

Die zunehmende Präsenz von Frauen nach der Asienkrise in der grenzüberschreitenden informellen und auch illegalen Ökonomie von Prostitution, Tourismus, Unterhaltungsindustrie und Hausmädchen wird durch zwei Aspekte besonders verschärft. Erstens zeigen Studien, dass ökonomische Not ein fundamentaler Eintrittspunkt für Frauen in die Prostitution ist. Zwei-

tens spielt die hohe Verschuldung vieler Länder eine wichtige Rolle in diesem Dreieck von einerseits der »Feminisierung des Überlebens« für Familien und ganzen Gemeinden, den hohen Gewinnen für die Schmuggler und Menschenhändler und den nötigen Deviseneinnahmen für die betroffenen Staaten. Zunehmend wird die Exportstrategie von non-skilled Arbeiterinnen zum Entwicklungsmodell vieler asiatischer Länder.

## 4.2 Finanzkrise in Lateinamerika

### 4.2.1. Versorgungsnotstände

Die gleichen asymmetrischen sozialen Auswirkungen der Finanzkrise traten auch nach den Turbulenzen in Lateinamerika in Erscheinung. Über die Hälfte der 37 Millionen Einwohner in Argentinien leben in Armut und über ein Drittel der Erwerbsbevölkerung hat zu wenig oder gar keine Arbeit. In einem der reichsten Länder Lateinamerikas war sogar die biologische Reproduktion in Gefahr. Eine steigende und durch Unterernährung verursachte Sterberate bei Kindern sind auf die Kürzungen im Gesundheitsbereich zurückzuführen. Während im Jahr 1998 Argentinien für die Gesundheit in der Provinz Tucumán noch 650 Dollar pro Kopf und Jahr ausgegeben hat, waren es 2002 lediglich 140 Dollar. Obwohl Argentinien 99 Millionen Tonnen Nahrungsmittel pro Jahr (Getreide, Fleisch, Vögel, Gemüse, Früchte und Fische) produziert und demnach die zehnfache Bevölkerungsmenge ernähren könnte, können derzeit fünf Millionen Argentinier nicht mit den erforderlichen Lebensmitteln versorgt werden. CARI-TAS aus Spanien sendet Nahrungsmittel, um die zunehmenden Hungerprobleme der Argentinier zu mildern.

### 4.2.2 Vor allem Frauen von Kürzungen beeinträchtigt

Als Hauptverantwortliche für die Ernährung ihrer Familien sind vor allem verarmte Frauen gezwungen, besonders viel Zeit für die Suche nach Lebensmitteln zu verbringen. Selbst wenn Frauen von Krankheit oder Arbeitslo-

sigkeit nicht direkt betroffen sind, so müssen sie Versorgungsleistungen, die der Staat nicht mehr gewährleisten kann, ohne Vergütung zusätzlich aufbringen. Auch im Bildungsbereich ist stark gekürzt worden. In einem Land, das bisher eine Alphabetisierungsrate von 96% vorweisen konnte, können nun Kinder wegen finanzieller Not nicht mehr die Schule besuchen. Nach einem UNICEF-Bericht verlassen 50% der jungen Menschen zwischen 13-17 Jahren vor dem Abschluss die High-School. Mädchen sind von der Krise besonders betroffen, da ihre Bildungschancen stark von kulturellen Faktoren, Armut im Haushalt, Kinderarbeit und sozialen Rollen abhängen.

Die hohe Arbeitslosigkeit, die Kürzung von 350.000 Stellen im öffentlichen Sektor durch die Regierung Anfang 2002 sowie die steigende Anzahl von Konkursen kleinerer und mittlerer Unternehmen haben den informellen Sektor und die Einführung der »Barter Ökonomie« (geldlosen Ökonomie) zur Überlebensstrategie vieler Argentinier gemacht. Das Einfrieren der Sparkonten (*corralito*) hatte besonders den Mittelstand getroffen, da dieser keinen Zugang mehr zu seinen Sparkonten hatte und deshalb keine Transaktionen in Bargeld vornehmen konnte. Dies wiederum wirkte sich indirekt vor allem auf ärmere Schichten aus, die zwar keine Bankkonten haben und deshalb auch von deren Einfrieren nicht direkt betroffen wurden, dafür aber von einer zunehmenden Verlagerung von Tätigkeiten in den informellen Sektor. Aber auch die informellen Aktivitäten – besonders für Hausangestellte in Familien der Mittelschicht – wurden stark

Werden in einer ökonomischen Krise die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit, Bildung, Daseinsfürsorge und soziale Einrichtungen reduziert, tragen Frauen die Hauptlast dieser Kürzungen.

eingeschränkt. Eine Umfrage der Weltbank, bei der 2800 Personen in Argentinien befragt wurden, ergab, dass vier von zehn Familien, die normalerweise Hausangestellte beschäftigten, dies 2002 aufgegeben oder reduziert hatten.

### 4.2.3 (Frauen-)Arbeit ersetzt Waren

Wenn in einer ökonomischen Krise die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit, Bildung, Daseinsfürsorge und soziale Einrichtungen reduziert werden, tragen Frauen die Hauptlast dieser Kürzungen, da sie die Hauptverantwortlichen für die »care Ökonomie«, die Reproduktion der Arbeitskraft und das soziale Gemeinwesen sind. Nach einem Weltbank-Bericht ersetzen sechs von zehn befragten Haushalten Produkte und Dienstleistungen durch häusliche Arbeit, welche – mit

geringen Ausnahmen – von Frauen geleistet wird. Drei von vier Frauen aus der armen Schicht leisten diese zusätzliche Arbeit, aber auch 43% der Mittelschicht. Viele Reinigungsmittel für Haus und Kleidung werden nicht mehr gekauft, sondern werden durch mehr Kraftaufwand im Haushalt ersetzt.

Hinzu kommt, dass durch Arbeitslosigkeit Männer in ihrem Selbstwertgefühl als Versorger in Frage gestellt werden. Dies führt wie auch in anderen Ländern oft zu mehr Gewalttätigkeit gegen Frauen und Kinder, Alkoholismus und zu Mehrarbeit für Frauen. Zunehmend sind Frauen gezwungen, die Rolle des Familienernährers zu übernehmen. Dies bedeutet nicht nur eine mehrfache Überbeanspruchung der Versorgungsökonomie, es führt auch zu sozialen und ökonomischen Konflikten und zu einer Gefährdung des sozialen Gemeinwesens.

Wenn Frauen durch die Arbeitslosigkeit der Männer gezwungen sind, die Rolle des Familienernährers zu übernehmen, bedeutet dies nicht nur eine mehrfache Überbeanspruchung der Versorgungsökonomie, sondern führt auch zu sozialen und ökonomischen Konflikten.

## 4.3 Verbesserungsvorschläge

Zu fordern ist die Einrichtung eines internationalen Insolvenzverfahrens für eine geregelte und faire Entschuldung von souveränen Schuldnerstaaten, die ihrer Entschuldung zum Schuldendienst nicht nachkommen. Die globale Finanzarchitektur muss re-reguliert werden, um auf finanzielle Instabilität und Volatilität der Kapitalbewegungen kurzfristig reagieren zu können und um die Gläubiger mit in die Verantwortung und Bewältigung von Finanzkrisen einzubeziehen. Die Re-Regulierung der Finanzmärkte kann aber nur dann Erfolg haben, wenn die Folgen makroökonomischer Wirtschaftspolitik und die Auswirkungen der Finanzkrisen auf die

Lebensrealität von Frauen in den Entwicklungsländern in die Verhandlungen mit einbezogen und vorbeugende Maßnahmen initiiert werden, damit die »menschliche Sicherheit« für Frauen, Kinder und Männer in den Staaten des Südens gewährleistet werden kann. Traditionelle Analysen zu den Krisentendenzen auf globalen Finanzmärkten können von den Einsichten der feministischen Ökonomie profitieren, die den Blick auf die »Globalisierung von oben« mit den Auswirkungen der »Globalisierung von unten« kombinieren, um die Verelendung und Verarmung ganzer Bevölkerungsschichten transparent und sichtbar zu machen.

Die Re-Regulierung der Finanzmärkte kann nur dann Erfolg haben, wenn die Folgen makroökonomischer Wirtschaftspolitik und die Auswirkungen der Finanzkrisen auf die Lebensrealität von Frauen in die Verhandlungen einbezogen und vorbeugende Maßnahmen initiiert werden. Traditionelle Analysen können von den Einsichten der feministischen Ökonomie profitieren.

## 5. Entschuldung: Perspektiven

Jürgen Kaiser

### 5.1 Entschuldung als Element globaler Strukturpolitik

Neben der Entschuldung der ärmsten Länder war vor allem die laufende Diskussion um ein Internationales Insolvenzrecht Ausdruck einer aktiven Entschuldungspolitik.

Vom Ausbruch der modernen Schuldenkrise 1982 bis zum Ende der 80er Jahre hatten die internationalen Gläubiger des Südens ein vor-modernes Verständnis von souveränen Schulden. Staaten könnten nicht pleite gehen, war ihre Standard-Antwort, wenn die damals entstehende Schuldenerlass-Bewegung sie zur Schuldenstreichung aufforderte, Schuldenerlasse also weder nötig noch angebracht schienen. Dass das Gegenteil richtig ist, und es keinen Sinn macht, immer größere Zahlungsrückstände vor allem auf Seiten der lateinamerikanischen Schuldnerländer mit immer abenteuerlicheren Konstruktionen zu refinanzieren, sahen zunächst die privaten, ein Jahr später auch die öffentlichen Gläubiger ein.

Mit dem *Brady-Plan*, bzw. den so genannten »*Toronto Terms*« des Pariser Clubs<sup>1</sup>, schufen Banken und Regierungen sich 1988/89 die Instrumente, die nötig waren, um mit staatlicher Überschuldung flexibler umzugehen. Eine ganze Dekade lang wurden danach die Möglichkeiten zum Schuldenerlass in den von den Gläubigern kontrollierten Gremien beständig ausgeweitet – bis hin zur Möglichkeit der vollständigen Schuldenstreichung durch einzelne Gläubiger für die ärmsten Länder im Rahmen der HIPC-II-Initiative.

Höhepunkt dieser Entwicklung war die »Kölner Schuldeninitiative« von 1999.<sup>2</sup> Sie versprach durch eine umfassende Entlastung und zahlreiche zusätzlich gewährte Vergünstigungen durch einige besonders großzügige Gläubiger die Schuldendienstquote der ärmsten hoch verschuldeten Länder, die Ende der 90er Jahre durchweg zwischen 20 und 40% gelegen hatte, auf eine Größenordnung von 8-10% zu drücken.<sup>3</sup> Unter dem Druck der weltweiten Erlassjahr2000-Kampagne markieren die vollmundigen Versprechungen von Köln den Höhepunkt eines Politikmodells, das Entschuldung als wirksamen Ressourcen-Transfer von Nord nach Süd und als ein Instrument aktiver globaler Strukturpolitik begriff – wenn auch in einem quantitativ sehr begrenzten Rahmen. Mit dem Einsetzen der globalen Rezession im Jahr 2001 drehte sich der Trend um. Entschuldung wurde, wieder unter der Ägide von Finanz- und Haushalts- statt von Entwicklungspolitikern, vor allem als Kostenfaktor begriffen. Entsprechend wird im Blick auf die in der vorherigen Phase geschaffenen Verfahren und Instrumente nunmehr ein Rollback betrieben.

<sup>1</sup> Im Pariser Club koordinieren sich die Regierungen, die Gläubiger von Staaten des Südens sind; ausführlicher siehe: Kaiser, J.: *Schuldenmanagement à la Louis XVI*; <http://www.erlassjahr.de>.

<sup>2</sup> Auch »HIPC-II« oder »Erweiterte HIPC-Initiative« genannt.

<sup>3</sup> S. 3. Kapitel »Fünf Jahre danach« von Romilly Greenhill.

<sup>4</sup> »Sovereign Debt Restructuring Mechanism«, von der damaligen Vizedirektorin Anne Krueger 2001 vorgeschlagen. Wichtigste Aspekte waren ein zeitweiliges Schuldendienstmoratorium und die Möglichkeit, mit 75 Prozent der Gläubiger eine bindende Vereinbarung zwischen Schuldner und Gläubigern zu treffen.

## 5.2 Rollback

Neben der Entschuldung der ärmsten Länder unter der HIPC-II-Initiative war vor allem die laufende Diskussion um ein Internationales Insolvenzverfahren gemäß dem Modell des IWF<sup>4</sup> Ausdruck einer aktiven Entschuldungspolitik. Die den HIPC-Prozess im Auftrag der Gläubigerregierungen betreibenden Internationalen Finanzinstitutionen Weltbank und IWF versuchen zwar weiterhin, den Eindruck zu erwecken, der Prozess sei auf einem guten Weg. Aber das Gegenteil ist der Fall:

- Die in Köln abgesenkte Grenze für tragfähige Verschuldung wird in vielen Fällen gar nicht erreicht.

In den letzten fünf Jahren hat es wechselnde Hochrechnungen von Weltbank und Währungsfonds hinsichtlich des tatsächlichen Schuldenniveaus der HIPCs nach dem Completion Point, also der Beendigung der Entschuldung, gegeben. In der Tendenz wurden die Zahlen immer realistischer, d.h. das Verschuldungsniveau stieg regelmäßig an. Die letzte vertrauliche Berechnung der IDA<sup>5</sup> kommt zu dem Ergebnis, dass ohne zusätzliche Schuldenerleichterungen (s.u.) von 14 untersuchten HIPCs, die sich im Entschuldungsprozess befinden, neun das Ziel nicht erreichen werden, dass die Schulden nicht mehr als 150% der Exporterlöse betragen.

- Einnahmeerwartungen wurden viel zu hoch angesetzt, um die notwendige Entlastung möglichst gering zu rechnen.

Nach dem Kölner Gipfel haben Weltbank und Währungsfonds eine Projektion der Schuldendienstquote und anderer relevanter Indikatoren für die Belastung der HIPCs vorgelegt. In der Summe stand am Ende eine Schuldendienstquote von durchschnittlich 8%. Dieses überraschend moderate Ergebnis war nur möglich, indem die zu erwartenden Exporteinnahmen unrealistisch hoch prognostiziert wurden. Berühmt

wurden in dieser Zeit die typischen V-förmigen Kurven, bei denen fallende Einnahmen sich just am Übergang von der Realität zur Prognose auf wunderbare Weise in Aufwärtstrends verwandelten. Nach heftiger Kritik von außen und aufgrund der eindeutigen Datenlage haben Bank und Fonds ihre optimistischen und weitgehend unbegründeten Annahmen revidiert. Seither wird über den Bedarf für eine nachträgliche Ausweitung des Erlasses, das »*Topping up*«, diskutiert.

- »*Topping up*« als freiwillige Gratifikation der Gläubiger

Beim Gipfel in Kananaskis hatten die G7 im Sommer 2002 offiziell zugegeben, dass ihre eigenen Projektionen für künftige Einnahmen fehlerhaft waren und nach unten korrigiert werden mussten. Als Konsequenz boten sie den betroffenen Ländern eine Aufstockung (»*Topping up*«) des Erlasses an, damit sie beim *Completion Point* das Ziel der HIPC-Initiative, eine Gesamtverschuldung (Barwert) von 150% der jährlichen Exporteinnahmen, erreichen können. Das *Topping up* sollte aber nur in begründeten Ausnahmefällen wie Naturkatastrophen oder einem Preisverfall wichtiger Rohstoffe gewährt werden. Zwei Bedingungen wurden dafür festgelegt:

1. Das betroffene Schuldnerland muss nachweisen, dass externe Einflüsse die wirtschaftlichen Aussichten verschlechtert haben.
2. Wenn nachgebessert wird, dann sollen alle zusätzlich erbrachten Leistungen bilateraler Geber dabei bereits berücksichtigt werden.

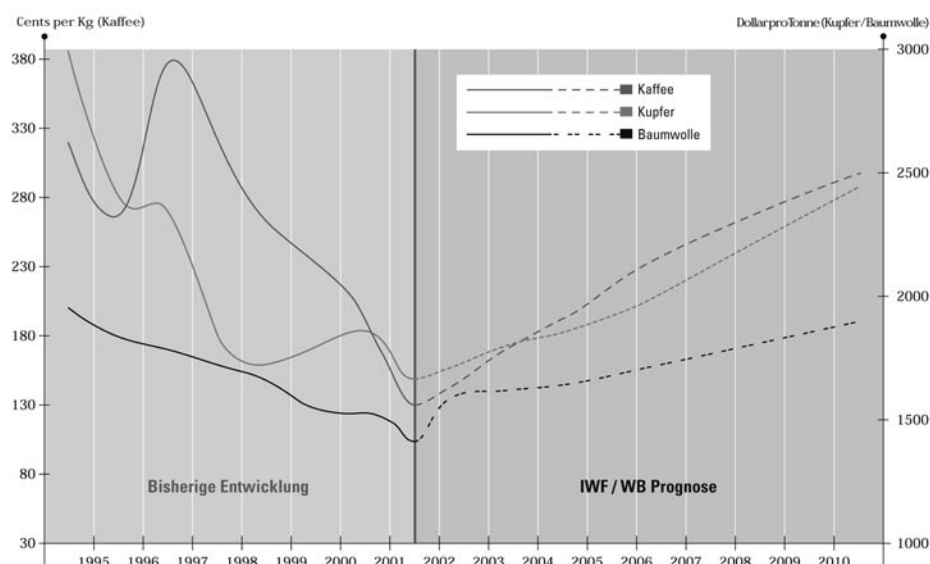
Der politische Trick der ersten Bedingung besteht darin, jeden anderen Grund für eine schlechtere Entwicklung von vornherein auszuschließen. Dass etwa die Hochrechnungen der Bank nichts anderes gewesen sind als der Versuch, die Entschuldung (vorläufig) billig zu rechnen, kommt als Möglichkeit gar nicht vor. Der nunmehr großzügig seinen Schuldenerlass aufstockende Gläubiger hat sein Täuschungsmanöver erfolgreich vertuscht.

Seit 2001 dreht sich der Trend um: Entschuldung wird, wieder unter der Ägide von Finanz- und Haushalts- statt von Entwicklungspolitik, vor allem als Kostenfaktor gesehen.

In einem »vorwärtsgewandten« IWF-Papier geht es nicht mehr um einen Erlass untragbar hoher Altforderungen, sondern nur noch um die Neuverschuldung.

<sup>5</sup> IDA: Enhanced HIPC Initiative: Considerations regarding the calculation of additional debt relief at the completion point, Paper prepared by the acting corporate secretary for discussion at the informal meeting Sept. 2nd 2003: 9.

Quelle: Global Commodity Index Price Prospect (2000/2001)



### 5.3 Neudefinition von Schuldentragfähigkeit

Die 1999 auf dem Kölner G7-Gipfel beschlossene Tragfähigkeitsgrenze eines Schuldenstands von maximal 150% der Exporte soll nun in ein »Sicherheitspolster« umdefiniert werden.

Zu Beginn des Jahres 2003 hat im IWF eine Diskussion um den Begriff »Schuldentragfähigkeit« begonnen, welche in den Jahren seit dem Beginn der ersten HIPC-Initiative NGOs weder mit Kritik noch mit konstruktiven Vorschlägen hatten in Gang bringen können. Stets hatten die IFIs darauf beharrt, die Entlastungsziele unter HIPC seien wissenschaftlich abgesichert, und in Ländern außerhalb des HIPC-Kreises gebe es ohnehin keinen Bedarf für eine auf Tragfähigkeit orientierte Entschuldung.

In einem Papier zur Schuldentragfähigkeit in Niedrigeinkommensländern<sup>6</sup> präsentiert der IWF nun einen »vorwärtsgewandten Ansatz«. Die »Vorwärtsgewandtheit« besteht zum einen darin, dass man über die Berechnungen und Annahmen der Vergangenheit bitte nicht mehr reden möchte. Nicht die Frage nach einem eventuellen Erlass untragbar hoher Altforderungen ist Gegenstand des Papiers, sondern die nach dem eventuellen Überschreiten einer kritischen Marke infolge von exzessiver Neuverschuldung nach dem Erlass unter HIPC.

Zentrale Botschaft des Papers ist die Neu-Interpretation der HIPC-Tragfähigkeitsgrenze. Wurde beim Kölner Gipfel noch von einer Ausweitung der

HIPC-Initiative mit dem Ziel gesprochen, mehr Ländern schneller weitergehenden Schuldenerlass zu gewähren, taucht plötzlich der Begriff eines »Sicherheitspolsters« auf, das Köln über die – so wird suggeriert – eigentlich ausreichende Entlastung auf 200-250% bereitgestellt habe.<sup>7</sup> Eine derartige Begrifflichkeit gibt es in den Originaldokumenten des Kölner Gipfels indes nirgends. Vielmehr heißt es in dem maßgeblichen Bericht der Finanzminister an den Kölner Gipfel: »Die für die Einstufung als tragfähige Schuldenlast geltenden Zielwerte sollen überprüft und niedriger angesetzt werden. Wir unterstützen folglich die Senkung der Relation Schuldenstand/Exporte von derzeit 200-250% auf 150%.«<sup>8</sup>

Eine stillschweigende Rücknahme der Kölner Beschlüsse und die Umdefinition der 150% in ein »Sicherheitspolster« würde die Gläubiger schlagartig in eine sehr angenehme Position manövrieren: Die meisten der derzeit 19 Länder, die sich in der Interim-Periode zwischen *Decision* und *Comple-*

<sup>7</sup> Wiederum ein Vierteljahr später geht der Direktor der HIPC-Abteilung in der Weltbank, Vikram Nehru, den nächsten Schritt weiter, indem er erklärt, »Schuldentragfähigkeit sei niemals wirklich bei 150% NPV festgelegt worden.« S. Lanzet, P.: HIPC-II on the anvil. Report on a sherpa workshop, Berlin Nov. 12th 2003.

<sup>8</sup> Bericht der G7 Finanzminister zur Kölner Schuldeninitiative an den Kölner Weltwirtschaftsgipfel, Frankfurt/ M. 12.6.1999.

<sup>6</sup> IMF: Debt Sustainability in Low-Income Countries – Towards a Forward Looking Strategy; May 23rd 2003, pt. 14 und insbesondere Fußnote 19.



tion Point befinden, werden in absehbarer Zukunft einen Schuldenstand zwischen 150% und 200% ihrer jährlichen Exporteinnahmen aufweisen. Wird die Tragfähigkeitsgrenze von 150% zurück auf 200-250% angehoben, verwandelt sich das Verfehlen des HIPC-Ziels<sup>9</sup> plötzlich in eine über das notwendige Maß hinausgehende Entschuldung, mithin als ein Akt besonderer Großzügigkeit. Und das ohne einen Cent zusätzlicher Kosten.

Perfektioniert wird diese neue Definition der Tragfähigkeitsgrenze durch die 1999 erstmals auf Uganda angewandte Technik, die zusätzlichen bilateralen Erlasse in den HIPC-Erlass einzurechnen und dadurch die in Köln ei-

gentlich als zusätzliche Leistung für die HIPCs von den Gläubigerregierungen zugesagten Erleichterungen de facto den multilateralen Gläubigern zugute kommen zu lassen. Das oben erwähnte interne IDA-Papier zum eventuellen Erlass von »Überhangschulden« (*»Excess Debt«*) am *Completion Point* beschreibt die seinerzeit erstmals angewandte Praxis bereits als »Normalfall«: Erst wenn alle zusätzlichen Leistungen erbracht worden sind, wird der von (verbliebenen) bilateralen und multilateralen Gläubigern zu tragende eigentliche HIPC-Erlass berechnet. Auf diese Weise kann das Schuldnerland in keinem Fall ein Niveau unterhalb von 150% erreichen.

## 5.4 Internationales Insolvenzverfahren

Für Länder außerhalb des HIPC-Kreises zeichnete sich eine Perspektive auf wirksame Entschuldung ab, als die Vizedirektorin des IWF, Anne Krueger, einen Vorschlag für ein Internationales Insolvenzverfahren (*Sovereign Debt Restructuring Mechanism – SDRM*) vorlegte. Unter dem Eindruck der drohenden Insolvenz Argentiniens und der ausbrechenden Unsicherheiten nach dem 11.9. versuchte der IWF, der bis dahin beständig erklärt hatte, für neue umfassendere, womöglich unparteiische Entschuldungsverfahren gebe es keinen Bedarf, sich an die Spitze der Bewegung zu stellen. Auch wenn SDRM Ansprüche von Fairness und Rechtsverbindlichkeit, wie sie NGOs zum Kriterium machen,<sup>10</sup> bei Weitem nicht erfüllte, stellte es doch eine Chance auf eine dringend notwendige internationale Regulierung dar. Im April 2003 verweigerte die US-Regierung, die im Vorstand des IWF über eine Sperrminorität verfügt, dem von ihr selbst angestoßenen Projekt die Unterstützung und beendete die Bemühungen des IWF-Stabes – zumindest vorläufig. Analog zum militärisch-politischen Krisenmanagement der Bush-Administration fährt auch in der Frage der Entschuldung der

Zug inzwischen in die entgegengesetzte Richtung:

- **Unilateralismus und ad-hoc-Verfahren statt globaler Regulierung**

An die Stelle des SDRM treten inzwischen Vertragsklauseln, welche mehr und mehr Bestandteil neuer Anleiheemissionen in Emerging Market-Ländern geworden sind. Im Krisenfall sollen sie eine umfassende Restrukturierung von Zahlungsverpflichtungen innerhalb der häufig atomisierten Gläubigergruppe erleichtern. Der Ernstfall für eine solchen Regelung steht allerdings noch aus.

Wie die US-Regierung sich darüber hinaus das Krisenmanagement außerhalb der Anleihemärkte vorstellt, dokumentierte sie zum Jahresende 2003 eindrucksvoll mit der Mission ihres Sonderbeauftragten für die Irak-Schulden James Baker. In der wahrscheinlich wirksamsten Entschuldungskampagne aller Zeiten sammelte der ehemalige Außen- und Finanzminister der USA die Zustimmung aller wichtigen Gläubigerländer – darunter die europäischen Kriegsgegner und die ehemaligen arabischen Golfkriegsfinan-

Auch wenn der Vorschlag des IWFs für ein Internationales Insolvenzverfahren bei Weitem unter den NGO-Standards von Fairness und Rechtsverbindlichkeit lag, stellte dies dennoch eine Chance auf eine dringend notwendige internationale Regulierung dar.

<sup>9</sup> S. jüngst das IWF-Arbeitspapier: Fedelina, A. & Kudina, A.: Fiscal sustainability in African HIPCs: A policy dilemma, IMF, Sept. 2003.

<sup>10</sup> S. erlassjahr.de: Entschuldung fair ändern. Kampagnenhandbuch. Düsseldorf 2003 sowie: Raffer, K.: Anforderungen an ein Internationales Insolvenzrecht, in: WEED-Schuldenreport 2000.

## 46

Fairnesstour 2004, hier in Nürnberg

Foto: erlassjahr.de

Ägypten bekam einen Erlass als Belohnung für das Wohlverhalten im zweiten Golfkrieg, Polen als Anreiz auf dem Weg in die Marktwirtschaft, ...

Die norwegische Regierung hatte der Weltbank untersagt, ihren zusätzlichen bilateralen Erlass in die HIPC-Entschuldung einzurechnen und damit sichergestellt, dass dieser dem Schuldnerland und nicht den Internationalen Finanzinstitutionen zugute kommt.

ciers – zu einem Teilschuldenerlass für den Irak ein. Die wirtschaftliche Vernunft, die in der Forderung nach einem weitgehenden Erlass der mit rund 200 Mrd. US\$ untragbaren Schulden des Irak steckt, instrumentalisierte Baker geschickt für das sehr vordergründige Interesse der US-Regierung, einen Teil der Kosten des Wiederaufbaus auf andere Staaten abzuwälzen. Die deutsche Bundesregierung, die bis zum November 2003 noch selbst durch die Entwicklungsministerin hatte erklären lassen, Schuldenerlass für den »ölsreichen Irak« komme gar nicht in Frage, nahm die Kurve zum Schulterchluss mit den USA und ihren ebenfalls nachgebenden europäischen Verbündeten allerdings nicht unelegant: Im Spiegel-Interview bezog sich der Bundeskanzler erstmals positiv auf das Londoner Schuldenabkommen von 1953 – auch dem gerade von der Diktatur befreiten Deutschland sei damals in der Schuldenfrage geholfen worden.

Bereits in anderen Fällen hatte die US-Regierung sich um zuvor lange gehegte Heilige Kühe des Schuldenmanagement wenig gekümmert: Ägypten bekam einen Erlass als Belohnung für das Wohlverhalten im zweiten Golfkrieg, Polen als Anreiz auf dem Weg zur Marktwirtschaft, und das Nach-Milosevic-Jugoslawien erhielt einen 2/3-Erlass, der nach den Regeln des Pariser Clubs eigentlich nur für Hochverschuldete Niedrigeinkommensländer (zumeist in Subsahara-Afrika) vorgesehen ist.

Beim G8-Gipfel im französischen Evian wurde diese Praxis nun legali-

siert: Mit dem »Evian-Approach« beschlossen die mächtigsten Club-Mitglieder, künftig könne ohne Rücksicht auf irgendwelche Gleichbehandlungsprinzipien jedes Land im Pariser Club eine »maßgeschneiderte« Entschuldung erhalten. Wer danach allerdings



meinte, das Über-Bord-Werfen der häufig absurden Erlassregeln des Pariser Clubs öffne weitergehenden Entschuldungen auch der kritischen Mitteleinkommensländer Tür und Tor, sah sich nach dem Evian-Gipfel eines Besseren belehrt: Genau zwei Länder erhielten seither »Evian-Lösungen«: Ecuador und Kenia, beide Länder mit kritischen Entschuldungsindikatoren und knapp über oder deutlich unter der Grenze für Niedrigeinkommensländer. Herausgekommen ist in beiden Fällen eine Umschuldung zu den Konditionen der »Houston Terms«, d.h. mit leicht abgesenkten Zinssätzen und mittelfristigen Rückzahlungsperioden. Von realen Schuldenerlassen keine Spur! Das Prinzip von Evian heißt nicht »mehr Erlass«, sondern »Erlass gemäß den politischen Interessen wichtiger Club-Mitglieder«.

## 5.5 Rolle der Bundesregierung - Bundesregierung auf Tauchstation

Zum G7-Gipfel 1999 in Köln hatte die damals neue rot-grüne Bundesregierung Entschuldung als profilierungsträchtiges Politikfeld identifiziert, und – mit dem Rückenwind einer starken zivilgesellschaftlichen Bewegung – die Reform der festgefahrenen HIPC-Initiative betrieben. Seither ist sie weitgehend von der Bühne der internationalen Entschuldungspolitik verschwunden. Dies wird an zwei Stellen besonders deutlich:

- Dem Rollback der Kölner Schuldeninitiative wird von Seiten ihrer Väter und Mütter keinerlei Wider-

<sup>11</sup> »Die Entlastung erhöht sich noch durch zwei von den meisten bilateralen Gläubigern geplante **Zusatzmaßnahmen**: (...) Genereller Erlass von 100% der **vor-cut-off-date Handels-schulden** auch dann, wenn im engeren Berechnungsrahmen der erweiterten HIPC-Initiative eine niedrigere Erlassquote ausgereicht hätte, um eine tragfähige Verschuldungsposition zu erreichen.« (Hervorhebung im Original), aus: BMZ-Referat 401: Erweiterte HIPC-Initiative: Sachstand, Pkt. 1.1.

stand entgegengesetzt. So hat zum Beispiel die norwegische Regierung es der Weltbank untersagt, ihren zusätzlichen bilateralen Erlass in die HIPC-Entschuldung einzurechnen und damit sichergestellt, dass dieser dem betroffenen Schuldnerland und nicht den Internationalen Finanzinstitutionen zugute kommt. Die Bundesregierung, die im HIPC-Sachstandsbericht von 2001<sup>11</sup> noch die zusätzlichen Erlasse als besondere Leistung für die betroffenen Länder hervorgehoben hatte, tat nichts dergleichen. Dabei geht es bei dieser kleinen buchhalterischen Übung nicht um Peanuts. Nach vertraulichen Berechnungen der Weltbank entgehen den HIPC-Sachen Schuldenerlasse im Umfang von 1,8 Mrd. US\$.<sup>12</sup>

- Der Deutsche Bundestag hat im Jahr 2002 zwei Mal die Bundesregierung

aufgefordert, sich für ein Internationales Insolvenzverfahren einzusetzen. Entsprechend taucht ein faires und transparentes Entschuldungsverfahren auch zwei Mal als erklärtes außen- und entwicklungspolitisches Ziel im Koalitionsvertrag von 2002 auf. Gleichwohl nahm die Bundesregierung den Abgang des SDRM achselzuckend zur Kenntnis. Bemühungen, im Zusammenhang mit dem Nachfolgeprozess der Financing-for-Development-Konferenz der Diskussion um ein Internationales Insolvenzverfahren einen anderen, womöglich gar geeigneteren Ort in der UNO zu geben, wurden von Deutschland aktiv unterbunden: auf Druck des BMF und entgegen den Interessen des in Sachen UNO eigentlich federführenden Auswärtigen Amtes.

Bemühungen, ein Internationales Insolvenzverfahren etwa über die UNO zu etablieren, wurden von Deutschland aktiv unterbunden: Das Bundesfinanzministerium dominierte gegenüber dem eigentlich federführenden Auswärtigen Amt.

## 5.6 Neue Töne aus dem Süden

Innovation in Sachen Schuldenmanagement kommt indes aus einer Ecke, aus der man es nicht vermutet hätte. Der eigentlich nur als profillose Alternative zum neoliberalen Frankenstein Carlos Menem ins Amt des Argentinischen Präsidenten gewählte Nestor Kirchner zeigt als erster Staatschef des Südens in der Auseinandersetzung mit den Gläubigern des seit 2002 insolventen Argentinien eine harte Haltung: Den Anleihegläubigern bietet Argentinien den Umtausch ihrer Papiere in neue Anleihen mit 25% des Wertes der ursprünglichen an; den Pariser Club, der Argentinien mehr oder weniger deutlich aufgefordert hat, seine Schulden dort endlich (unter »Evian«) umzuschulden, hält Kirchner hin; dem IWF, der Buenos Aires vorrechnet, dass 4-5% des jährlichen Bruttosozialprodukts für die Zahlung der Zinsen das

absolute Minimum sind, ringt er ein Abkommen mit einer Obergrenze von 3% ab. Und das Erstaunlichste: Anders als Kollegen wie der ecuadorianische Präsident Lucia Gutierrez, der vor seiner Wahl mit starken Worten eine andere Haltung in der Schuldenfrage angekündigt und diese – kaum im Amt – umgehend aus dem Verkehr gezogen hat, hält Kirchner seine Position durch. Auf diesem Hintergrund kommt der Frage, ob Argentinien seinen Gläubigern einen angemessenen Teil der Krisenkosten aufbürden kann, oder ob die Gläubiger – wie stets in der Vergangenheit – außer auf das absolut Uneinbringbare auf nichts verzichten werden, eine hohe Signalwirkung zu. Die internationale Entschuldungsbewegung ist gut beraten, Argentinien in diesem Punkt nach Kräften zu unterstützen.

Neue Töne aus Argentinien: Anknüpfungspunkt für die internationale Entschuldungsbewegung.

<sup>12</sup> IDA: Enhanced HIPC Initiative: Considerations regarding the calculation of additional debt relief at the completion point, Discussion paper for an Informal Meeting Sept. 2nd 2003: 6.

## 6. Zum Post-Monterrey-Prozess

### Entwicklungsfinanzierung und Mitsprache der Entwicklungsländer

Martin Köhler

#### 6.1 Kapitalflüsse in den Süden

Private Kapitalzuflüsse können keine Lösung sein, so lange sie unkontrolliert erfolgen.

Seit der Finanzkrise in Südost-Asien (1997) fließt Kapital aus den Entwicklungsländern ab, und dies ständig und mit dramatisch steigender Tendenz. Wurden in den Jahren der weltumspannenden Folgekrisen in Russland und Südamerika zwischen 1998-2000 jährlich etwa 100 Mrd. US\$ aus dem globalen Süden in die Finanzzentren des globalen Nordens gepumpt, so betrug der Nettokapitalabfluss im Jahr 2001 bereits 155 Mrd. US\$ und im Jahr 2002 die bisherige Rekordsumme von 193 Mrd. US\$.<sup>1</sup>

Notwendig sind Schuldenerlasse, Entwicklungsgelder und neue Finanzierungsformen wie globale Steuern.

Bereits in den Jahren zuvor, die gerne als die Boom-Phase privater Entwicklungsfinanzierung durch ausländische Direktinvestitionen und Kapitalbeteiligungen bezeichnet werden (1994-1997) und die immer noch die Vorlage für die Zukunft einer weitgehend privatisierten Entwicklungsfinanzierung darstellen, war der Nettokapitaltransfer in den globalen Süden mit ca. 30 Mrd. US\$ jährlich eher bescheiden. Bereits in diesen Jahren wäre die Bilanz negativ ausgefallen, wenn die staatlichen und multilateralen Entwicklungsgelder von jährlich etwa 55 Mrd. US\$ nicht berücksichtigt worden wären. Diese Zahlen untermauern in eindrücklicher Weise die Berechtigung, mit der die Entwicklungsländer ab

1997 auf eine integrierte Betrachtung globaler Finanzflüsse und ihres Regelungsbedarfes gedrängt haben, um sie für die Finanzierung nachhaltiger sozialer Entwicklung nutzbar zu machen.

Zum einen kann sich die internationale Staatengemeinschaft nicht aus ihrer Verantwortung für eine jahrzehntelang betriebene Strategie der Verschuldung der Entwicklungsländer zurückziehen, die in ihrer Auswirkung die Kapitaltransferbilanz für den globalen Süden für viele Jahrzehnte tendenziell negativ machen wird. Offizielle Hilfe, sei es durch Schuldenerlasse, Entwicklungsgelder oder neue Formen der Finanzierung, z.B. durch globale Steuern, bleibt auch in der Zukunft notwendig bzw. muss erreicht werden. Zum anderen können private Kapitalzuflüsse keine Lösung sein, so lange sie unkontrolliert sind und nicht primär zur Erwirtschaftung von Exporterlösen beitragen, was wiederum faire Regelungen im internationalen Handel voraussetzt. Grundsätzlich wären eine stärkere Vertretung der Entwicklungsländer in den internationalen Finanzinstitutionen wie Weltbank und Internationalem Währungsfonds Voraussetzung für zukunftsfähige Lösungen.

#### 6.2 Monterrey und danach

Die Vorbereitung und Durchführung der UN-Konferenz »Financing for Development« (FfD) in Monterrey, Mexiko, im März 2002 hat die Kardi-

nalprobleme der Entwicklungsfinanzierung in Zeiten der Globalisierung – geprägt von ständig wachsenden und dabei höchst volatilen Finanzströmen, die nicht mehr an die Entwicklung der Realwirtschaft gekoppelt sind – in die öffentliche Diskussion gebracht. Zum ersten Mal war es die UNO, die zu ei-

<sup>1</sup> Report of the UN-Secretary-General on International financial system and development, 2003.



Monterrey, N.L., Mexico  
18-22 March 2002

nem globalen Gipfeltreffen über Finanzierungsfragen einlud, nach Jahrzehnten ihrer Marginalisierung in wirtschaftlichen und finanziellen Angelegenheiten – das Mandat dafür war bis dahin fast ausschließlich Weltbank und Währungsfonds überantwortet worden.

Dennoch waren die Erwartungen der globalen Zivilgesellschaft und vieler Entwicklungsländer, dass die Konferenz von Monterrey zu einer konzeptionellen Wende in der Entwicklungsfinanzierung beitragen könnte, relativ gering. Zu stark war die Vorbereitung vom Interesse der UN-Organisatoren geprägt, die Bretton Woods Institutionen um jeden Preis einzubinden; zu eindrücklich die Warnung der Industrieländer, dass sie lediglich einer verbesserten Monitor-Funktion der UN zustimmen und keinerlei neue Entscheidungsmechanismen akzeptieren würden. Auf dieser Basis war eine Thematisierung der eigentlich wichtigen Frage, wie das internationale Umfeld für eine Stabilisierung von Finanzflüssen im Rahmen einer Neuen Globalen Finanzarchitektur gestaltet, demokratisiert und der Finanzierung von Entwicklung zuträglich gemacht werden

könnte, von vornherein in die Defensive abgedrängt worden.

Entsprechend war niemand überrascht, dass der mit Fanfaren aus der Taufe gehobene »Monterrey-Konsens« in erster Linie ein klassisches und damit zunehmend realitätsfernes und demagogisches Prinzip fortschreibt: Der globale Süden akzeptiert zum wiederholten Mal, dass sein Heil in der bedingungslosen Eingliederung in den globalen Weltmarkt liegt; der globale Norden verspricht zum wiederholten Mal, mehr Entwicklungsgelder locker zu machen. In der gehobenen Sprache der Diplomatie ist dies kodifiziert als: Entwicklungsländer sollen jegliche Unterstützung in der Finanzierung der *Millenniumsziele*<sup>2</sup> (MDGs) erhalten, sofern sie erkennbar die nationalen Bedingungen für stärkeres Wirtschaftswachstum schaffen. Realitätsfern ist daran, dass es bislang keine empirischen Anhaltspunkte gibt, dass das auf Deregulierung und Marktöffnung basierende Instrument »*enabling domestic environment*« einen positiven Effekt auf wirtschaftliche Entwicklung, geschweige denn auf humanitäre Entwicklung hat. Demagogisch ist daran, dass der globale Norden sich angesichts einer sehr bedauerten angeblichen »Gebe-Müdigkeit« seiner Bevölkerungen zu keinen verbindlichen Entwicklungshilfeszusagen – z.B. einem Zeitplan für das Ziel, einen Prozentsatz von 0,7% des Bruttoinlandsproduktes für die Entwicklungshilfe bereitzustellen – durchringen konnte. Lediglich außerhalb des Konsens-Dokuments haben die EU und die USA unilateral in Monterrey bekannt gegeben, ihre Entwicklungshilfe bis 2006 um jährlich 10-11 Mrd. beziehungsweise 5 Mrd. US\$ zu erhöhen.

In Monterrey war es zum ersten Mal die UNO, die zum globalen Gipfeltreffen über Finanzierungsfragen einlud - nach ihrer jahrzehntelangen Marginalisierung in wirtschaftlichen und finanziellen Angelegenheiten.

Zu sehr war die Konferenz davon geprägt, IWF und Weltbank einbinden zu wollen, so dass herkömmliche Prinzipien wie die Öffnung des Südens für den Weltmarkt fortgeschrieben wurden.

### 6.3 Millenniumsziele

Was die Konferenz von Monterrey dennoch erreicht hat, ist eine Politisierung der globalen Entwicklungsagenda. Ihr von fast allen Seiten inoffiziell als völlig unzulänglich gerühtes Ergebnis trägt zu dieser Politisierung bei und macht den »Monterrey-Konsens« zu einem Pyrrhus-Sieg des globalen Nordens. Zwei Probleme lassen sich nun

<sup>2</sup> Die Millenniumsziele (*Millennium Development Goals – MDGs*), die die internationale Staatengemeinschaft im Jahr 2000 unterzeichnet hat, beinhalten u.a. eine Halbierung der absoluten Armut (1 US\$/Tag), allgemeinen Schulzugang, eine Halbierung der Anzahl von Menschen ohne Zugang zu Trinkwasser, eine 2/3 Reduzierung der Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren, und eine 3/4 Reduzierung der Sterberate von gebärenden Frauen bis zum Jahr 2015.

## 50

Albatros. Symbol der UN-Konferenz »Financing for Development«. Schön ist er, wenn er mit seinen großen weiten Flügeln hoch oben fliegt – statt mit eingeknickten Flügeln beim Bodengang. Die UN solle gleich dem Dichter aus Charles Baudelaires »Der Albatros« sein:

»... Der Dichter ist wie jener Fürst der Wolke. Er haust im Sturm, er lacht dem Bodenstrang ...«

Foto: Scripps Institution of Oceanography



Zwei Probleme lassen sich seit Monterrey jedoch nicht mehr unter den Tisch kehren: die Frage der Finanzierung der *Millenniumsziele* und die nach der Beteiligung der Entwicklungsländer an globalwirtschaftlichen Entscheidungen.

nicht mehr unter den Teppich kehren: die Frage der Finanzierung der *Millenniumsziele*, und die nach der Beteiligung der Entwicklungsländer an globalwirtschaftlichen Entscheidungen.

Seit Monterrey haben sich die *Millenniumsziele* unumstritten als Leitvorgabe globaler Entwicklungsanstrengungen etabliert. Bereits vor Monterrey hatte die Weltbank für die Erreichung der *Millenniumsziele* umstrittene Berechnungen aufgestellt: Notwendig seien zusätzlich 60 Mrd. US\$ pro Jahr, d.h. eine Verdoppelung der aktuell geleisteten offiziellen Entwicklungshilfe.<sup>3</sup> Gegenüber dieser Vorgabe wird das Versprechen über zusätzliche 16 Mrd. US\$

jährlich ab 2006 zu einem Bekenntnis des bewussten politischen Vertrauensbruchs in einer Kette ähnlicher Vertrauensbrüche, die immer mehr Entwicklungsländer seit der WTO Konferenz in Doha (2001) und vor allem seit der WTO Folgekonferenz in Cancún (2003) nicht länger hinzunehmen bereit sind. Vor allem in europäischen Staaten gibt es ein erhöhtes Augenmerk darauf, weitere politische Flurschäden zu vermeiden. Das Finanzierungsloch soll nicht herhalten können, dem globalen Norden die Schuld am bereits absehbaren Scheitern beim Erreichen der *Millenniumsziele* zuzuschreiben.

## 6.4 International Finance Facility

Die *International Finance Facility* (IFF) soll den für die Erreichung der *Millenniumsziele* von der Weltbank errechneten Bedarf von zusätzlichen 60 Mrd. US\$ decken. Bis auf Frankreich haben sich die europäischen Regierungen bislang skeptisch gezeigt - geleitet vom Unwillen, Zahlungen langfristig und verbindlich festzuschreiben.

In diesem Sinn ist die britische Regierung daran interessiert, die Mitgliedstaaten der EU und die USA (und perspektivisch alle OECD-Staaten) auf ihre Initiative »*International Finance Facility*« (IFF) einzuschwören – bislang mit

<sup>3</sup> Andere Schätzungen, z.B. durch Oxfam, gehen von einem Bedarf von zusätzlich mindestens 100 Mrd. US\$ pro Jahr aus. Zudem werden die Grundlagen der Berechnungen der Weltbank, z.B. die Ermittlung des Kaufwertes von einem US\$ in verschiedenen Weltregionen und damit die Berechnung der Anzahl der absolut Armen, von vielen Seiten in Frage gestellt.

geringem Erfolg. Die IFF soll den von der Weltbank für die Erreichung der *MDGs* errechneten Bedarf von zusätzlichen 60 Mrd. US\$ jährlich bis 2015 aufbringen. Das Grundprinzip der IFF basiert auf einer Verpflichtung der teilnehmenden Staaten, ihre in Monterrey in Aussicht gestellten 15-16 Mrd. US\$ an zusätzlicher Entwicklungshilfe bis zum Jahr 2032 verbindlich festzuschreiben, um auf der Grundlage von entsprechenden vertraglichen Verpflichtungen auf dem internationalen

Finanzmarkt Kapital in gleicher Höhe aufzunehmen. Der Effekt bestünde aus einer ab dem Jahr 2006 unmittelbar wirksamen Verdoppelung des Finanzvolumens der Entwicklungshilfe. Nach dem Jahr 2015 würden die hereinfließenden Beiträge zur Rückzahlung der Anleihen verwendet, die im Jahr 2032 abgeschlossen wäre.

Dieses »*front-loading*« der Entwicklungshilfe ist rein wirtschaftlich gesehen sinnvoll. Verschiedene Studien zeigen an, dass der typische Ertrag von Investitionen der Entwicklungshilfe bei 20% liegt; das ist weitaus mehr als die Kosten von 5%, die als veranschlagter Zins auf den Anleihen liegen. Übersetzt

heißt dies: Es ist zu erwarten, dass viel mehr Geld zu einem frühen Zeitpunkt einen besseren Beitrag zur Armutsreduzierung leistet als graduelle Steigerungen.<sup>4</sup>

Bis auf Frankreich haben sich europäische Regierungen bislang skeptisch gezeigt, darunter auch die Bundesregierung. Im Hintergrund steht vor allem ihr Unwillen, Entwicklungshilfezahlungen langfristig und verbindlich festzuschreiben. Allgemein wird erwartet, dass die britische Regierung die *IFF*-Initiative zu einem Kernstück ihrer Agenda während ihrer Präsidentschaft der G-7 in Jahr 2005 machen wird.

## 6.5 Kritik an der International Finance Facility

Auch Nichtregierungsorganisationen melden eher Bedenken an. Sie kritisieren, dass die *IFF* keine neuen Finanzmittel generiert und keinen Einfluss auf die Verwendung der Gelder nimmt, die weiterhin über etablierte bi- und multilaterale Kanäle verteilt werden und den partikularen Interessen der Geber folgen. Weiterhin könnte *IFF* der Forderung nach einer Erhöhung der Entwicklungshilfe auf 0,7% des BIP den Wind aus den Segeln nehmen, da anscheinend mehr Geld für die Entwicklungshilfe zur Verfügung stünde. Auf der anderen Seite steht

die Befürchtung, dass in der Periode der Rückzahlung nach dem Jahr 2015 sehr viel weniger Finanzmittel für Entwicklung verwendbar seien. Der vom britischen Finanzministerium erhoffte Folgeeffekt, dass der erhöhte Finanzierungsplafond in den Entwicklungsländern bis 2015 einen politischen Druck auf die Geberstaaten ausüben könnte, diesen Plafond auch weiterhin zu sichern, wird eher skeptisch betrachtet. Ein weitergehender Ansatz für innovative Entwicklungsfinanzierung, so die Kritik aus der Zivilgesellschaft, dürfe nicht aus dem Blickfeld geraten.<sup>5</sup>

Nichtregierungsorganisationen kritisieren, dass die *IFF* keine neuen Finanzmittel generiert und keinen Einfluss auf die Verwendung der Gelder nimmt, die weiterhin bi- und multilateral nach den Partikularinteressen der Geber verteilt werden.

## 6.6 Repräsentation der Entwicklungsländer bei IWF und Weltbank

Die Frage der Beteiligung der Entwicklungsländer an globalwirtschaftlichen Entscheidungen bezieht sich vor allem auf ihre Vertretung in den Gremien der Weltbank und des Währungsfonds. Der globale Süden stellt bislang lediglich zwei von 24 Direktoren in den höchsten Gremien der beiden Bretton Woods Schwestern, von denen jeder bis zu 40 Staaten des Südens repräsentieren soll. Alle anderen Staaten des globalen Südens werden von Direktoren aus den Industriestaaten mitvertreten. Auch der Stimmanteil des Südens ist gemessen an ihrer gewachsenen

Wirtschaftskraft unterrepräsentiert. Die Forderung nach einer Neuverteilung der Aufsichtsratsposten und der relativen Stimmanteile der Mitgliedsstaaten in Bank und Fonds richtet sich vor allem an die EU-Staaten, die mit acht (Weltbank) und neun (IWF) Auf-

<sup>4</sup> S. [http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international\\_issues/global\\_new\\_deal/int\\_gnd\\_iff2003.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international_issues/global_new_deal/int_gnd_iff2003.cfm).

<sup>5</sup> Für eine kritische Beleuchtung s. The International Finance Facility, Briefing Note (draft), prepared by Development Initiatives, 16 Sept. 2003 (in process of publication through Eurodad, Actionaid et.al).

Vor allem die in der Gruppe der 24 vertretenen Schwellenländer nutzen den in Monterrey beschlossenen Folgeprozess, um für eine wirkliche Reform von IWF und Weltbank einzutreten.

Entscheidend für die Qualität des Monterrey-Folgeprozesses ist die Aufwertung der Jahrestreffen des UN-Ecosoc mit IWF und Weltbank und eine entsprechende Vorbereitung durch ein gestärktes Sekretariat.

sichtsräten und knapp 30% aller Stimmanteile (über 40%, wenn die von den europäischen Aufsichtsräten mit vertretenen Staaten hinzugezählt werden) erheblich überrepräsentiert sind, gemessen an ihrer relativen Außenwirtschaftskraft.<sup>6</sup>

Vor allem die in der Gruppe der 24 vertretenen Schwellenländer nutzen den in Monterrey beschlossenen Folgeprozess, um den politischen Druck auf eine wirkliche Reform der Leitungsgänge der Bretton Woods Institutionen aufrechtzuerhalten und sich gegen lediglich kosmetische Veränderungen

zur Wehr zu setzen.<sup>7</sup> Das Thema war zentral beim ersten Dialog-Treffen des Wirtschafts- und Sozialausschusses der UNO (Ecosoc) mit Bank und Fonds im April 2003, das als Teil des Monterrey-Folgeprozesses von nun an jährlich stattfinden wird. Es hat dazu beigetragen, dass das Thema nicht zu den Akten gelegt werden konnte wie von der US-Vertreterin in der Bank, Carol Brookings, im Juni 2003 vorgeschlagen. Auf der Jahresversammlung der Weltbank im September 2003 in Dubai ist der Reformdiskussion ein weiteres Jahr eingeräumt worden.

## 6.7 Ausblick

Die Chancen für Ergebnisse stehen nicht schlecht; denn der Druck, Direktorenposten und Stimmanteile an den globalen Süden abzutreten, lastet vor allem auf der EU, die auf Grund des EU-Vertragsreformwerkes ohnehin vor der Frage steht, auf welche Weise europäische Interessen in Bank und Fonds besser gebündelt werden könnten. Die Europäische Kommission, aber auch einige Mitgliedsstaaten, sehen es teilweise positiv, Direktorenposten und Stimmanteile – zur Not reduziert – zusammenzulegen, um in Zeiten gehäufeter transatlantischer Meinungsver-

schiedenheiten eine eigene Veto-Macht zu erlangen.<sup>8</sup>

Auf welche Weise dieser Reformdruck aufrechterhalten werden kann, hängt in erster Linie von der Qualität des Monterrey-Folgeprozesses ab, in dem die politische Diskussion zur Zeit gebündelt wird. Entscheidend ist dabei vor allem, die Jahrestreffen des UN-Ecosoc mit Bank und Fonds politisch aufzuwerten und über ein gestärktes Sekretariat des Monterrey-Folgeprozesses vorzubereiten. Diese Frage war sehr zentral während der Monterrey-Beratungen im Rahmen der Vollversammlung der UN im Herbst 2003.<sup>9</sup>

In der Tat stand ein Resolutionsentwurf zur Debatte, der unter anderem zur sofortigen Einrichtung eines Lenkungsausschusses im Ecosoc geführt hätte, was den folgenden Gesprächen mit Bank und Fonds den Charakter zwischenstaatlicher Verhandlungen verliehen hätte.<sup>10</sup> In einer für die UN höchst ungewöhnlichen Weise haben die USA allerdings – mit mehr oder

<sup>6</sup> S. Adjustment of European Quotas to enhance the voice and participation of developing and transition countries, Note prepared by the G24 secretariat, 25 Aug. 2003, unter: <http://www.g24.org/adjeuq.pdf>; auch: Ariel Buria, A new voting structure for the IMF, G24 Issue Papers 2003, unter <http://www.g24.org/newvotig.pdf>.

<sup>7</sup> EU und USA sehen Handlungsbedarf lediglich für eine bessere Information der Vertreter des globalen Südens in den Aufsichtsräten von Bank und Fonds, die mit der Finanzierung von technischer Assistenz befriedigt werden soll. Sie sind nicht bereit, die Komposition und die Stimmenanteile in den Bretton Woods Schwestern grundsätzlich zu diskutieren. S. World Bank, Development Committee Meeting 22 Sept. 2003, Enhancing voice and participation of developing and transition countries: progress report by the World Bank (SecM2003-0375, 15 Aug., 2003).

<sup>8</sup> S. Studie in Vorbereitung von Bretton Woods Project und Campagna per la Riforma della Banca Mondiale: European Governance of the IFIs in the context of economic and political convergence (zu erfragen über [Mkoehler@crbm.org](mailto:Mkoehler@crbm.org)).

<sup>9</sup> Neben dem FfD Sekretariat in der UN und den jährlichen Frühjahrsdialogen des Ecosoc mit Bank und Fonds besteht der dritte Teil des Monterrey Folgeprozesses aus einer Monterrey-Beratung alle zwei Jahre im Rahmen der UN-Vollversammlung. Die erste dieser Beratungen hat Ende Oktober 2003 stattgefunden.

<sup>10</sup> S. United Nations A/C.2/58/L.39, General Assembly, 11 Nov. 2003, Fifty-eighth session Second Committee, Agenda item 104, Follow-up to the International Conference on Financing for Development, Saint Lucia: draft resolution High-Level Dialogue on Financing for Development.



weniger offener Unterstützung der EU-Staaten – sofort eine Gegenresolution mit dem Ziel formuliert, den Monterrey-Folgeprozeß weiterhin organisatorisch schwach und politisch unbedeutend zu halten.<sup>11</sup> In der Kompromiss-Resolution vom 16. Dezember 2003 ist nur noch von einer Verstärkung des kleinen Monterrey-Sekretariats die Rede.

Es wird entscheidend darauf ankommen, dass Nichtregierungsorganisationen den Druck vor allem auf die europäischen Regierungen aufrechterhalten, die wenigen Zugeständnisse von

Monterrey in die Tat umzusetzen und den Monterrey-Folgeprozess als ein sinnvolles Forum zu begreifen, in der aktuellen Krise des Multilateralismus eine politische Diskussion über globalwirtschaftliche Regelungsmechanismen zu führen. In diesem Sinne sollte die NGO-Gemeinschaft den Wert der UN-Organisationen überdenken: als eine Möglichkeit der Überwinterung für politische Vorschläge der zukünftigen Entwicklungsfinanzierung, so lange wie durch die unilaterale Haltung der USA andere Foren bis auf Weiteres blockiert sind.

Nichtregierungsorganisationen sollten auf die Umsetzung der wenigen Zugeständnisse von Monterrey drängen und den Folgeprozess als ein sinnvolles Forum in der Krise des Multilateralismus begreifen.

<sup>11</sup> S. United Nations A/C.2/58/L.40, General Assembly, 13 Nov. 2003, Fifty-eighth session, Second Committee, Agenda item 104, Follow-up to the International Conference on Financing for Development, United States of America: draft resolution Follow-up to the International Conference on Financing for Development.

## 7. Als Tiger gesprungen, ...

### Deutschlands Rolle als Gläubiger

Ann Kathrin Schneider

»Wenn Finanzminister Eichel schon bei der Schuldenpolitik neue Negativrekorde aufstellt, darf er nicht auch noch beim Einfordern der deutschen Außenstände versagen.« (FDP-Vize Rainer Brüderle, Bundestagsstreit zum Schuldenerlass, 4.6.03)

»Ich finde es ein unerträgliches, und im Übrigen auch absolut unchristliches Verhalten, das allen internationalen Vereinbarungen ins Gesicht schlägt, das den erneuten Vereinbarungen auch der G8 von Evian widerspricht und das uns international völlig isoliert. Schwerer noch: Wer die Entschuldungsinitiative für die ärmsten hochverschuldeten Entwicklungsländer zerstören will, der nimmt in Kauf, dass in den Entwicklungsländern die Bekämpfung der Armut wieder zurückfällt.« (Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wiecek-Zeul, Bundestagsstreit zum Schuldenerlass, 4.6.03)

Im Sommer 2003 erregte die CDU Aufsehen mit der Forderung, Deutschland solle in den Bemühungen um eine Konsolidierung des Bundeshaushalts Außenstände eintreiben und keinerlei weitere Schuldenerlasse gewähren. Unions-Vize Friedrich Merz sagte, »die Regierung muss Auslandsschulden entschlossener eintreiben.« (Bauchmüller 2003) Politiker aus der FDP schlossen sich den Forderungen der CDU prompt an und behaupteten, dem Staat würden durch die großzügigen Erlasse von Auslandsschulden wichtige Finanzmittel verloren gehen.

Obwohl diese Aussagen aufgrund ihres offenkundig populistischen Charakters und der Unkenntnis von Fakten

von anderen Politikern aus beiden Parteien schnell zurückgenommen wurden, werfen sie wichtige Fragen zur Position des Gläubigers Deutschland gegenüber den Entwicklungsländern auf. Hat Deutschland seit den Beschlüssen des Kölner G8-Gipfels zur HIPC-Initiative 1999 tatsächlich in großem Umfang Schulden von Entwicklungsländern erlassen? Wie hoch sind die Entwicklungs- und Transformationsländer heute bei Deutschland verschuldet? Welche Entwicklungs- und Schwellenländer sind die größten Gläubiger Deutschlands? Wie werden die Erlasse, die Deutschland gewährt, finanziert? Werden Gelder, die für Entwicklungshilfeprojekte gedacht waren, nun für die Tilgung von Schulden verwandt?

#### 7.1 Deutschland als Gläubigerland

Entwicklungsländer haben zwei verschiedene Kategorien von Schulden bei der Bundesrepublik Deutschland:

- Handelsschulden und
- Schulden aus der Entwicklungszusammenarbeit (EZ bzw. Finanzielle Zusammenarbeit, FZ).

Die erste Schuldenkategorie entsteht durch Exportgeschäfte deutscher Unternehmen, bei denen sich die privaten Abnehmer in Entwicklungsländern als zahlungsunfähig erweisen. Deutsche Firmen haben die Möglichkeit, ihre Ex-

portgeschäfte in »risikoreiche« Märkte, also in Entwicklungs- und Transformationsländer, durch die deutsche Exportkreditversicherung Euler-Hermes versichern zu lassen. Wenn die Exporterlöse nicht realisiert werden können, entschädigt die deutsche Regierung den Exporteur. Die Summe wird jedoch von der deutschen Regierung nur vorgeschossen, denn die Schulden aus dem gescheiterten Geschäft gehen auf die Regierung des Empfängerlandes über, d.h. es findet eine »Sozialisierung« der Schulden im Land des Kunden statt.

**Tabelle 1 – Forderungen des Bundes gegenüber dem Ausland in Mio. Euro (Stand: 31.12.2003, aktualisiert um den Nicaragua-Erlass vom 30.6.2004)**

	Forderungen aus der Finanziellen Zusammenarbeit	Handelsforderungen	Gesamt
Entwicklungsländer	17.180	17.007	34.187
davon HIPC	(2.089)	(2.037)	(4.126)
Transformationsländer	3	16.419	16.422
<b>Gesamt</b>	<b>17.183</b>	<b>33.426</b>	<b>50.609</b>

Quelle: BMF (Juni 2004): <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage25753/Forderungen-des-Bundes.pdf>

Diese Schuldenkategorie wird im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit von der Exportkreditversicherungsagentur Euler-Hermes verwaltet.

Entwicklungs- und Transformationsländer haben knapp 60 Mrd. Euro Schulden bei Deutschland. Der eine Teil davon sind Forderungen aus der Entwicklungshilfe, d.h. aus günstigen

**Tabelle 2 – Forderungen des Bundes gegenüber HIPC-Ländern in Mio. Euro (Stand: 31.12.2003, aktualisiert um den Nicaragua-Erlass vom 30.6.2004)**

Quelle: BMF (Juni 2004): <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage25753/Forderungen-des-Bundes.pdf>

Land	Forderungen aus der Finanziellen Zusammenarbeit	Handelsforderungen	Gesamt
Angola		81	81
Äthiopien		63	63
Benin		(Completion Point erreicht)	
Bolivien	40		40
Burkina Faso		(Completion Point erreicht)	
Burundi		k.A.	
Elfenbeinküste	295	92	387
Gambia		k.A.	
Ghana	194	6	200
Guinea		3	3
Guinea-Bissau		7	7
Guyana	8	3	11
Honduras	94	11	105
Jemen		1	1
Kamerun	355	597	952
Kenia	119	6	125
Komoren		k.A.	
Kongo DR	152	304	456
Kongo Rep	58	131	189
Laos		k.A.	
Liberia	138	40	178
Madagaskar		27	27
Malawi		k.A.	
Mali		(Completion Point erreicht)	
Mauretanien		2	2
Mosambik		(Completion Point erreicht)	
Myanmar (Burma)	425	155	580
Nicaragua		(Completion Point erreicht)	
Niger		(Completion Point erreicht)	
Ruanda		k.A.	
Sambia		288	288
Sao Tomé und Príncipe		6	6
Senegal	95		95
Sierra Leone		13	13
Somalia		k.A.	
Sudan		156	156
Tansania		(Completion Point erreicht)	
Togo		22	22
Tschad		k.A.	
Uganda		1	1
Vietnam	116	40	156
Zentralafrikanische Republik (ZAR)		2	2
<b>Gesamt</b>	<b>2.089</b>	<b>2.037</b>	<b>4.126</b>

Deutsche Unternehmen haben die Möglichkeit, ihre Exportgeschäfte in Entwicklungs- und Transformationsländer durch die deutsche Exportversicherung Euler-Hermes versichern zu lassen. Springt die deutsche Regierung bei einem gescheiterten Geschäft ein, gehen die Schulden daraus jedoch auf die Regierung des Empfängerlandes über.

Kredit. Bei dem anderen Teil handelt es sich um Handelsforderungen. Russland, Irak, Nigeria und Brasilien sind die größten Handelsschuldner der Bundesrepublik. Indien und Ägypten, gefolgt von China, der Türkei, Indonesien und Pakistan haben die größten Außenstände aus der EZ bei der deutschen Regierung. (BMF 2004)

Allein Ägypten hat mehr als zwei Mrd. Euro Entwicklungshilfeschulden bei Deutschland (BMF 2004). Der Irak ist mit knapp vier Mrd. Euro bei Deutschland verschuldet (Kaiser/Queck 2004). Die ärmeren Entwicklungsländer, wie jene in der HIPC-Entschuldungsinitiative, haben geringere Außenstände bei Deutschland, da sie zum Teil bereits von Schuldenerlassen profitiert haben und heute oft Zuschüsse anstelle von Krediten bekommen. Die Gruppe der 42 HIPC-Länder hat bei der Bundesrepublik Handels- und FZ-Schulden von je über zwei Mrd. Euro (BMF 2004).

Deutschland hat im Jahr 2003 knapp 900 Mio. Euro an Schuldendienst von den Entwicklungsländern für deren FZ-Schulden erhalten (KFW Bankengruppe 2004). Im gleichen Zeitraum hat die Bundesrepublik diesen Ländern Ressourcen aus der bilateralen FZ von knapp einer Mrd. Euro zur Verfügung gestellt.<sup>1</sup> D.h. 2003 betrug der Nettoressourcenfluss aus der FZ nur 100 Mio. Euro. Aufgrund der Intransparenz der deutschen Exportkreditagentur ist es nicht möglich festzustellen, wie hoch der jährliche Schuldendienst der Entwicklungs- und Schwellenländer für ihre Handelsschulden bei der Bundesregierung ist. Da die Zinsen bei dieser Schuldenkategorie jedoch höher sind als bei der FZ, muss es sich bei einem ähnlichen Schuldenstand um noch größere Summen handeln. Daher dürften diese Länder 2003 eine größere Summe an Deutschland überwiesen haben, als sie in Form von FZ erhalten haben.

## 7.2 Die Schuldenerlasspraxis der rot-grünen Bundesregierung

Den HIPC-Ländern wurden im Rahmen der Kölner Initiative von der Bundesregierung seit 1999 bilaterale Schulden im Wert von zwei Mrd. Euro erlassen. Da bisher nicht mal die Hälfte der HIPC-Länder den so genannten *Completion Point*, d.h. das volle Wirksamwerden des Schuldenerlasses erreichte, stehen die meisten Erlasse noch bevor.

sächlich erlassenen 30 Mrd. US-Dollar hat die Bundesrepublik rund ein Zehntel beigetragen.

Die Bundesrepublik hat über die Schuldenerlasse an HIPC-Länder hinaus seit 1999 auch Nicht-HIPC-Ländern wie Afghanistan, Jordanien, Serbien/Montenegro und Bosnien-Herzegowina bilaterale Schulden erlassen,

**Tabelle 3 – Schuldenerlass des Bundes gegenüber Entwicklungsländern in Mio. Euro (Stand: 31.12.2003, aktualisiert um den Nicaragua-Erlass vom 30.6.2004)**

	Schuldenerlass aus der Finanziellen Zusammenarbeit	Schuldenerlass von Handelsforderungen	Gesamt
Entwicklungsländer	4.464	4.279	8.743
(davon HIPC)	581	1.579	2.160

Über die bilateralen Schuldenerlasse hinaus hat die Bundesrepublik auch einen finanziellen Beitrag für die Kosten der HIPC-Initiative übernommen, die bei IWF und Weltbank anfallen. Bis Ende 2002 hat sie 250 Mio. Euro in den HIPC-Treuhandfonds der Weltbank eingezahlt. Zu den bisher tat-

und zwar im Wert von insgesamt über 800 Mio. Euro (BMF 2004). Für die Entschuldungen werden generell keine neuen Finanzmittel zur Verfügung ge-

<sup>1</sup> BMZ, Haushalt, Berichtsübersicht 2002-2004, <http://www.bmz.de/about/haushalt/haushalt02.html>.

Quelle: BMF (Juni 2004): <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage26102/Deutscher-Schuldenerlass.pdf>

stellt, sondern die Bundesregierung verzichtet auf Gelder, die sie sonst als Einnahmen aufgeführt hätte. Der Schuldendienst der Entwicklungsländer, und damit die im Entwicklungshaushalt aufgeführten Einnahmen auf die Kredite aus der FZ, haben sich u.a. aufgrund der HIPC-Initiative in den letzten Jahren geringfügig reduziert.

Die Finanzierung der Schuldenerlasse und der deutschen Beiträge für den HIPC-Treuhandfonds erfolgt über den Einzelplan 23 des BMZ-Haushalts und über den Einzelplan 60 des EU-Haushalts. Die Entschuldungsmaßnahmen machen seit 1999 einen steigenden An-

teil an der deutschen EZ aus: Während die Maßnahmen 1999 nur knapp 2 % betrug, betrug sie 2002 schon über 10 % der deutschen EZ (Deutscher Bundestag, 15/1455). Die Schuldenerlasse sind damit keine zusätzliche Entlastung für die Entwicklungsländer, sondern Umschichtungen in der Struktur der Entwicklungshilfe. Was sie bei Schulden an Erleichterungen erhalten, vermindert den Umfang der bisherigen Projekt- und Programmhilfe. Das spricht nicht gegen die Schuldenerleichterungen, sondern nur gegen die Art und Weise, wie sie finanziert werden.

**Tabelle 4 – Schuldendienst der Entwicklungsländer/FZ an die Bundesrepublik Deutschland 1999-2003 in Mio. Euro**

	1999	2000	2001	2002	2003
Entwicklungsländer	805,71	776,68	739,71	627,66	768,55
davon HIPC	15,83	16,62	10,97	9,81	12,97

Quellen: KFW Bankengruppe (März 2004) und KFW Auslandssekretariat, Auskunft vom Dezember 2002

### 7.3 Deutsche Gläubigerpolitik

Neben seiner Position als bilateraler Gläubiger hat Deutschland durch seine Stellung in den Entscheidungsgremien der Internationalen Finanzinstitutionen, beim Pariser Club und innerhalb der G7 einen nicht unbedeutenden Einfluss im internationalen Schuldenmanagement. Die jüngsten Entwicklungen in diesen Institutionen deuten jedoch darauf hin, dass die Bundesregierung diesen Einfluss nicht in dem Maße geltend macht, wie es nötig wäre, um die HIPC-Initiative nach dem Kölner Schuldengipfel voran zu bringen oder um innovative Entschuldungsinitiativen auf die Tagesordnung zu setzen.

Die Diskussionen über das so genannte Topping-up bei der HIPC-Initiative sind Ausdruck des zurückhaltenden Einsatzes der Bundesregierung für eine weiterreichende Lösung der Schuldenkrise. Beim Wirtschaftsgipfel 2002 hatten die G7-Staaten zugegeben, dass die Höhe der zugesagten Erlasse für die meisten Länder nicht ausreichend seien und dass zusätzliche Erlasse (*Topping up*) gewährt werden sollten, um den dauerhaften Ausstieg aus der Schuldenspirale zu ermöglichen. Im Vorfeld der Tagung war festgestellt worden, dass IWF und Weltbank 1999 die

Wachstumsraten und Entwicklungshilfeszuschüsse der meisten Länder zu positiv prognostiziert hatten und daher die benötigten Schuldenerlasse zu niedrig kalkuliert waren. Die negativen wirtschaftlichen Entwicklungen in den meisten HIPC-Ländern in den letzten Jahren trugen dazu bei, dass die anfangs zugesagte Höhe der Schuldenerlasse es ihnen nicht ermöglichte, die von IWF und Weltbank als tragfähig eingeschätzte Schuldengrenze zu erreichen.

Die Versprechen von 2002, diese Konstruktionsfehler durch höhere Erlasse auszugleichen, wurden im Frühjahr 2004 auf die Probe gestellt: Niger und Äthiopien sollten zum *Completion Point* kommen, hätten eine »tragfähige« Schuldenlast aber nur dann erreichen können, wenn sie höhere Schuldenerlasse, also ein *Topping up*, gewährt bekommen hätten. Die Diskussionen zu Niger und Äthiopien waren für die gesamte Initiative entscheidend, da das Verfahren gegenüber diesen Ländern als Präzedenzfall für zukünftiges Verhalten gegenüber den HIPC-Ländern gewertet wurde.

Das Bundesfinanzministerium hat jedoch versucht, den Schuldenerlass für die Länder niedrig zu halten und sich

Die Entschuldungsmaßnahmen machen seit 1999 einen steigenden Anteil an der deutschen Entwicklungszusammenarbeit aus: Die Schuldenerlasse sind damit keine zusätzliche Entlastung, sondern Umschichtungen in der Struktur der Entwicklungshilfe.

Die Befürworter einer Ausweitung der Schuldenerlasse für Niger und Äthiopien konnten sich durchsetzen - mit Verweis auf die fallenden Exporteinkünfte und die unerwartet niedrige Entwicklungshilfe.

Demonstration vom Brandenburger Tor zum Bundeskanzleramt, 30. Mai 2003

Foto: Karsten Hennig

Schuldenerlasse werden auch Nicht-HIPC-Ländern wie Serbien/Montenegro und Afghanistan gewährt. Sie sind weniger entwicklungspolitisch als vielmehr geo- und bündnispolitisch motiviert.

zusammen mit den USA und Japan bei IWF und Weltbank gegen die Erfüllung der Versprechungen von Köln und dem G7 Gipfel 2002 eingesetzt. Die Financial Times vom 12. Februar 2004 meldete, dass Großbritannien, Frankreich und Kanada sich für die Erweiterung der Schuldenerlasse für Niger eingesetzt hätten, während die anderen wichtigen G7 Länder sich dagegen ausgesprochen haben. Ann Pettifor, Schuldenexpertin aus Großbritannien, bemerkt: »In Köln hat der deutsche Kanzler die Erweiterung der HIPC-Initiative eingeleitet. Heute gehen die internationalen Gläubiger locker mit ihren damaligen Versprechen und ihren internationalen Verpflichtungen um. Wir fordern daher die USA und Deutschland auf, die zugesagten Erlasse an Äthiopien endlich zu gewähren.« (Pettifor 2004)

Die Befürworter einer Ausweitung der Schuldenerlasse für Niger und Äthiopien auf die 1999 festgesetzte Schuldentragfähigkeitsgrenze haben sich mit dem Verweis auf die fallenden Exporteinkünfte und die unerwartet niedrige Entwicklungshilfe schließlich gegen Deutschland und die anderen Gegner

dieser Maßnahme durchsetzen können. Niger wurde im April 2004 ein zusätzlicher Schuldenerlass von 140 Mio. US\$ gewährt, Äthiopien hat 700 Mio. US\$ erhalten. Beide Länder konnten damit beim Erreichen des *Completion Point* einen nach IWF- und Weltbank-Definition »tragfähigen« Schuldenstand von 150% der jährlichen Exporterlöse vorweisen.



## 7.4 Und außer HIPC?

Die Bundesregierung hat sich bei Schuldenerlassen nach den Kölner Beschlüssen praktisch nicht mehr bewegt. Zwar wäre das BMZ den armen Ländern gerne weiter entgegengekommen, aber wie die Erfahrungen beim Topping-Up zeigen, hat sich das Finanzministerium mit seiner harten Linie durchgesetzt. So wie in den 90er Jahren, als Theo Waigel Finanzminister und der jetzige Bundespräsident, Horst Köhler, sein Staatssekretär war, profiliert sich heute Hans Eichel als Blockierer von Zugeständnissen an die armen Länder. Gerechtfertigt wird diese Linie mit der Krise der Staatsfinanzen.

Andererseits hat es durchaus Erlasse über HIPC hinaus gegeben, wie man in den o.a. Fällen der hochverschuldeten Nicht-HIPC-Länder, wie Serbien/Montenegro, Afghanistan und Irak sieht. Allerdings waren es hier weniger entwicklungspolitische Motive als vielmehr geo- und bündnispolitische

Interessen, die ein Entgegenkommen ermöglichten. Um die durch eigenen Krieg (Kosovo) oder Kriege der USA (Afghanistan, Irak) verursachten Folgen abzufedern, war ein weitgehender Schuldenerlass problemlos möglich geworden. Wenn es dagegen »nur« um Entwicklung geht, gibt es zum angeblichen Sachzwang der Haushaltskonsolidierung angeblich keine Alternative.

Irak hat zwar noch nicht von Schuldenreduktionen seitens der Bundesregierung profitiert, der Bundeskanzler hat jedoch im Vorfeld einer USA-Reise im Februar 2004 erklärt, die Bundesregierung sei bereit, einen Teil der bilateralen Schulden des Landes zu erlassen.<sup>2</sup> Die Regierung der USA hat sich daraufhin bereit erklärt, auch deutschen Firmen die Möglichkeit zu geben, sich beim Wiederaufbau des Landes zu beteiligen.

<sup>2</sup> Die Welt, »Berlin will großen Beitrag leisten.«, 25.2.2004.

## 7.5 Fünf Jahre nach Köln: ... als Bettvorleger gelandet

Während die Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul die Entschuldung der ärmsten Entwicklungsländer in der Öffentlichkeit im-



mer wieder als eines der zentralen Ziele der deutschen Entwicklungspolitik bezeichnet, scheint das Thema im politischen Alltagsgeschäft mittlerweile in den Hintergrund gerückt zu sein. Auf der Frühjahrstagung von IWF und Weltbank im April 2004 hat sie das Thema nur noch am Rande erwähnt, und die deutschen Exekutivdirektoren bei Weltbank und IWF haben im vergangenen Jahr keine Initiative ergriffen, um die Probleme mit der Durchführung von HIPC anzugehen. So haben die Deutschen, die sich 1999 als Vorreiter von HIPC profiliert hatten, weder die langsame Durchführung noch die zu niedrigen Erlasse öffentlich kritisiert oder sich sichtbar für eine Behebung dieser Schwächen der Initiative eingesetzt. Offenbar wurde befürchtet, bei einer Nachbesserung selbst zu-

sätzliche Finanzmittel beisteuern zu müssen. Anscheinend hat das BMZ sich in der Schuldenpolitik inzwischen der Dominanz neoliberaler Haushaltspolitik beugen müssen. Von der Aufbruchstimmung und den Hoffnungen, die 1998 den Start gerade des BMZ begleitet hatten, ist nichts mehr übrig geblieben.

Dabei könnte Deutschland sich sowohl durch eine Ausweitung seiner bilateralen Erlasse für die HIPC-Länder als auch im Rahmen seiner Position bei IWF und Weltbank für eine Beschleunigung der HIPC-Initiative einsetzen. Es fehlt jedoch an politischem Willen der Bundesregierung und – im BMZ – an der politischen Durchsetzungsfähigkeit. Das bezeugt sowohl die bilateralen als auch die multilaterale Schuldenpolitik der Bundesrepublik. Während die deutsche Regierung den Entwicklungsländern 8.743 Mio. Euro (davon HIPC 2.160 Mio. Euro) erlassen hat, belaufen sich die Forderungen immer noch auf 34.187 Mio. Euro (davon HIPC 4.126 Mio. Euro). Die Finanzflüsse fließen noch immer von Süd nach Nord. Angesichts der Krise des Bundeshaushalts wird daher weiterhin öffentlicher Druck notwendig sein, um wenigstens zu verhindern, dass die deutschen HIPC-Verpflichtungen in die Mühlen der neoliberalen Variante von Haushaltskonsolidierung geraten.

Demonstration vom Brandenburger Tor zum Bundeskanzleramt, 30. Mai 2003

Foto: Karsten Hennig

Die deutsche Regierung, die sich 1999 als Vorreiterin von HIPC profiliert hatte, kritisiert nun weder die zu langsame Durchführung der Erlasse noch die zu geringe Höhe. Offenbar wird befürchtet, bei einer Nachbesserung selbst zusätzliche Finanzmittel beisteuern zu müssen.

## Literatur

Bauchmüller, Michael (2003): Die Regierung muss Auslandsschulden entschlossener eintreiben, in: *Süddeutsche Zeitung*, 27.5.2003

BMF (Juni 2004): Deutscher Schuldenerlass, <http://www.bundesfinanzministerium.de./Anlage26102/Deutscher-Schuldenerlass.pdf>

BMF (Juni 2004): Forderungen des Bundes gegenüber dem Ausland, <http://www.bundesfinanzministerium.de./Anlage25753/Forderungen-des-Bundes.pdf>

Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1455, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Weiß & andere

Euler-Hermes, Jahresbericht 2002, Juni 2003

Kaiser, Jürgen/ Queck, Antje (2004): Odious Debt – Odious Creditors? International Claims on Iraq, <http://www.erlassjahr.de>

KFW Bankengruppe (März 2004): Aktualisierte Angaben zum Schuldenstand und Schuldendienst von Entwicklungsländern im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit für die Jahre 2002 und 2003

Pettifor, Anne (2004): US brokers debt relief for Iraq – but blocks relief for poorest country in the world, <http://www.jubileeresearch.org>

## 8. Argentinien – Staatsbankrott nach IWF-Rezept

Lydia Krüger

Über die Ursachen der argentinischen Krise wird bis heute kontrovers diskutiert. Im Mittelpunkt der aktuellen Debatte steht das ungelöste Problem der argentinischen Auslandsverschuldung in Höhe von ca. 172 Mrd. US\$ bzw. die Frage, wie viele der Schulden von wem zurückgezahlt bzw. erlassen werden. Um dies beantworten zu können, ist entscheidend, auf welche Wei-

se die untragbar gewordene Auslandsverschuldung Argentiniens zustande kam. Wer trägt die Verantwortung für den argentinischen Staatsbankrott, der 2001/2002 eintrat? Haben die Argentinier über ihre Verhältnisse gelebt und müssen nun den Gürtel enger schnallen, wie es der IWF fordert? Oder war die Krise das Ergebnis einer neoliberalen Wirtschaftsstrategie, die von IWF und Weltbank bis zum bitteren Ende unterstützt wurde?

### 8.1 Vorreiter neoliberaler Strukturanpassung

Die Entwicklung Argentiniens ist auch insofern interessant, als dort schon in den 70er Jahren neoliberale Reformen propagiert und durchgesetzt wurden, von deren Folgen sich das Land nie wieder erholen sollte. So regierte in Argentinien in den Jahren 1976-1983 eine brutale und korrupte Militärjunta, die nicht nur zwischen 15.000 und 30.000 Menschen ermorden ließ, sondern auch die argentinische Auslandsverschuldung innerhalb von sieben Jahren von 9,3 Mrd. US\$ auf knapp 46 Mrd. US\$ verfünffachte – was allein zwischen 1983 und 1989 Schuldendienstzahlungen in Höhe von mehr als 42 Mrd. US\$ erzwang.

Der Mechanismus funktionierte folgendermaßen: Die Militärdiktatur nahm kurzfristige Kredite im Ausland auf, legte das Geld zu hohen Zinssät-

zen in Argentinien an und transferierte den Gewinn – rechtzeitig vor dem absehbaren Ausbruch der Schuldenkrise – ins Ausland; außerdem wurden etwa 10 Mrd. US\$ für Waffenkäufe und einen sinnlosen Krieg um die Falkland-Inseln verschwendet. Geduldet und indirekt unterstützt wurde die katastrophale Wirtschaftspolitik der Militärdiktatur vom IWF, was mit der neoliberalen Ausrichtung der Reformen in jener Zeit zu tun hat: Deregulierung der Zinssätze, Liberalisierung des Kapitalverkehrs, Freigabe der Preise bzw. Abbau von Schutzzöllen sowie ein rigoroser Sparkurs (das Militär ausgenommen) und Senkung der Reallöhne – all dies sind bis heute zentrale Bestandteile der Strukturanpassungsprogramme des IWF.

Der IWF unterstützte die katastrophale Wirtschaftspolitik der Militärdiktatur, da sie neoliberal ausgerichtet war.

### 8.2 Sind die argentinischen Schulden legitim?

Der IWF leistete nicht nur ideologische Unterstützung. So stellte er der argentinischen Militärjunta einen hohen Funktionär zur Seite: Dante Simone, der vom Fonds für sechs Jahre beurlaubt wurde und in jener Zeit an der Seite des argentinischen Zentralbankchefs Domingo Cavallo für die

Erschließung ausländischer Finanzquellen sorgte. Die Unterstützung der argentinischen Militärjunta durch den IWF wird aber auch aus der Kreditpolitik ersichtlich: Während der Fonds sich noch kurz vor dem Militärputsch strikt geweigert hatte, der zivilen Regierung einen Überbrückungskredit



### Rentenprivatisierung à la IWF

In Argentinien wurde im Juli 1994 ein neues Rentengesetz verabschiedet, mit dem das Renteneintrittsalter um fünf Jahre angehoben und das bisherige staatliche Rentensystem, welches auf dem Prinzip der Umlagefinanzierung beruhte, durch ein gemischtes Modell ersetzt wurde, das eine staatliche Grundrente mit privaten oder öffentlichen Rentenfonds auf individueller Kapitaldeckungsbasis kombiniert (Hujo 2002: 72, 96). – Eine ähnliche Reform des Rentensystems, die so genannte Riesterreute, wurde von der rot-grünen Bundesregierung vorangetrieben.

Angewichtiges Ziel der argentinischen Rentenreform, die vom IWF als Gegenleistung für Kredite gefordert und von der Weltbank massiv unterstützt wurde, war einerseits die Entlastung des Staatshaushalts; zum anderen sollten mit der Einführung privater Rentenfonds die privaten Kapitalmärkte gefördert und die Sparquote der Bevölkerung erhöht werden (Sottoli 2002: 139f). Diese Rechnung ging allerdings nur zur Hälfte auf. Zwar entwickelten sich die privaten Rentenfonds zunächst sehr vielversprechend – jedoch auf Kosten des Staatshaushalts: So musste die staatliche Rentenversicherung weiterhin für den größten Teil der Rentenleistungen aufkommen; gleichzeitig gingen dem argentinischen Staat die Beitragszahlungen von ca. drei Millionen Arbeitnehmern sowie Beiträge der Unternehmer verloren, da der Staat mit dem Ziel der Senkung der Lohnnebenkosten gleichzeitig die Beiträge der Unternehmer zur Sozialversicherung gesenkt hatte (Hujo 2002: 97). Nach Schätzungen des IWF gingen dem argentinischen Staat durch die Teilprivatisierung der sozialen Sicherungssysteme Einnahmen in Höhe von 1 % des jährlichen Bruttosozialprodukts verloren (IMF 1998: 9).

von 127 Mio. US\$ zu gewähren, erhielt Argentinien sechs Monate *nach* dem Putsch Kredite in Höhe von 1,3 Mrd. US\$ (Boris/Hiedl 1978: 174ff). Neben dem IWF förderte auch die US-amerikanische Zentralbank die Kreditvergabe an die argentinische Militärdiktatur, indem sie Bürgschaften für private Kredite an Argentinien gegenüber den US-amerikanischen Privatbanken übernahm. In manchen Transaktionen der argentinischen Zentralbank spielte die Zentralbank der USA sogar eine direkte Vermittlerrolle (Toussaint 2001: 5).

Einem Spruch des argentinischen Bundesgerichtshof vom Juli 2000 zu-

folge sind die während der Militärdiktatur entstandenen Schulden *illegitim*, da gegen das Recht und die Verfassung verstoßen wurde. In diesem Zusammenhang muss die grundsätzliche Frage aufgeworfen werden, warum Banken, die mit einer korrupten Militärdiktatur Geschäfte machen, nicht auch das damit verbundene Risiko tragen sollten. Müssten nicht die Banken selbst ihre Konten offen legen, um dem Vorwurf der Komplizenschaft zu begegnen, demzufolge sie enorme Vermögenswerte verwalten, die auf illegale Weise zusammengerafft und ins Ausland transferiert wurden?

Einem Spruch des argentinischen Bundesgerichtshof vom Juli 2000 zufolge sind die während der Militärdiktatur entstandenen Schulden illegitim.

## 8.3 Die neoliberale Schocktherapie der neunziger Jahre...

Die Wirtschaftspolitik, die in Argentinien in den 90er Jahren unter Präsident Menem und Wirtschaftsminister Cavallo verfolgt wurde, war in vieler Hinsicht identisch mit der Wirtschaftspolitik der Militärdiktatur: In beiden Fällen versuchte man, die Bedingungen für ausländische Anleger so attraktiv wie möglich zu gestalten und nahm einen starken Anstieg der Auslandsverschuldung in Kauf. Wie schon in den 70er Jahren zielte die neoliberale Strategie im Kern darauf ab, durch den Im-

port von ausländischem Kapital ein Wechselkursregime (feste Bindung an den US-Dollar; so genanntes *Currency Board*) aufrechtzuerhalten, das zwar *langfristig* nicht tragbar war, *kurzfristig* aber enorme Bereicherungsmöglichkeiten eröffnete, da das Wechselkursrisiko – vorübergehend – ausgeschaltet wurde und gleichzeitig das argentinische Zinsniveau über dem Zinsniveau der Industrieländer lag.

Um das nötige Kapital aus dem Ausland zu erhalten, opferte Argentinien

Die Wirtschaftspolitik, die in Argentinien in den 90ern unter Präsident Menem und Wirtschaftsminister Cavallo verfolgt wurde, war in vielerlei Hinsicht identisch mit der Wirtschaftspolitik der Militärdiktatur: attraktive Bedingungen für ausländische Anleger in Verbindung mit einem starken Anstieg der Auslandsverschuldung.

## 62

Um Kapital aus dem Ausland zu erhalten, opferte Argentinien in den 90ern über 90% seiner Staatsbetriebe - zu niedrigen Preisen und vorteilhaften Konditionen für die Käufer. Argentinien verlor damit den Zugriff auf die erwirtschafteten Ressourcen.

Die Dollarbindung des argentinischen Peso führte dazu, dass die somit immer stärker überbewertete Währung das Exportgeschäft erschwerte, somit das Handelsdefizit vergrößerte und die Verschuldung erhöhte.

in den 90er Jahren über 90% seiner einstigen Staatsbetriebe – einschließlich der Ölgesellschaft YPF – die zu niedrigen Preisen und sehr vorteilhaften Konditionen an ausländische Investoren verschleudert wurden (Toussaint 2001). Allerdings verlor der argentinische Staat durch die Privatisierung den Zugriff auf erwirtschaftete Ressourcen – mit negativen Konsequenzen für den argentinischen Staatshaushalt und die Fähigkeit zur Bedienung des Schuldendienstes. So galten die meisten Kapitalzuflüsse den privatisierten Dienstleistungsbereichen (Telefon, Elektrizität, Banken, Fluglinien etc.), die ihre Produkte bzw. Dienstleistungen vor allem in Argentinien verkauften und daher kaum Devisenerlöse erzielten. Da andererseits jedoch die Gewinne in *Dollarform* an die ausländischen Konzernzentralen transferiert werden mussten, geriet der argentinische Staat unter immer höheren Druck, Devisen (in Form von ausländischen Krediten und auf Dollar lautende Staatsanleihen) zu mobilisieren, um diese Übertragungen zu garantieren (Boris 2002:12).

Zusammengefasst lag ein zentraler Widerspruch der neoliberalen Wirtschaftspolitik der 90er Jahre darin, dass die verschiedenen Formen des Kapitalimports ihrerseits Devisenabflüsse verursachten: Zum einen führte der Import von Geldkapital angesichts hoher Zinsen zu einem raschen Anstieg des Schuldendienstes; zum anderen trug der massenhafte Verkauf von argenti-

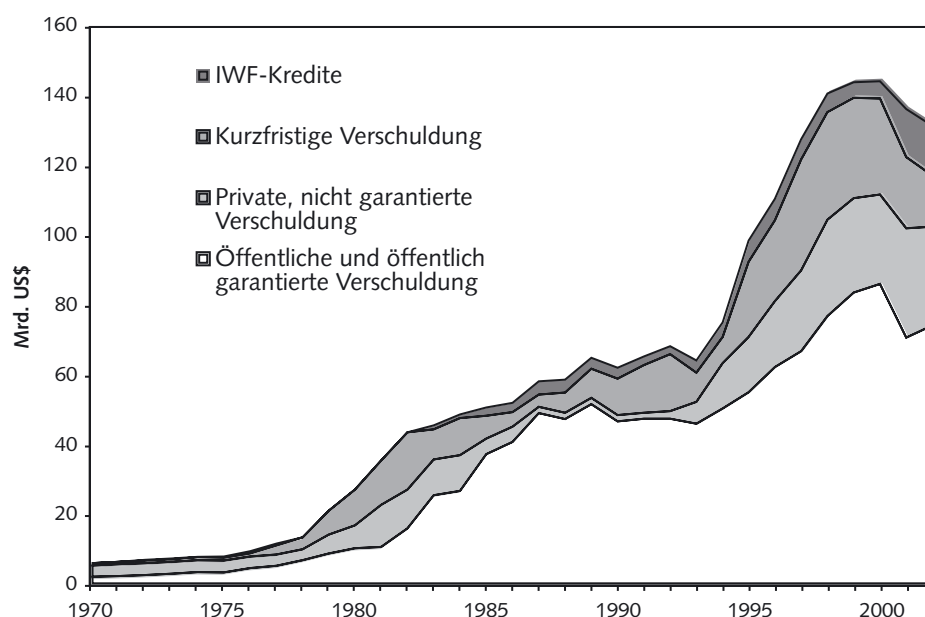
nischen Unternehmen an ausländische Investoren dazu bei, dass immer mehr Devisen für den Rücktransfer der Gewinne erwirtschaftet werden mussten.

Ein zweiter Widerspruch bestand darin, dass die an den Dollar gekoppelte und daher immer stärker überbewertete Währung die Wettbewerbsfähigkeit der Exporte verminderte, so dass die Abhängigkeit von Kapitalimporten angesichts wachsender Handelsdefizite immer größer und die Verschuldung immer höher wurde.

Die folgende Abbildung verdeutlicht den vergleichsweise starken Anstieg der argentinischen Auslandsverschuldung ab 1995, der nicht zuletzt mit der Finanzkrise in Mexiko 1994/95 verknüpft ist. Seit dieser Krise wurde von den Kapitalgebern ein immer höherer »Risikoaufschlag« verlangt, was den Schuldendienst rasant ansteigen ließ. Ende 2001 lag das sogenannte Länderisiko Argentiniens bei 3.440 Punkten, was einem Zinsdifferenzial (zwischen Argentinien und den USA) von 34,4% entspricht. Argentinien war damit endgültig kreditunwürdig geworden.

Dabei waren die Ausstiegskosten aus dem rentierfreundlichen Wirtschaftsmodell in den 90er Jahren noch höher als in den frühen 80er Jahren, da die *Dollarisierung* der Wirtschaft weiter vorangeschritten war: So waren beachtliche Schulden in Dollar angehäuft und Preise zahlreicher Güter und Dienstleistungen in Dollar fixiert wor-

### Auslandsverschuldung Argentiniens, 1970-2002



Quelle: World Bank (2004): Global Development Finance

den, während Löhne und Staatseinnahmen grundsätzlich »pesofiziert« blieben. Solange das *Currency Board* Bestand hatte, war dies kein Problem bzw. es bestand sogar ein Anreiz, Kredite in Dollar aufzunehmen, da die Zinsen für Dollarkredite niedriger waren. Erst als das *Currency Board* aufgegeben wer-

den musste, zeigte sich die Kehrseite dieser Strategie: Parallel zur Abwertung der argentinischen Währung stieg die Auslandsverschuldung in US-Dollar an, wodurch das gesamte Finanzsystem auf einen Schlag am Rande des Bankrotts stand.

## 8.4 ...führte zur schwersten Wirtschaftskrise der argentinischen Geschichte

In der zweiten Jahreshälfte 2001 spitzte sich die Situation immer mehr zu: Um die wachsende Kapitalflucht zu bekämpfen, ließ Wirtschaftsminister Cavallo am 1. Dezember die Sparkonten der Bevölkerung einfrieren, was die Proteste der Bevölkerung weiter anheizte. Angesichts heftiger Unruhen und Plünderungen, die etwa 40 Todesopfer forderten, sah sich Präsident de la Rúa am 20. Dezember zum Rücktritt gezwungen. Am 23. Dezember stellte Übergangspräsident Rodríguez Súa die Schuldentrückzahlung an private Gläubiger ein, und am 11. Januar 2002 gab Präsident Duhalde die Bindung der argentinischen Währung an den US-Dollar auf.

Die Abkopplung vom US-Dollar, gefolgt von einer Abwertung des Pesos um 70%, hatte nach fast neun Jahren

Dollarisierung fatale Folgen: So brach das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2002 um etwa 11% ein, die Realeinkommen gingen gar um weitere 20 bis 30% zurück (FAZ, 2.6.03). Nach offiziellen Angaben erreichte die Arbeitslosigkeit im Mai 2002 mit 21,5% ihren Spitzenwert; im Oktober 2002 erreichte der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung mit 57,5% einen Rekordwert. Zwar erlebt Argentinien seit Anfang 2002 einen wirtschaftlichen Aufschwung – die soziale Lage der argentinischen Bevölkerung ist jedoch noch immer katastrophal. So lebt etwa jeder zweite Argentinier unter der Armutsgrenze und mehr als vier Millionen argentinischer Kinder sind unterernährt, da das Einkommen der Familien nicht ausreicht, um genügend Nahrungsmittel zu kaufen (Rivero 2004: 12).

Die Schulden waren in Dollar angehäuft und die Preise zahlreicher Güter und Dienstleistungen in Dollar fixiert worden, während Löhne und Staatseinnahmen grundsätzlich »pesofiziert« blieben. Mit der Aufhebung der Dollarbindung stieg parallel zur Abwertung der argentinischen Währung die Auslandsverschuldung in Dollar an.

Angesichts heftiger Unruhen sah sich Präsident de la Rúa am 20. Dezember 2001 zum Rücktritt gezwungen. Der Übergangspräsident Rodríguez Súa stellte die Schuldentrückzahlung an private Gläubiger ein.

## 8.5 Konflikte mit dem IWF und den privaten Gläubigern

Im Hinblick auf das Krisenmanagement verfolgt die argentinische Regierung eine zweigleisige Strategie: Auf der einen Seite bemüht man sich um eine Einigung mit dem IWF, die nach zähen Verhandlungen im September 2003 zustande kam. In diesem Abkommen, das die Refinanzierung von 27 Mrd. US\$ anstehender Zahlungen an internationale Kreditgeber wie IWF, Weltbank oder Inter-Amerikanische Entwicklungsbank regeln soll, verpflichtete sich die Regierung Kirchner zur Rückzahlung von Zinsen in Höhe von 2,1 Mrd. US\$ über drei Jahre (FAZ, 11.9.03).

Auf der anderen Seite ist bis heute fraglich, ob und in welchem Umfang der *Schuldendienst an private Gläubi-*

*ger* wieder aufgenommen wird. Nachdem Argentinien die Zinszahlungen für die ausgegebenen Staatsanleihen in Höhe von insgesamt 99,4 Mrd. US\$ im Dezember 2001 eingestellt hatte, unterbreitete die Regierung Kirchner im September 2003 das Angebot, den Anleihehabern 25 Cents je Dollar zu zahlen. Dieses Angebot stieß jedoch auf einhellige Ablehnung – auch bei den deutschen Gläubigern, bei denen Argentinien mit etwa 12,5 Mrd. US\$ verschuldet ist. (Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2003: 406) So vertat der Hauptgeschäftsführer des Bundesverbands deutscher Banken die Auffassung, dass »ein *Kapitalschnitt von 75% nicht akzeptabel*« sei.

## 64

Keine Bedienung der Auslandsschulden

Foto: Argentina Indymedia

Im Januar 2004 schlossen sich die privaten Gläubiger Argentiniens zum Global Committee of Argentina Bondholders zusammen und versuchen nun, ihre Forderungen auf dem Rechtsweg einzuklagen. Argentinien hat vorgesorgt und einen großen Teil seiner Zentralbankreserven von den New Yorker Banken abgezogen, so dass diese von den Gläubigern nicht gepfändet werden können.

Enttäuscht von der Haltung der argentinischen Regierung hat die Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz (DSW) in Düsseldorf zusammen mit mehreren Gläubigerbanken die Argentine Bond Restructuring Agency plc. (ABRA) gegründet, um die Interessen von deutschen Argentinien-Gläubigern zu vertreten. Auf internationaler Ebene haben sich die Halter argentinischer Staatsanleihen aus den USA, Deutschland, Italien, Japan und anderen Ländern im Januar 2004 im Global Committee of Argentina Bondholders (GCAB) zusammengeschlossen und versuchen nun, ihre Forderungen auf dem Rechtsweg einzuklagen. Allerdings hat Argentinien vorgesorgt und die Zeit dazu genutzt, um das Staatsvermögen vor den Gläubigern abzusichern. So hat Argentinien einen großen Teil seiner Zentralbankreserven von den New Yorker Banken abgezogen, um zu verhindern, dass die Gläubiger argentinische Gelder, die bei ausländischen Banken liegen, pfänden lassen können.

Wie der Konflikt zwischen der argentinischen Regierung und den privaten Gläubigern ausgehen wird, ist noch nicht abzusehen. Allerdings übt der IWF im Einklang mit den privaten Gläubigern enormen Druck aus, um Argentinien zu zwingen,

- einen noch höheren Haushaltsüberschuss für den Schuldendienst zu er-

wirtschaften (2003 wurden knapp 3 % des BIP erzielt),

- die Tarife für öffentliche Dienstleistungen zu erhöhen (um die Interessen der ausländischen Eigentümer der privatisierten einstigen Staatsunternehmen zu befriedigen).



Sind diese Forderungen der Gläubiger an Argentinien legitim? Aus Sicht der argentinischen Bevölkerung, die bislang den größten Teil der Kosten des Staatsbankrotts zu tragen hatte, sicherlich nicht. So ist der argentinische Schuldendienst bereits jetzt höher als die Ausgaben der argentinischen Regierung für soziale Basisdienste; ferner kann argumentiert haben, dass die Halter argentinischer Staatsanleihen über Jahre hinweg von den exorbitant hohen Zinsen profitiert haben und nun zu Recht das Risiko tragen sollten, das mit derartigen Finanzinvestitionen verbunden ist.

## Literatur

Boris, Dieter/ Hiedl, Peter (1978): Argentinien, Geschichte und politische Gegenwart, Köln

Boris, Dieter (2002): Die argentinische Tragödie, Supplement der Zeitschrift Sozialismus 12/2002, Hamburg

Fischer-Lescano, Andreas (2003): Sittenwidrige Schulden, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2003: 404-407

Hujo, Katja (2002): Die Wirtschaftspolitik der Regierung Menem: Stabilisierung und Strukturreformen im Kontext des Konvertibilitätsplans, in: Birle, Peter/Carreras, Sandra (Hrsg.): Argentinien nach zehn Jahren Menem, Wandel und Kontinuität, Veröffentlichungen des Ibero-Amerikanischen Instituts, Band 86, Frankfurt a.M.: 85-123

IMF (1998): Argentina: Recent Economic Developments, IMF Staff Country Report 98/38, Washington D.C.

Rivero, Alicia (2004): Geschlechtsspezifische Auswirkungen der Krise in Argentinien, in: ILA (Hrsg.): Argentinien. Zwei vor – drei zurück, Juni 2004: 12f

Sottoli, Susana (2002): Sozialpolitische Reformen und soziale Entwicklung, in: Birle, Peter/Carreras, Sandra (Hrsg.): Argentinien nach zehn Jahren Menem, Wandel und Kontinuität. Veröffentlichungen des Ibero-Amerikanischen Instituts, Band 86, Frankfurt a.M.: 125-152

Toussaint, Eric (2001): Argentinien: Schwaches Glied in der weltweiten Schuldenkette?, <http://www.otherdavos.net/PDF/Toussaint-de.pdf>

## 9. Währungskrisen, Bankenkrise und Basel II

Martina Metzger

### 9.1 Krisenprävention statt Krisenmanagement?

Die finanziellen Mittel, die von bi- und multilateralen Institutionen für die Währungskrisen der 90er bereitgestellt werden mussten, sind außerordentlich stark gewachsen.

Mit der Südostasienkrise wurde nicht mehr allein der Staat als Verursacher von Währungs- und Zahlungsbilanzkrisen ausgemacht, sondern zunehmend das Bankensystem.

Wenn man den Verlautbarungen multilateraler Organisationen Glauben schenken darf, so gewinnt die Krisenprävention gegenüber dem traditionellen Krisenmanagement zunehmend an Bedeutung - und dies aus zwei Gründen: Erstens sind im Vergleich zu den Zahlungsbilanzkrisen der 80er Jahre die finanziellen Mittel, die für die von den Währungskrisen der 90er Jahre betroffenen Ökonomien (Mexiko (1994), dann für Südostasien (1997), Russland (1998), Brasilien (1998/99) und schließlich Argentinien (2001-2003)) durch multi- und bilaterale Institutionen bereitgestellt werden mussten, außerordentlich stark angewachsen. Motiviert durch den schrumpfenden finanzpolitischen Spielraum der G10-Länder bei kontinuierlich steigenden finanziellen Lasten des traditionellen Krisenmanagements erfährt die Krisenprävention eine immer stärkere Aufwertung.

Zweitens erzwingen die an diesen Währungskrisen beteiligten privaten Akteure eine Veränderung des Umgangs mit Krisen. Das Ziel des tradi-

tionellen Krisenmanagements bestand in der Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit, von der man annahm, dass sie durch eine zu expansiv angelegte Geld- und Fiskalpolitik sowie durch eine ineffiziente Verwendung der internationalen Kreditmittel verlorengegangen war. Der Staat als wesentlicher Verursacher einer Zahlungsbilanzkrise wurde dadurch gleichzeitig zum zentralen Akteur der Anpassung. Erfolgreiches Krisenmanagement implizierte somit für die Zukunft ebenso eine erfolgreiche Krisenprävention.

Spätestens jedoch mit der Südostasienkrise erfolgt eine breite Diskussion über die Schlüsselrolle des Bankensystems für Ursache und Verlauf von Zahlungsbilanz- und Währungskrisen. Können Zahlungsbilanz- und Währungskrisen nicht mehr nur durch die staatliche Wirtschaftspolitik, sondern auch durch ein nicht adäquates Geschäftsgebaren der Banken verursacht und ausgelöst werden, relativiert sich damit ebenso die Wirksamkeit des bislang praktizierten Krisenmanagements als präventive Maßnahme.

### 9.2 Basel II. Neues Drei-Säulen-Modell

Zu den Kernvorschlägen einer an Krisenprävention ausgerichteten Wirtschaftspolitik gehören die Implementierung erweiterter Eigenkapitalbestimmungen und die Verbesserung der Bankenaufsicht durch das Anfang Juli 2004 beschlossene Regelwerk Basel II. Im Gegensatz zum Ein-Säulen-Prinzip von Basel I, das aus den Mindesteigenkapitalanforderungen besteht, beruht Basel II nun auf drei Säulen. Die wesentlichen Veränderungen beziehen sich auf

- die risikoadäquate Eigenkapitalunterlegung (Säule 1),
- die Stärkung des aufsichtsrechtlichen Überprüfungsprozesses (Säule 2)
- sowie erhöhte Veröffentlichungspflichten der Kreditinstitute (Säule 3).

Die **dritte Säule** soll den Marktteilnehmern einen besseren Einblick in das Risikoprofil der Banken gewähren, damit sie die Risikovorsorge bzw. -streu-

ung genauer beurteilen können; im Rahmen der **zweiten Säule** fällt den nationalen Aufsichtsinstanzen die Aufgabe zu, die Angemessenheit der Eigenkapitalausstattung der Kreditinstitute im Verhältnis zu ihren risikogewichteten Aktiva und die ordnungsgemäße Anwendung der Risikoermittlungs- und

abschätzungsverfahren sicherzustellen. Somit zielen die zweite und dritte Säule darauf ab, nationale Bankenaufsicht und Marktteilnehmer im Falle eines regulativen oder marktmäßigen Fehlverhaltens zu befähigen, Sanktionen gegen eine *einzelne Geschäftsbank* auszusprechen bzw. zu mobilisieren.

### 9.3 Wirksamkeit von Basel II zur Krisenprävention

Für die Frage jedoch, inwieweit Basel II einen Beitrag zur Krisenprävention leisten kann, ist die Überarbeitung der ersten Säule relevant. Die **erste Säule** soll Anreize für eine Veränderung der Kreditvergabepraxis setzen und somit ein *systemisches Fehlverhalten der Geschäftsbankensysteme* verhindern. Die im Vergleich zu Basel I risikoadäquatere Eigenkapitalunterlegung der ersten Säule soll insgesamt durch drei Neuerungen gewährleistet werden:

- die weitere Differenzierung der Eigenkapitalunterlegung,
- Flexibilität in der Auswahl des Risikoermittlungsverfahrens und
- die Berücksichtigung eines so genannten operationellen Risikos.

#### 9.3.1 Die neuen Eigenkapitalvereinbarungen

Die in Basel verhandelten neuen Eigenkapitalvereinbarungen zielen vordergründig darauf ab, das Kreditvergabe- und Anlageverhalten von Kreditinstituten derart zu modifizieren, dass durch ihre Transaktionen keine Zahlungsbilanzkrisen verursacht werden. Das Phänomen eines *bad banking* – gemeint sind damit über das Wachstumspotenzial hinausgehende Kreditvergabe, unzureichende Prüfung der Kreditnehmer, mangelnde Rücklagen gemessen an den mit der Kreditvergabe verbundenen Risiken sowie mangelnde Offenlegung der Bilanzpositionen als Charakteristika einer gesamten Branche wie im Zuge der Asienkrise – scheint mit Basel II überwunden zu sein: Die auf der Bonität der Kreditnehmer basierende Eigenkapitalunterlegung setzt eine umfassendere Prüfung der Kreditnehmer voraus, eine sinkende Bonität reflektiert sich in einem An-

stieg des zu unterlegenden Eigenkapitals und damit in einem Anstieg der Kreditkosten, was *ceteris paribus*<sup>1</sup> in einer geringeren Kreditnachfrage von Kreditnehmern mit niedrigeren Bonitäten mündet. Ein nicht-risikokonformes Anlage- und Kreditvergabeverhalten eines einzelnen Kreditinstitutes wird aufgrund der verschärften Publikations- und Offenlegungspflichten durch die mit mehr Kompetenz ausgestattete Bankenaufsicht unterbunden bzw. von privaten Marktteilnehmern entlarvt und entsprechend bestraft.

Sein Ziel, präventiv zu wirken, erfüllt das neue Regelwerk jedoch nur dadurch, dass Entwicklungsländer mit geringem und mittlerem Einkommen noch weniger Zugang zum internationalen Kapitalmarkt bekommen als sie heute bereits aufgrund der unterdurchschnittlichen Performance und somit geringeren Bonität ihrer Akteure haben. Eine Verschuldung in Fremdwährung bei privaten Gläubigern wird aufgrund der zu erwartenden Kreditkostenerhöhung schwieriger, eine durch ‚exzessive‘ Kreditvergabe verursachte Banken- und Währungskrise in diesen Entwicklungsländern damit insgesamt weniger wahrscheinlich. Krisenprävention im Zeichen von Basel II erfolgt so durch Marktrückzug der internationalen Gläubiger.

#### 9.3.2 Differenzierung der Eigenkapitalunterlegung

Darüber hinaus kann eines der Kernelemente des neuen Regelwerkes, die Differenzierung der Eigenkapitalunterlegung nach der Bonitätseinstufung, eine Banken- und Währungskrise in Entwicklungs- und Schwellenlän-

Kernvorschläge einer Krisenprävention gemäß Basel II sind erweiterte Eigenkapitalbestimmungen und eine verbesserte Bankenaufsicht. Eine risikoadäquate Eigenkapitalunterlegung soll Anreize für eine veränderte Kreditvergabepraxis setzen und systemisches Fehlverhalten der Geschäftsbanken verhindern.

Eine sinkende Bonität reflektiert sich in einem Anstieg des zu unterlegenden Eigenkapitals und damit in einem Anstieg der Kreditkosten. Das Ziel, präventiv zu wirken, erfolgt mit Basel II nur dadurch, dass Entwicklungsländer noch weniger Zugang zum internationalen Kapitalmarkt bekommen: Krisenprävention im Zeichen von Basel II erfolgt durch einen Marktrückzug der internationalen Gläubiger.

<sup>1</sup> Unter sonst gleichen Bedingungen.

Die Erhöhung der Risikoversorge durch steigende Eigenkapitalunterlegungen verhindert nicht den Forderungsausfall des Kreditnehmers, sondern federt lediglich die finanziellen Konsequenzen für den Kreditgeber ab.

Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) mit Sitz in Basel: Koordination von Basel II

Foto: BIZ

Basel II kann als Versuch interpretiert werden, die Kosten der Zerstörung von Vermögenswerten im Rahmen von Zahlungsbilanzkrisen so weit wie möglich auf die heimischen Unternehmen und Geschäftsbanken abzuwälzen und somit die Verluste der international agierenden Kreditinstitute zu begrenzen.

dern mit überdurchschnittlicher Bonität für die Zukunft sogar eher wahrscheinlicher machen. Die von Währungskrisen betroffenen Ökonomien haben, mit Ausnahme von Russland, ein bis zwei Jahre vor Ausbruch der Krisen durchweg eine hohe Bonitätseinstufung bekommen. In der Logik von Basel II bedeutet diese gute Bonitätseinstufung, dass die international operierenden Kreditinstitute einen höheren Anreiz gehabt hätten, ihre Kre-

ditforderungen gegenüber diesen Ökonomien noch stärker auszuweiten als sie es ohnehin zuwege gebracht haben. Es muss demzufolge konstatiert werden, dass Basel II den Ausbruch von Währungskrisen nicht notwendigerweise verhindert – im Gegenteil. Die Währungskrisen wären durch die in Basel II enthaltenen Anreize beschleunigt und im Extremfall bei absolut höheren Außenständen in ihrem Umfang sogar vertieft worden.

## 9.4 Die wahren Gründe für Basel II

Wenn Basel II keinen oder nur einen marginalen Beitrag zur Krisenprävention zu leisten vermag, bleibt offen, warum ein solch komplexes und umstrittenes Regelwerk entworfen wurde; zumal es letztendlich gegen den Widerstand derjenigen Länder verabschiedet werden wird, welche auch die Hauptlast der Krisenanpassung in der Vergangenheit zu tragen hatten und somit die eigentlichen Nutznießer dieser Regelung sein müssten.

### 9.4.1 Schutz der Kreditgeber, nicht der Kreditnehmer

Vielmehr scheint Basel II im Kern darauf abzuzielen, Bankenrisiken in den Gläubigerökonomien als Folge von Zahlungsbilanzkrisen der Schuldnerökonomien zu begrenzen, anstatt Zahlungsbilanzkrisen in Entwicklungsländern als Folge von mangelndem risikoadäquaten Geschäftsgebaren nationaler und internationaler Kreditinstitute zu verhindern. Das Kernstück von Basel II, die Aufgabe der uniformen Eigenkapitalunterlegung, bietet nicht den Kreditnehmern, sondern den Kreditgebern bei Eintritt des Verlustes einen besseren Schutz. Eine Erhöhung der Risikoversorge durch steigende Eigenkapitalunterlegungen verhindert nicht den Forderungsausfall des Kreditnehmers, sondern federt lediglich die finanziellen Konsequenzen für den Kreditgeber ab.

Auch die Verkürzung der Laufzeit für kurzfristige Kapitalbewegungen auf dem Interbankenmarkt auf drei Monate unterstützt diese Interpretation, obwohl die unter Basel I bereits



gültige Regelung von zwölf Monaten sehr umstritten ist. Vor dem Hintergrund der Asienkrise muss konstatiert werden, dass sich sowohl das Marktumfeld als auch die Preise der Vermögenswerte und damit der Forderungen international agierender Kreditinstitute innerhalb eines Zeitraumes von zwölf Monaten entscheidend verändern können. Die Anpassung der Laufzeit für kurzfristige Kapitalbewegungen nach unten trägt dem Umstand Rechnung, dass die Gläubigerbanken der Industrieländer trotz einer Umschichtung ihrer mittel- und langfristigen auf kurzfristige Forderungen teilweise hohe Verluste haben realisieren müssen. Verstärkte Abwertungserwartungen, die sich in einem Anstieg der kurzfristigen Forderungen reflektieren, haben analog Basel II in Zeiten hoher Wechselkursvolatilität nunmehr nur noch eine Halbwertszeit von drei Monaten. Ein ver-



stärktes *herding behaviour*<sup>2</sup> durch die international agierenden Kreditinstitute als Folge der Reduzierung der Laufzeit der kurzen Frist muss demnach in Zukunft erwartet werden.

Weder Insolvenzen einzelner Kreditinstitute noch Zahlungsbilanzkrisen werden durch Basel II ausgeschlossen. Zahlungsbilanzkrisen können – wie die 90er Jahre eindringlich zeigen – mit Bankenrisiken einhergehen, setzen diese jedoch weder voraus noch sind sie identisch mit ihnen. Basel II kann als ein Versuch interpretiert werden, die Kosten der Zerstörung von Vermögenswerten im Rahmen von Zahlungsbilanzkrisen so weit wie möglich auf die heimischen Unternehmen und gegebenenfalls Geschäftsbanken der Entwicklungsländern zu begrenzen und die Verluste für die international agierenden Kreditinstitute zu limitieren. Der Ruf danach, den privaten Sektoren, also Kreditgeber und Anleihegläubiger, auch im Vorfeld von Finanzmarktkrisen und damit präventiv in die Verantwortung zu nehmen, wird im Rahmen von Basel II in einen Schutz der internationalen Gläubiger und damit des Bankensystems in den Industrieländern vor den Kosten der Anpassung im Falle einer solchen Krise verkehrt.

#### 9.4.2 Basel II verschärft Krisensituationen

Dafür wird auch die pro-zyklische Wirkung der Eigenkapitalvorschriften in Kauf genommen. Die reduzierte Bonität der Kreditnehmer in Abschwungphasen erfordert insbesondere durch die auf internen Ratings basierenden Ansätze eine Erhöhung der Eigenkapitalunterlegung; dadurch werden die Einschränkungen des Kreditangebotes zukünftig nicht nur aufgrund der Zunahme der Insolvenzen sowie des Abschmelzens der stillen Reserven erfolgen, sondern die Restriktionen werden durch das Zusammenspiel der Bonitätseinschätzungen mit dem stagnierenden oder rezessiven Marktumfeld ver-

stärkt. Während Basel II in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwunges und optimistischer Erwartungen bei einem *credit boom*, der beispielsweise der Asienkrise vorausgegangen war, das auszuweisende Eigenkapital auf ein Minimum reduziert, vertieft der im Umfang tendenziell stärkere *credit crunch* die konjunkturelle Lage und beschleunigt den Krisenausbruch. Die Erhöhung der Eigenkapitalunterlegung in Phasen des wirtschaftlichen Abschwunges sanktioniert gleichfalls diejenigen Kreditinstitute, die zu Beginn des Erwartungsumschwunges und des wirtschaftlichen Abschwunges ihre Forderungen gegenüber dem davon betroffenen Wirtschaftsraum nicht abbauen. In diesem Sinne erleichtert Basel II nicht nur ein stärkeres *herding behaviour*, sondern erzwingt es geradezu.

Das eigentliche Problem, das in der Antizipation von Preisveränderungen bei der zukünftigen Marktentwicklung besteht, kann Basel II nicht lösen. Die differenziertere Eigenkapitalunterlegung sowie verfeinerte und komplexere Risikoabschätzungsverfahren dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass Sicherheit über die Zukunft niemals möglich ist. Eine von positiven Erwartungen getriebene Kreditexpansion wird durch die stufenweise sich erhöhende Eigenkapitalunterlegung nicht unterbunden, da die Erwartungen der Kreditgeber allein von der ihnen mit Basel II zur Verfügung stehenden formalen Möglichkeit, eine Bonitätsherabstufung des Kreditnehmers vorzunehmen, unberührt bleiben. Es sind die Erwartungen, welche die Risikoabschätzung und damit die Bonitätseinstufung bestimmen und nicht umgekehrt. Deshalb wird es auch in Zukunft Währungskrisen geben. Mit Basel II wird deren Auftreten sogar noch wahrscheinlicher. Die Relevanz des unter staatlicher Federführung international und national exekutierten Krisenmanagements wird mit Basel II somit zunehmen.

Basel II verschärft Krisensituationen, indem es pro-zyklisch wirkt: Während in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwunges und positiver Erwartungen ein *credit boom* erfolgt, vertieft der im Umfang tendenziell stärkere *credit crunch* die konjunkturelle Lage und beschleunigt einen Krisenausbruch.

<sup>2</sup> Das Verhalten der Akteure auf internationalen Finanzmärkten ist stark von den Erwartungen und Handlungen der anderen Akteure geprägt, es kommt dabei sowohl bei verstärkter Spekulation in einem Land als auch beim Abzug von Kapital zu regelrechtem Herdenverhalten.

## Literatur

Martina Metzger (2004): Die Neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung: Ein globales Instrument der Krisenprävention?, Berliner Institut für Finanzmarktforschung (BIF), Arbeitspapier 1/2004, [martina.metzger@bif-berlin.de](mailto:martina.metzger@bif-berlin.de)

# 10. Kapitalverkehrskontrollen: Schutz vor den Kosten eines instabilen Finanzsystems

Ute Straub

Bis in die 70er Jahre waren Kapitalverkehrskontrollen ein gängiges Instrument zur Regulierung internationaler Kapitalströme, nicht nur in Entwicklungsländern, sondern auch in den meisten Industrieländern. Doch mit dem Ende des Bretton-Woods-Abkommens und der nachfolgenden Liberalisierung der Kapitalmärkte fast aller Industrieländer und der meisten Schwellen- und Entwicklungsländer wurden Kapitalverkehrskontrollen sukzessive abgeschafft. Die Liberalisierung der Kapitalmärkte beruht auf der These, dass bei freiem Kapitalverkehr das Kapital in die effizienteste Investitionsalternative fließt. Dementsprechend groß waren die Erwartungen in die entwicklungspolitischen Wirkungen der Liberalisierung.

Unter anderem sollten die Finanzierungskosten für Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern durch den Rückgriff auf ausländische Ersparnisse sinken und damit die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen steigen.

Doch diese Erwartungen wurden bitter enttäuscht. Vor allem die hohe Volatilität kurzfristiger Kapitalströme in Form von Bankkrediten und Portfolioinvestitionen und gezielte spekulative

Attacken auf ihre Währung haben für einige Länder zu immensen Zahlungsbilanzproblemen geführt, die oftmals in einer schweren Finanzkrise mündeten. Entstanden ist ein globales Finanzsystem, in dem vor allem Entwicklungs- und Schwellenländer die Kosten der Instabilität tragen.

Die Finanzkrisen der 90er Jahre (Mexiko 1994/95; Südostasien 1997/98; Brasilien 1998/99) haben den Ruf nach einer Neuen Internationalen Finanzarchitektur mit einem soliden, ordnungspolitischen Rahmen laut werden lassen. Wichtige Säulen dieser neuen Finanzarchitektur wären

- ein internationaler *lender of last resort* (Kreditgeber letzter Instanz), der bei kurzfristigen Zahlungsbilanzkrisen genügend Liquidität zur Verfügung stellt,
- ein unabhängiges Insolvenzverfahren zur Abwicklung von Konkursen staatlicher Schuldner,
- eine kooperative Währungspolitik zwischen den Weltreservewährungen (Euro, Dollar, Yen).

Solange aber diese globalen Maßnahmen schwer durchsetzbar sind, müssen Staaten selber ihre Handlungsspielräume schützen können. Kapitalverkehrskontrollen sind dafür ein wichtiges Instrument.

Bis in die 70er Jahre waren Kapitalverkehrskontrollen ein gängiges Instrument zur Regulierung internationaler Kapitalströme.

Die mit der Liberalisierung der Kapitalmärkte einsetzende hohe Volatilität kurzfristiger Kapitalströme sowie gezielte spekulative Attacken auf Währungen haben vielfach zu immensen Zahlungsbilanzkrisen geführt: Entstanden ist ein globales Finanzsystem, in dem vor allem Entwicklungs- und Schwellenländer die Kosten der Instabilität tragen.

## 10.1 Funktionsweise von Kapitalverkehrskontrollen

Kapitalverkehrskontrollen sind administrative, marktkonforme Maßnahmen zur Regulierung sowohl von Kapitalzuflüssen als auch -abflüssen. **Kapitalimportkontrollen** dienen dazu, kurzfristiges Kapital von vornherein abzuhalten und den längerfristigen Kapitalverkehr zu fördern (**Krisenprävention**). Im Falle einer schon eingetretenen Krise können **Kapitalexportkontrollen** den panikartigen Abzug des Kapitals

verhindern bzw. einschränken (**Krisenmanagement**).

Chile und Malaysia sind die bekanntesten Beispiele für solche Kontrollen.

### 10.1.1 Chile

Ende der 80er Jahre zeichnet sich in Chile eine Überhitzung der Ökonomie (reales BIP-Wachstum 11%; Arbeitslosigkeit 6%; Inflation 21%) ab, es gibt massive Kapitalimporte. Um

Quelle: Hank Shiffman



Kapitalimportkontrollen dienen dazu, kurzfristiges Kapital von vornherein abzuhalten und den längerfristigen Kapitalverkehr zu fördern (Krisenprävention). Im Falle einer schon eingetretenen Krise können Kapitalexportkontrollen den Kapitalabzug verhindern bzw. einschränken (Krisenmanagement).

Chile: Floss das Kapital erst nach mindestens einem Jahr wieder ab, erhielt der Investor den als Bardepot hinterlegten Betrag unverzinst zurück; wurde der Betrag vorher abgezogen, fielen vertraglich vereinbarte Zinsen an.

den fixierten Wechselkurs zu verteidigen, muss Chile dem entstandenen Inflationsdruck mit höheren Zinsen begegnen.

Der *impossible trinity*<sup>1</sup> entsprechend gerät Chile in ein klassisches Dilemma: Entweder das Fixkurssystem muss geopfert werden, oder aber die Autonomie der Geldpolitik. Chile entgeht diesem Dilemma durch Kapitalimportkontrollen. 1991 führt Chile eine unverzinsliche Bardepotpflicht (*unremunerated reserve requirement, URR*) auf Kapitalimporte ein. Ausländische Kreditgeber müssen zunächst 20% (später 30%) ihres Kapitals bei der chilenischen Zentralbank für ein Jahr hinterlegen. Direktinvestitionen und der Außenhandel bleiben ausgenommen. Die Bardepotpflicht wirkte wie eine effiziente Steuer auf Kreditaufnahmen im Ausland. Floss das Kapital erst nach mindestens einem Jahr wieder ab, erhielt der Investor den hinterlegten Betrag unverzinst zurück. Wurde die Summe vorher abgezogen, fielen vertraglich vereinbarte Zinsen an. Das vorrangige Ziel dieser Maßnahme war es, kurzfristige bzw. spekulative Zuflüsse gegenüber langfristigen zu diskriminieren, um so die Gefahr von Währungs- und Finanzkrisen zu senken und Direktinvestitionen zu fördern.

Die Kapitalimportkontrollen hatten eine äußerst positive Wirkung auf die chilenische Wirtschaft. Die Barde-

<sup>1</sup> Die Unmöglichkeit, gleichzeitig eine autonome Geldpolitik zu betreiben, einen stabilen Wechselkurs zu halten und dies bei freiem Kapitalverkehr.

potpflicht förderte langfristige Anlagen, weil sie für diese weniger ins Gewicht fiel. 1989 hatten nur 5% der im Ausland aufgenommenen Kredite eine Laufzeit von mehr als zwölf Monaten, 1997 waren es bereits 97,2%<sup>2</sup>. Zwar kam es wegen anhaltender Kapitalimporte zu einer realen Aufwertung der Währung und einer Ausweitung des Leistungsbilanzdefizits, doch konnte ein Aufbau von kurzfristigen Auslandsschulden verhindert werden.

Chile konnte so trotz schwerer Turbulenzen in der Region eine Finanzkrise abwenden. Mit Ausbruch der Asienkrise und daraufhin sinkenden Kapitalzuflüssen senkte Chile die Bardepotpflicht erst auf 10% und später auf 0%, schaffte sie allerdings offiziell nie ganz ab.

### 10.1.2 Malaysia

Während Kapitalimportkontrollen inzwischen von vielen kritischen Beobachtern als wichtiges Mittel zur Krisenprävention, d.h. vor allem zur Stabilisierung der Finanzmärkte in Entwicklungs- und Schwellenländer akzeptiert werden, sind Kapitalexportkontrollen als Mittel zur Bekämpfung von Finanzkrisen (Krisenmanagement) wesentlich umstrittener. Das Beispiel Malaysia aber zeigt, dass auch Kapitalex-

<sup>2</sup> Vgl. Edwards, Sebastian (2000): Exchange Rate Regimes, Capital Flows and Crisis Prevention, Paper prepared for the National Bureau of Economic Research Conference on Economic and Financial Crisis in Emerging Economies, Woodstock, October 2000.

portkontrollen positive Effekte haben können. Das Land war schon von der Krise betroffen, als es 1998 umfassende administrative Regulierungen seines Kapitalverkehrs einführt. Die malaysische Regierung bzw. Zentralbank untersagte die Zahlungen in malaysischen Ringgit an das Ausland für Waren und Dienstleistungen und die Rückzahlungen von Krediten aus dem Ausland. Auslandsguthaben durften nur mit

Zustimmung der Zentralbank umgetauscht und Devisen nur in begrenzter Höhe eingeführt werden.

Die Erfolge waren beachtlich. Zwar konnte ein Negativwachstum (-7,4 %) nicht verhindert werden, doch der Wechselkurs stabilisierte sich, und das Zinsniveau konnte gesenkt werden, um die inländische Investitionstätigkeit anzuregen. Nach einem Jahr wurden die Kontrollen aufgehoben.

Malaysia: Zahlungen in malaysischen Ringgit an das Ausland und die Rückzahlung von Krediten wurden zur Zeit der Krise untersagt. Auslandsguthaben durften nur mit Zustimmung der Zentralbank umgetauscht und Devisen nur in begrenzter Höhe eingeführt werden.

## 10.2 Der IWF und Kapitalverkehrskontrollen

Ab den 80er Jahren drängte der IWF im Rahmen seiner Strukturanpassungsprogramme (SAP) auf die Aufhebung nationalstaatlicher Beschränkungen im grenzüberschreitenden Kapitalverkehr. So machte er den Weg nicht nur für Direktinvestitionen, sondern auch für kurzfristige, volatile Kapitalflüsse frei, welche die Instabilität des Finanzsystems und die Wahrscheinlichkeit von Finanzkrisen in den betroffenen Ländern erhöhten. Dabei ist der Rückgriff auf Kapitalverkehrskontrollen sogar in den *Articles of Agreement* des IWF (Art. VI, Abs. 3) verankert. Bis zum Ausbruch der Asienkrise bemühte sich der Fonds um ein Mandat für die Liberalisierung des Kapitalverkehrs (z.B. durch das Interim-Komitee des IWF im April 1997 kurz vor Ausbruch der Asienkrise), gestützt auf das Argument, er könne dann die richtige Reihenfolge bei der Liberalisierung unterstützen. Die Ansicht aber, dass die Einhaltung einer richtigen Reihenfolge (Außenhandel, heimischer Finanzsektor, langfristiger Kapitalverkehr, kurzfristiger Kapitalverkehr) und ein stabiles makroökonomisches Umfeld eine Finanzkrise unwahrscheinlich werden lassen, ist fragwürdig: Anfang der 90er Jahre schienen die asiatischen und zum Teil auch die lateinamerikanischen Länder diese Voraussetzungen erfüllt zu haben. – Erst nach Eintritt der Krise meinte der IWF, Politikfehler gefunden zu haben – auf Seiten der Krisenländer, versteht sich, nicht bei sich selbst – die schon immer ein Verstoß gegen die Linie der Liberalisierung gewesen seien (z.B. mangelnde Bankenaufsicht, *crony capitalism*).

Auch wenn unbestreitbar ist, dass die vom Fonds geforderte und geförderte Liberalisierung der Kapitalmärkte zu einer weltweiten Zunahme der Finanzkrisen führte, zieht der IWF daraus nur die Konsequenz, auf die Einhaltung der richtigen Reihenfolge zu pochen. Eine im Frühjahr 2003 erschienene Studie des IWF Research Departments kommt zu dem Schluss, dass eine Kapitalmarktliberalisierung die Anfälligkeit der Schwellenländer für exogene Schocks zwar auf kurze Sicht erhöhen würde; auf lange Sicht aber könnten Volkswirtschaften besser mit Krisen umgehen, wenn sie in das globale Finanzsystem integriert seien. Die vergrößerte Anfälligkeit der Entwicklungs- und Schwellenländer für Krisen wird als natürliche Periode der Anpassung und des Lernens gesehen, nach der auf lange Sicht die positiven Effekte die negativen überwiegen würden. Schon Keynes hatte für dieses klassische Dogma des Liberalismus die lapidare Antwort: »Auf lange Sicht sind wir alle tot.« Angesichts der drastischen Zunahme der Armut in den von Finanzkrisen betroffenen Ländern, ist seine Neuauflage nur noch als zynisch zu bezeichnen. Theoretisch sieht die Studie Kapitalverkehrskontrollen für einige kleinere Länder »bis zu einem gewissen Grad« als Möglichkeit, die Risiken einer Liberalisierung zu verringern. Bisher allerdings hat der IWF Kapitalverkehrskontrollen in der Politikberatung seiner Empfängerländer noch nicht empfohlen, auch wenn die Umstände es notwendig erscheinen ließen.

Anders als der von den Interessen der Industrieländer dominierte IWF kommt die UN-Handels- und Entwick-

Seit den 80er Jahren fordert der IWF im Rahmen seiner Strukturanpassungsprogramme die Aufhebung nationalstaatlicher Beschränkungen im grenzüberschreitenden Kapitalverkehr. Demgegenüber fordert die UNCTAD den Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen.

lungskonferenz (UNCTAD) in ihrem Trade & Development Report 1998 zu dem Schluss, dass Entwicklungsländer unbedingt Kapitalverkehrskontrollen einsetzen müssten, um Finanzkrisen vorzubeugen bzw. diese zu bewältigen. Die anderen vom IWF und den Industrieländern vorgeschlagenen Maßnahmen (wie eine Verbesserung der Ban-

kenaufsicht und verstärkte Informationspflicht) hält der Bericht für ungeeignet, um Finanzkrisen vorzubeugen. Da Kapitalverkehrskontrollen hingegen eine erprobte Technik im Umgang mit volatilen Kapitalbewegungen darstellen, fordert die UNCTAD, dass Entwicklungsländer diese einsetzen können.

### 10.3 Möglichkeiten und Grenzen von Kapitalverkehrskontrollen

Die Erfahrungen von Chile und Malaysia zeigen die Wirksamkeit von Kapitalverkehrskontrollen. Entgegen den Voraussagen des IWFs fand keine Abkopplung von den internationalen Finanzmärkten statt. In Chile stiegen die Kapitalzuflüsse trotz der Kapitalverkehrskontrollen von 1,52 Mrd. US\$ 1989 auf 2,89 Mrd. US\$ 1997. Malaysia platzierte bereits im Mai 1999, also weniger als ein Jahr nach Beginn der Kontrollen, erfolgreich eine Anleihe im Umfang von 1 Mrd. US\$ auf den internationalen Finanzmärkten.

Im Fall von Malaysia ermöglichten die Kontrollen eine konjunkturfremde Politik. Durch Senkung der Zinsen wurden Investitionen gefördert und die Wirtschaft des Landes konnte sich sehr viel schneller erholen. Chile war es möglich, die Autonomie in der Geldpolitik zu stärken und eine kostspielige Devisenmarktintervention zur Stabilisierung des Wechselkurses zu vermeiden.

Die Vorteile von Kapitalverkehrskontrollen lassen sich also folgendermaßen zusammenfassen:

- Sie stärken die Souveränität nationaler Wirtschaftspolitik. Die angebliche Gefahr einer protektionistischen Politik ist vor dem Hintergrund vielfältiger Praktiken der Beschränkung des Kapitalverkehrs und der Erfahrungen Chiles und Malaysias höchst unwahrscheinlich.
- Kapitalimportkontrollen stellen Instrumente dar, mit denen Entwicklungsländer die makroökonomisch nachteiligen Wirkungen von Nettokapitalimporten dämpfen können.
- Kapitalexportkontrollen können den panischen Abzug von Kapital

aus einem Land zumindest dämpfen und verhindern, dass der Abzug eine Entwertung der inländischen Währung und eine Währungs- und Finanzkrise hervorruft.

Allerdings darf die Wirkung von Kapitalverkehrskontrollen nicht überschätzt werden. Voraussetzung für deren Wirksamkeit ist eine funktionierende staatliche Bürokratie, die die Anwendung der Beschränkungen garantiert. Auch eine inflationierende Geld- und Fiskalpolitik erhöht trotz Kapitalverkehrskontrollen die Gefahr spekulativer Währungsattacken und Kapitalflucht oder gar eine Informalisierung des nationalen Geldes (Dollarisierung, Tauschhandel). Die präventive Wirkung ist begrenzt und abhängig sowohl von der nationalen Wirtschaftspolitik als auch den internationalen Bedingungen. Auf- und Abwertungen der Ankerwährungen führen zu destabilisierenden Effekten auf den Wechselkurs des Schwellen- oder Entwicklungslandes, das über die Ankerwährung stabile Erwartungen zu importieren versucht. Hier geraten nationale Regulierungen an ihre Grenzen. Für solche exogenen Schocks sind kooperative Währungsbeziehungen zwischen Nationalstaaten notwendig, entweder auf regionaler und/oder auf globaler Ebene.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Kapitalverkehrskontrollen ein wirksames Mittel zur Stärkung nationaler Souveränitätsspielräume und zur Dämpfung der Wirkungen volatiler Kapitalströme sein können. Deshalb muss Schwellen- und Entwicklungsländern das Recht zum Rückgriff auf Kapitalverkehrskontrollen erhalten bleiben. Der IWF muss gemäß seiner Satzung

Kapitalverkehrskontrollen geraten an ihre Grenzen, wenn durch Auf- und Abwertungen einer Ankerwährung destabilisierende Effekte importiert werden. Für solche exogenen Schocks sind kooperative Währungsbeziehungen notwendig, auf regionaler bzw. globaler Ebene.

den Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen akzeptieren und die Politik der Liberalisierung des Kapitalverkehrs beenden.

## Literatur

Dieter, Heribert (2003): Globalisierung ordnungspolitisch gestalten. Die internationale Finanzarchitektur nach den Finanzkrisen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 5/2003*

Falk, Rainer (2001): Die Reform des Internationalen Währungsfonds – Zwischenbilanz und Perspektiven der internationalen Debatte, WEED-Arbeitspapier, Bonn

Frenkel, Michael/ Menkhoff, Lukas (2000): *Stabile Weltfinanzen? Die Debatte um eine neue internationale Finanzarchitektur*, Berlin

Huffschmid, Jörg (1999): *Politische Ökonomie der Finanzmärkte*, Hamburg

Hujo, Katja (2003): Kapitalverkehrskontrollen als entwicklungspolitisches Instrument. – Ist die chilenische Erfahrung eine Erfolgsgeschichte?, in: *Lateinamerika Analysen 6*, Oktober 2003, Hamburg

IMF (2003): *IMF Survey*, 9, May 2003, [www.imf.org/imfsurvey](http://www.imf.org/imfsurvey)

Khor, Martin (1999): Die Erfahrungen Malaysias: Kapitalverkehr kontrollieren und Insolvenzregeln einführen, in: *W&E Sonderdienst 6/99*, Bonn

Stieglitz, Joseph (2002): *Die Schatten der Globalisierung*, Bonn

# 11. Die Wiederentdeckung des Dritten Wegs

## Managed Floating – Instrument für Schwachwährungsländer

Isabel Lipke

Der Wechselkurs ist eine der wichtigsten weltwirtschaftlichen Größen: Er verkörpert den Außenwert einer Volkswirtschaft.

Eine der wichtigsten Größen, die das weltwirtschaftliche Umfeld einer Ökonomie prägen, ist der Wechselkurs und damit der Außenwert einer Volkswirtschaft. Der »richtige« Wechselkurs steht für Finanz- und Preisstabilität und das – nicht zu unterschätzen – Vertrauen der (Finanz)märkte in eine Volkswirtschaft. Daher ist die Auf- und Abwertung der Währung eines der wichtigsten Instrumente der Wirtschaftspolitik.

Lange Zeit herrschte bei der Mehrheit der Ökonomen Übereinstimmung gegenüber Wechselkursfixierung- bzw. nichtfixierung. Demnach gab es nur zwei Möglichkeiten für einen optimalen Wechselkurs:

- Die möglichst feste Anbindung – deren strengste Form das *Currency Board* ist – bis hin zur Aufgabe der eigenen Währung (Dollar- oder Euroisierung) (*Hard Pegs*)
- oder ein frei schwankender Kurs, der durch Angebot und Nachfrage am Markt bestimmt wird (*Floating*).

Neoliberal orientierte Ökonomen rieten wesentlich seltener zur ersten Variante und befürworteten in der Regel flexible Wechselkurse. So tendierte in den 90ern nur noch ca. ein Drittel der IWF-Mitgliedsstaaten zu den Zwischen-Varianten (*Intermediate Regimes* oder *Soft Pegs*); die meisten Länder erklärten ihre Wechselkursordnung zu einer flexiblen (Bofinger/Wollmershäuser 2003). Dagegen hielten in den 70ern nach Zusammenbruch des Fixkurssystem von Bretton Woods noch mehr als 85% der Entwicklungsländer an einem mehr oder weniger fixen Währungsregime fest (Aziz/Caramazza 1998). Spätestens in den 90ern herrschten jedoch bis auf wenige Ausnahmen

flexible Wechselkursordnungen bzw. das andere Extrem – *Currency Boards* oder auch Dollarisierung.

Aber auch die als frei schwankend erklärten Wechselkurse waren in der Regel nicht völlig frei (flexibel), sondern unterlagen einem so genannten *Managed Floating*. Das heißt, die Zentralbank intervenierte am Devisenmarkt, ohne allerdings wie bei den verschiedenen Arten von *Soft* und *Hard Pegs* offiziell eine Richtung vorzugeben bzw. eine Bandbreite zu bestimmen, in welcher sich der Wechselkurs zu bewegen hätte. Diese Politik wurde an den schwankenden Devisenreserven sichtbar, die bei einem wirklich flexiblen Wechselkurs hätten stabil bleiben müssen. Tatsächlich aber waren die Devisenbestände der Länder, die für sich eine flexible Währungsordnung deklarierten, wesentlich volatiler als der Wechselkurs selbst.

Inzwischen beginnt man in der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte, Abstand von dieser Entweder-Oder-Richtung zu nehmen. Nicht zuletzt aufgrund verschiedener Crashes infolge zu stringenter Fixierung oder wegen fehlender Voraussetzungen für einen flexiblen Wechselkurs gehen Empfehlungen immer häufiger dazu über, das Optimum in der Mitte – zwischen den Extremen – bei den *soft peg*-Variationen zu suchen.

Ein entscheidender Grund dafür ist, dass Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländer größtenteils Schwachwährungsländer und aus Stabilitätsgründen auf eine feste Bindung an Hartwährungsländer als Anker angewiesen sind. Ihre Währungen sind, je nach Region und wirtschaftlicher Situation entweder an einen Währungs-

Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländer sind größtenteils Schwachwährungsländer und aus Stabilitätsgründen auf eine feste Bindung an Hartwährungsländer als Anker angewiesen. Dies erfolgt zulasten einer eigenständigen Geldpolitik.

<sup>1</sup> In diesem »Korb« befinden sich mehrere Währungen, an die sich die Schwachwährung jeweils zu einem gewissen Prozentsatz anbindet.



korb gebunden<sup>1</sup> oder an eine der drei wichtigsten Weltwährungen – Dollar, Euro, Yen. Denn eine weiche Währung – »weich« ist hier vor allem mit Instabilität gleichzusetzen – bringt nicht nur Exportvorteile, sondern birgt auch die Gefahr von Inflation und stark schwankenden (volatilen) Kapitalzu- und abflüssen. Die einzige Möglichkeit, diese

Schwachstellen auszugleichen, ist die Fixierung an eine harte Währung und an die daran orientierte Geldpolitik. Denn für jegliche Art des *Floatings* (ob *Managed*, *Independent* oder *Pure Floating*) fehlen in der Regel die Voraussetzungen: ein stabiler Finanzsektor, eine stabile, möglichst niedrige Inflationsrate und geringe Zinsen.

## 11.1 Möglichkeiten der Wechselkursbindung

Wechselkursfixierungen können in verschiedener Weise erfolgen, d.h. sie können graduell variieren. Die extremste Variante der *hard pegs* ist die Aufgabe der eigenen und die Einführung der ausländischen Währung als gesetzliches Zahlungsmittel. Dies geschah im Rahmen von Euro- oder Dollarisierung, wie z.B. in Ecuador im Jahr 2000.

Die zweite Variante eines *hard peg* ist das *Currency Board*. Anschaulichstes Beispiel dieser Wechselkursanbindungsstrategie ist Argentinien 2001/2002. Hier wurde die einheimische Währung (Peso) an die Währung des Landes gebunden, mit dem die größte wirtschaftliche Verflechtung bestand – die USA. Der Wechselkurs zur Ankerwährung Dollar wurde festgeschrieben,

und es erfolgte eine 100%ige Deckung der inländischen Geldmenge durch Devisenreserven in Dollars.

Zunächst machte sich die Politik der Dollarisierung durch einen hohen Vertrauenszugewinn auf den Finanzmärkten bezahlt. Denn mit dieser Wechselkursstrategie wird nicht nur die Inflation eingedämmt, sondern es steigen auch die Kapitalzuflüsse. Diese Vorteile werden jedoch durch einen entscheidenden Nachteil aufgezehrt: die Aufgabe einer eigenständigen Geldpolitik und den damit verbundenen Steuerungsmöglichkeiten der Wirtschaftspolitik. Die argentinische Krise zeigt, welche dramatischen Folgen sich daraus ergeben können (s. 8. Kapitel »Argentinien – Staatsbankrott nach IWF-Rezept« von Lydia Krüger).

Nicht zuletzt aufgrund verschiedener Crashes gehen die Empfehlungen zu *soft peg*-Variationen über - einem Mittelweg zwischen einer möglichst festen Anbindung und einem gänzlich frei schwankenden Kurs. *Soft Pegs* zeichnen sich dadurch aus, dass ein gewisses Schwanken der Wechselkurse zugelassen wird, solange sich diese in Zielzonen befinden.

## 11.2 Managed Floating

Zwischen den beiden Extremen von Wechselkursregimen liegt eine Vielzahl von *Peg*-Systemen, die sich dadurch auszeichnen, dass weder die Märkte den Wechselkurs allein bestimmen, noch dass der Regierung bzw. Zentralbank die Einwirkung auf die eigene Währung und damit den Wechselkurs gänzlich genommen bzw. dem Ankerwährungsland überlassen wird. Diese *Soft Pegs* zeichnen sich dadurch aus, dass sie eine gewisse Schwankung der Wechselkurse zulassen, solange sich die Kurse in Zielzonen befinden. Zielzonen können, je nachdem in welcher Breite sie gesetzt wurden, eine gewissen Flexibilität und damit geldpolitischen Handlungsspielraum zulassen. Beispiele hierfür sind *Crawling Pegs*

oder *Bands* und das *Managed Floating*. Durch das Schwanken der Kurse innerhalb der Bandbreiten kann geld- und wirtschaftspolitische Stabilität erreicht und zudem eine gewisse Unabhängigkeit von der Volatilität der globalen Märkte erhalten werden. Dies hat zusätzlich den geldpolitischen Vorteil, nicht kurzfristig über Zinssätze steuern zu müssen.

Der Vorteil flexiblerer aber dennoch innerhalb bestimmter Bandbreiten gehaltener Wechselkurse besteht darin, die Vorzüge von *Hard Pegs* und *Pure Float* zu nutzen, gleichzeitig aber Nachteile zu vermeiden. So ist es einerseits möglich, Anpassungen vorzunehmen, also auf- oder abzuwerten, wenn es die wirtschaftliche oder geldpoliti-

Die Zielzonen ermöglichen ein gewisses Maß an Sicherheit und Glaubwürdigkeit auf den internationalen Finanzmärkten, ohne dass etwa bei spekulativen Attacken auf die Währung die gesamten Devisenreserven zur Wechselkursstützung verwendet werden müssen.

sche Situation verlangt, und bei spekulativen Attacken nicht die gesamten Devisenreserven für die Wechselkursstützung zu verwenden. Andererseits geben die Zielzonen ein gewisses Maß an Sicherheit und vor allem Glaubwürdigkeit auf den internationalen (Finanz-)Märkten. Natürlich sollte diese Möglichkeit des Auf- und Abwertens

weder exzessiv genutzt noch zur Erzielung von Wettbewerbsvorteilen in der Handelspolitik missbraucht werden.<sup>2</sup> *Managed Floating* des Wechselkurses scheint aber unter den Bedingungen einer globalen Währungshierarchie für Entwicklungs- und Schwellenländer besser geeignet zu sein als feste Anbindungen oder völlig freies Floaten.

## Literatur

Aziz, Jahangir/ Caramazza, Francesco (1998): Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s, Economic Issues, International Monetary Fund

Bofinger, Peter/ Wollmershäuser, Timo (2003): Managed Floating as a Monetary Policy Strategy, Workshop Paper, September 2003

Baqueiro, Armando/ Díaz de León and Torres, Alberto (2003): Fear of floating or fear of inflation? The role of the exchange rate pass-through, Bank for International Settlements, BIS Papers 19/2003

<sup>2</sup> Die Versuchung dazu ist groß. So erwirtschaftet Süd-Korea gegenwärtig einen großen Handelsbilanzüberschuss, indem die Währung durch kontinuierliche Zentralbankinterventionen künstlich unterbewertet gehalten wird.

# 12. Kostspielige Sicherheitsmaßnahmen

## Devisenreserven gegen die Stabilitätsrisiken globalisierter Finanzmärkte

Simon Wolf

### 12.1 Warum Währungsreserven Kosten verursachen

Dass es einem Land teuer zu stehen kommt, wenn es in einer Krise seine Währungsreserven ausgeben muss, um die eigene Währung zu stützen, leuchtet unmittelbar ein. Aber auch in krisenfreien Zeiten ist die Reservehaltung alles andere als billig. Die Entwicklungsländer haben in den vergangenen Jahren ihre Reserven massiv aufgebaut und damit hohe Kosten tragen müssen.<sup>1</sup> Denn jeder Dollar, den ein Land

als Währungsreserve hält, ist ein Dollar, den es anderweitig ertragbringend einsetzen könnte: zur Armutsbekämpfung, als günstigen Kredit an Unternehmer oder als Investition in die Infrastruktur oder den Gesundheits- oder Bildungssektor. Die Volkswirtschaft würde in allen Fällen profitieren. Wird das Kapital hingegen als Währungsreserve gehalten, liegt es »nutzlos« herum und bringt keinen bzw. kaum Ertrag.

Jeder Dollar, den ein Land als Währungsreserve hält, ist ein Dollar, den es anderweitig ertragbringend einsetzen könnte.

### 12.2 Entwicklung der Devisenreserven

Vor allem in den vergangenen Jahren haben die Entwicklungsländer ihre Währungsreserven stark aufgebaut. In absoluten Zahlen veränderten sich die Einlagen zwischen 1980 und 1990 fast gar nicht, explodierten aber in den folgenden zehn Jahren förmlich auf fast das Vierfache bzw. 700 Mrd. US\$. Bis zum Jahr 2003 stiegen sie sogar auf über 1 Bio. US\$.

Auch gemessen an ihrem Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) sind die Reserven in fast allen Entwicklungsländern deutlich gestiegen:<sup>2</sup> Zwischen 1960 und Ende der 90er Jahre hat sich die Devisenhaltung gemessen am BIP verdoppelt. Zum Teil sind die Reserven

sogar noch mehr gestiegen. Einen deutlichen Anstieg gab es zusätzlich noch einmal nach den Finanzkrisen Ende der 90er.

Die Reservehaltung unterscheidet sich dabei deutlich nach Regionen: Am meisten fragen die ostasiatischen Länder nach. Ende der 90er hatten sie fast ein Viertel ihres BIPs in Devisen angelegt – das lässt sich z.T. direkt auf den Finanzcrash in Südostasien 1997/98 zurückführen. Der Mittlere Osten und Nordafrika kommen auf rund 20%, während in den übrigen Entwicklungsländern der Anteil etwas über oder unter 10% lag.

### 12.3 Gründe für den Anstieg der Devisenreserven

Ein erster Grund für die wachsen-

de Reservehaltung sind die gestiegenen Importe vieler Entwicklungslän-

<sup>1</sup> Lag der Anteil der Entwicklungsländer an den Devisenreserven 1960 noch bei 22,4%, ist er bis Ende der 90er Jahre auf fast 50% gestiegen. Vgl. Horne, Jocelyn/Nahm, Daehoon: International Reserves and Liquidity: A Reassessment: 7.

<sup>2</sup> Baker, Dean/Walentin, Karl (2001): Money for nothing: The Increasing Cost of Foreign Reserve Holdings to Developing Nations, Center for Economic and Policy Research, Briefing Paper, Washington D.C.

## 80

Die Reservehaltung unterscheidet sich deutlich nach Regionen: Am meisten fragen die ostasiatischen Länder nach. - Ende der 90er hatten sie fast ein Viertel ihres Bruttoinlandsproduktes in Devisen angelegt.

Die verstärkte Reservehaltung ist hauptsächlich eine Reaktion auf die wachsende Instabilität der globalisierten Finanzmärkte: Die Devisenreserven werden benötigt, um Krisen überstehen und Attacken abwehren zu können.

der – die Devisenrücklagen werden gebraucht, um Zahlungseingänge zu überbrücken. Dies ist eine Auswirkung der raschen Liberalisierung des Welt Handels, wie sie im Zuge der Globalisierung über WTO und Strukturanpassung gegenüber den meisten Entwicklungsländern in den letzten 20 Jahren durchgesetzt wurde.

Der Handel kann aber nicht allein für den Anstieg verantwortlich sein: In den Entwicklungsländern hat sich das Verhältnis zwischen Importen und Devisenreserven stark zu Gunsten der Reserven verändert, zeitweise stieg die Reservehaltung deutlich stärker als der Handel. Während sich die Importe der Entwicklungsländer von 1990 bis 2000 etwa verdoppelten und sich bis 2001 dann kaum noch veränderten, vervielfachten sich die Währungsreserven zwischen 1990 und 2000 und nahmen im folgenden Jahr noch einmal um fast 40% zu.<sup>3</sup>

Das zeigt, dass die verstärkte Reservehaltung hauptsächlich eine Reaktion auf die wachsende Instabilität der globalisierten Finanzmärkte ist. Zum ei-

nen erfordert die Volatilität der Wechselkurse, dass Zentralbanken kurzfristig in den Kurs intervenieren, um wechsellkursbedingte Schwankungen ihrer Schuldendienstzahlungen oder Außenhandelspreise zu stabilisieren. Zum anderen ist auch die Gefahr von Finanz- und Währungskrisen größer geworden. Daher brauchen Staaten die Devisenreserven, um Krisen überstehen und Attacken abwehren zu können. Diesem Bedürfnis entspricht auch die Art der Reservehaltung: Die Entwicklungsländer fragen mehr ausländische Devisen nach, die im Krisenfall schnell einsetzbar sind, während die Nachfrage nach Gold, das im Krisenfall erst verkauft werden müsste, zurückgeht.

Auch beim IWF ist man sich bewusst, dass sowohl die Öffnung von Finanzmärkten als auch die größere Volatilität und vermehrte Finanzkrisen die Staaten dazu zwingen, mehr Reserven zu halten und sich damit Kosten aufzubürden.<sup>4</sup> Vorschläge, wie damit umzugehen wäre – etwa eine Befürwortung von Kapitalverkehrskontrollen – sind bislang jedoch ausgeblieben.

## 12.4 Berechnung der Kosten schwierig

Während also offensichtlich ist, dass die Entwicklungsländer gestiegene Kosten zu tragen haben, ist es schwierig, die Höhe des entgangenen Ertrages zu beziffern. Denn Staaten investieren in ganz unterschiedlichen Bereichen: Sie können günstige Kredite an Unternehmen vergeben, selber unternehmerisch tätig werden und vor allem in wirtschaftliche Rahmenbedingungen wie Infrastruktur und Bildung investieren; davon profitiert langfristig die ganze Volkswirtschaft in hohem Maße.

Die US-amerikanischen Ökonomen Dean Baker und Karl Walentin rech-

nen in einer Studie zu den Kosten der Reservehaltung in den vergangenen 40 Jahren mit einem entgangenen Ertrag von mindestens zehn und maximal zwanzig Prozent. Sie orientieren sich dabei an den Erträgen der Privatwirtschaft in den USA und gehen davon aus, dass diese in Entwicklungsländern in der Regel mindestens genauso hoch sind. Die 10%, die Baker und Walentin als niedrigeres Szenario ansehen, sollen daher hier als Grundlage für eine Beispielrechnung zu den Opportunitätskosten der Reservehaltung der Entwicklungsländer dienen.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> World Bank( 2002): Global Development Finance.

<sup>4</sup> Vgl. das Arbeitspapier von Robert Flood und Nancy Marion: Holding International Reserves in an Era of High Capital Mobility, IMF Working Paper 2/62: 7.

## 12.5 Kosten durch die Reservehaltung

**Entgangene Investitionen:** Für alle Entwicklungsländer zusammen lagen die Währungsreserven im Jahr 2003 bei 1,2 Bio. US\$.<sup>6</sup> Rechnet man mit einem Alternativ-Ertrag von 10%, entgingen den Entwicklungsländern damit 100 Mrd. US\$ – in einem einzigen Jahr. Zum Vergleich: Die gesamte staatliche Entwicklungshilfe lag in den vergangenen Jahren immer bei etwa 50 bis 60 Mrd. US\$.<sup>7</sup>

Die Verluste lassen sich auch als Anteil des BIP darstellen. Den Entwicklungsländern entgingen nach der Berechnung von Baker und Walentin – abhängig von der jeweiligen Region – zwischen 1960 und 2000 jedes Jahr rund 1% ihres BIPs, nur um den Anstieg der Reserven zu finanzieren (eine Ausnahme bildet Südasien, dort liegt der Verlust nur bei 0,4%). Wenn man dies einmal auf deutsche Verhältnisse überträgt, entspräche 1% des deutschen BIPs für Währungsreservekosten

einer Summe von rund 21 Mrd. Euro (BIP 2003: rund 2,1 Bio. Euro).

**Schuldenrückzahlung:** Anstatt Reserven zu halten, könnten die Entwicklungsländer auch einen Teil ihrer Schulden zurückzahlen und so vor allem auf lange Sicht sparen. Das Potenzial für eine Reduktion der Schulden ist beachtlich: Während die Schulden der Entwicklungsländer 2003 bei etwa 2,4 Bio. US\$ lagen, hielten sie Währungsreserven von 1,2 Bio. US\$.<sup>8</sup>

**Entwicklungschancen für die Bevölkerung:** Sowohl die Berechnung der entgangenen Investitionen als auch das Potenzial für die Schuldenrückzahlung lassen aber die wichtigste Dimension noch unberücksichtigt: Die Entwicklungsländer könnten das von Währungsreserven absorbierte Geld für Bildung, Gesundheit und die Versorgung der Bevölkerung nutzen und damit die Lebensbedingungen der Menschen verbessern.

## 12.6 Profiteure der Reservehaltung

Während die Kosten der Reservehaltung der Bevölkerung in den ärmeren Ländern Entwicklungschancen vorenthalten, profitieren die Starkwährungsländer davon. Denn für sie bedeutet die Anlage der Reserven in Staatspapiere einen extrem günstigen Kredit. Die Nachfrage nach ihrer Währung ermöglicht es diesen Staaten, Importe zu tätigen, für die sie das Geld – zumindest in der Gegenwart – nicht erwirtschaften müssen. Im Moment profitieren vor allem die USA davon, denn nach wie vor halten die Entwicklungsländer weit über die Hälfte ihrer Reserven in US\$. Auf den nächsten Plätzen folgen der Euro und der Yen.

Während die Anteile der drei Währungen in den 90er Jahren relativ konstant geblieben sind – die USA konnten

entgegen wiederholter Prognosen ihre Position sogar noch auf 70% ausbauen – ist in den vergangenen drei Jahren ein wenig Bewegung in die Verhältnisse gekommen. Seit der Jahrtausendwende hat der Dollar in seiner Vormachtstellung als wichtigste Reservewährung zehn Prozentpunkte verloren, der Anteil des Euro ist im gleichen Maße gestiegen. Ob langfristig der Euro den Dollar als Leitwährung ablösen könnte, ist damit jedoch noch nicht gesagt.

Für die Entwicklungsländer würde sich durch diese Rivalität aber letztlich wenig ändern. Denn während die Länder der EU von einem weiteren Anstieg von Euro-Währungsreserven profitieren würden, sind die Kosten für die Entwicklungsländer auf lange Sicht gesehen die gleichen, ob sie ihre Reserven nun in Euro halten müssen oder Dollar.

Während die Kosten der Reservehaltung der Bevölkerung in den ärmeren Ländern Entwicklungschancen vorenthalten, profitieren die Starkwährungsländer davon: Für sie bedeutet die Anlage der Reserven in Staatspapieren einen extrem günstigen Kredit.

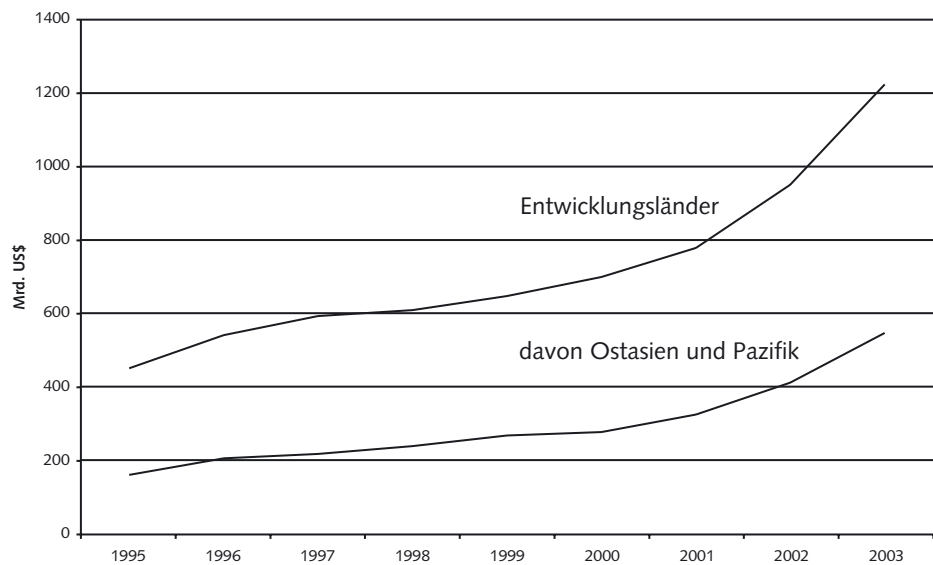
<sup>5</sup> Bei einer solchen Berechnung muss auch beachtet werden, dass Reserven in der Regel als kurzfristige Staatspapiere angelegt werden und daher einen geringen Ertrag bringen; da ein Teil aber weiterhin unverzinslich gehalten wird, dürfte dieser im Durchschnitt zwischen 0,5 und 1% liegen.

<sup>6</sup> World Bank (2004): Global Development Finance.

<sup>7</sup> Ebd.

<sup>8</sup> Ebd.

## Devisenreserven in Entwicklungsländern, 1995-2003



## 12.7 Perspektiven

Mit stabileren Währungsbeziehungen müssten die Entwicklungsländer weniger Reserven halten; die Mittel würden frei, um die ökonomische Situation und die Lebensbedingungen in diesen Ländern zu verbessern.

Wichtiger wäre für die Entwicklungsländer, grundsätzlich weniger oder keine Reserven halten zu müssen. Das ist durchaus möglich. Devisenhaltung ist keine Notwendigkeit. Voraussetzung aber sind Bemühungen der Starkwährungsländer: Nimmt man sie mit ihren Versprechungen zur Armuts- und Schuldenreduzierung beim Wort, dann müssten sie auch ein Interesse daran haben, die an sich überflüssigen Reservekosten zu verringern, von denen vor allem die Entwicklungsländer betroffen sind.

Da die verstärkte Reservehaltung in den vergangenen Jahren in einem ursächlichen Zusammenhang mit den instabilen Finanzmärkten steht, müsste eine Reform dort ansetzen. Mit stabileren Währungsbeziehungen müssten die Entwicklungsländer weniger Reserven halten; die Mittel würden frei, um die ökonomische Situation der Staaten und vor allem die Lebensbedingungen der Bevölkerungen zu verbessern.

## Highly Indebted Poor Countries – Hochverschuldete Arme Länder (HIPC)s

Angola	Kenia	Sambia
Äthiopien	Komoren	Sao Tome und Principe
Benin	Kongo DR	Senegal
Bolivien	Kongo Rep	Sierra Leone
Burkina Faso	Laos PDR	Somalia
Burundi	Liberia	Sudan
Elfenbeinküste	Madagaskar	Tansania
Gambia	Malawi	Togo
Ghana	Mali	Tschad
Guinea	Mauretanien	Uganda
Guinea-Bissau	Mosambik	Vietnam
Guyana	Myanmar (Burma)	Zentralafrikanische Republik (ZAR)
Honduras	Nicaragua	
Jemen	Niger	
Kamerun	Ruanda	

## Severly Indebted Middle Income Countries – Hochverschuldete Länder mit mittlerem Einkommen (SIMICs)

Brasilien	Guyana	Panama
Dominica	Jamaika	Peru
Ecuador	Jordanien	Serbien und Montenegro
Estland	Lettland	Syrien
Gabun	Libanon	Türkei

## Severely Indebted Low Income Countries – Hochverschuldete Länder mit niedrigem Einkommen (SILICs)

Angola	Elfenbeinküste	Papua New Guinea
Bhutan	Äthiopien	Randa
Burundi	Guinea-Bissau Indonesien	Sao Tome and Principe
Zentralafrikanische Republik (ZAR)	Kirgisische Republik	Sierra Leone
Tschad	Laos PDR	Somalia
Komoren	Liberia	Sudan
Kongo, Dem. Rep.	Myanmar	Tadschikistan
Kongo, Rep.	Nicaragua	Togo
	Nigeria	Sambia

## Glossar

**Basel II:** Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht hat die mit dem Stichwort Basel II bezeichnete Diskussion um die Neugestaltung der Standards zur mikroökonomischen Regulation von Finanzmarktakteuren mit der Vorlage eines Konsultationspapiers im Juni 1999 eröffnet. Ziel von Basel II ist es, die Stabilität des internationalen Finanzsystems zu erhöhen. Dazu sollen die Risiken im Kreditgeschäft besser erfasst und die Eigenkapitalvorsorge der Kreditinstitute risikogerechter ausgestaltet werden. Diese Anpassung des so genannten Baseler Akkords von 1988 ist selbst Gegenstand immer neuer Überarbeitungen.

**Bilaterale Schulden:** Setzen sich aus Krediten von Regierungen und deren Institutionen (u.a. Nationalbanken), Krediten von autonomen Institutionen und Körperschaften sowie direkten Krediten von offiziellen Exportkredit-Banken zusammen.

**Brady-Plan:** 1989 vom US-Finanzminister Nicholas Brady vorgelegter Plan zur Lösung der Schuldenkrise, der für die 39 am höchsten verschuldeten Entwicklungsländer erstmals einen teilweisen Schuldenerlass durch verschiedene Optionen (Schuldenreduktion, Zinsermäßigung, Streckung der Rückzahlungsfristen) vorsah.

**Completion Point:** (Abschlusszeitpunkt) Am Completion Point erhält ein Land im Rahmen der HIPC-Initiative das volle Paket von Maßnahmen zur Schuldenerleichterung, welches am Decision Point festgelegt wird. Seit 1999 kann der Completion Point bereits vor Ablauf der dreijährigen Frist erreicht werden, wenn die vereinbarten politischen Maßnahmen bereits früher durchgeführt werden («floating decision point» = schwebender Abschlusszeitpunkt).

**Crony Capitalism:** (engl.: crony = Spießgeselle) Das Schlagwort stützt vor allem Argumentationen, die hinsichtlich der Krisenursachen auf interne Probleme der betreffenden Länder (Korruption, Vetternwirtschaft) verweisen.

**Decision Point:** (Entscheidungszeitpunkt) Am Decision Point entscheidet sich, ob ein Land in die HIPC-Initiative aufgenommen wird oder nicht. Voraussetzungen für

das Erreichen des Decision Points sind die erfolgreiche Durchführung von Strukturanpassungsmaßnahmen über einen Zeitraum von mindestens drei Jahren, die Erstellung eines PRSP sowie eine Umschuldung des Pariser Clubs. Das Decision Point-Dokument basiert auf einer Schulden Tragfähigkeits-Analyse (Debt Sustainability Analysis).

**Entwicklungshilfe-Kredite:** Dies sind Kredite, die aus den Entwicklungshilfebudgets der Geberländer finanziert werden und die ein bestimmtes Begünstigungselement enthalten.

**G7:** Group of Seven, Gruppe der sieben größten Industrieländer: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada und USA. Jährliches Treffen der Staats- und Regierungschefs zum Weltwirtschaftsgipfel.

**G8:** G7 plus Russland.

**G10:** G7 plus Niederlande, Schweden, Schweiz. Gruppe zur gegenseitigen Unterstützung bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten.

**Gegenwartswert/Net Present Value (NPV):** Der Gegenwartswert ist der nominale Schuldendienst für eine vereinbarte Laufzeit eines Kredits minus der zu einem Zeitpunkt x vor Ablauf des Kredits noch ausstehenden Zinsen.

**Gesamtschulden:** Sie setzen sich zusammen aus der Summe der staatlichen und staatlich garantierten langfristigen Schulden, privaten, nicht-garantierten langfristigen Schulden, offenen IWF-Krediten und kurzfristigen Schulden (Laufzeit von unter einem Jahr).

**IDA/IDA only-countries:** Die IDA, die Internationale Entwicklungsorganisation, ist jener Teil der Weltbank-Gruppe, der günstige Kredite an die derzeit 81 ärmsten Länder vergibt. Die Finanzierung dieser Kreditfazilität erfolgt durch bilaterale Geber. Von den 81 «IDA-eligible»-Ländern sind zehn osteuropäische und GUS-Staaten, 71 Länder sind in Afrika, Asien und Lateinamerika zu finden. Von diesen 81 Ländern haben 66 ausschließlich Zugang zu IDA-Krediten («IDA only»), 15 Länder haben Zugang sowohl zu IDA- als auch zu den ungünstigeren IBRD-Krediten.



**Impossible Trinity:** Unmöglichkeit, gleichzeitig eine autonome Geldpolitik und einen stabilen Wechselkurs bei freiem Kapitalverkehr zu erreichen.

**Kommerzielle Schulden:** Kommerzielle Schulden sind private Bankkredite ohne staatliche Garantie und Kredite bei Unternehmen sowie Schuldverschreibungen (Anleihen).

**Nominalwert:** Der Nominalwert oder Nennwert eines Kredites bezeichnet den Wert bei der Kreditvergabe.

**Odious Debts:** »Verabscheuungswürdige Schulden« sind seit den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts ein völkerrechtlicher Begriff. Er beinhaltet, dass Schulden nicht zurückgezahlt werden müssen, wenn 1. das Kredit aufnehmende Land keinen Vorteil von ihnen hatte, 2. die betroffene Bevölkerung der Kreditaufnahme nicht zugestimmt hat (durch eine durch Wahlen legitimierte Regierung) und 3. beides den Kreditgebern bekannt war bzw. hätte sein können.

**Opportunitätskosten:** Entgangene Erträge im Vergleich zu einer Handlungsalternative, z.B. Opportunitätskosten der Haltung von Devisenreserven.

**Pariser Club:** Seit 1956 Zusammenschluss staatlicher Gläubiger aus den Industrieländern. Die Vereinbarungen des PC haben keinen rechtlich bindenden Charakter. Ähnliches gilt für den Londoner Club, einem Zusammenschluss privater Gläubiger (Banken). Auch hier gibt es keine festen Regeln und keine Ansprüche der Schuldner auf Erlasse.

**Schuldendienstquote:** Kennziffer, die das Verhältnis des Schuldendienstes (Zins und Tilgung) zu den Exporterlösen misst.

**Schuldenquotient:** Kennziffer, die das Verhältnis der Gesamtschulden zum Bruttoinlandsprodukt misst.

**Terms of Trade:** Austauschverhältnisse im internationalen Handel: Darstellung der Beziehungen zwischen den durchschnittlichen Ausfuhr- und Einfuhrpreisen eines Landes oder einer Gruppe von Ländern. Die Terms of Trade eines Landes verbessern sich, wenn die im Export erlösten Durchschnittspreise steigen und/oder die für Importgüter bezahlten Preise sinken.

**Toronto Terms:** 1989 auf dem Weltwirtschaftsgipfel von den G7 beschlossenes Rahmenwerk für Schuldenerlasse zugunsten von hochverschuldeten IDA-only-Ländern im Pariser Club. Toronto Terms gestatteten Reduzierungen des im Konsolidierungszeitraum (i.d.R. zwei Jahre) fällig werdenden Schuldendienstes (Zinsen und Tilgung) um 33%. Erweitert oder angehoben (enhanced) wurden sie in der Folge jeweils durch die London Terms 1991 (auf bis zu 50%), Naples Terms 1994 (67%), Lyon Terms 1996 (80%).

**Volatilität:** Statistisches Maß für die Preis- bzw. Kursschwankungen von Wertpapieren, Zinssätzen, Devisen oder Waren. Je höher die Volatilität, desto höher sind Ausmaß und Häufigkeit der Schwankungen

**Washington Consensus:** Maßnahmen, die von IWF, Weltbank, US-Finanzministerium u.a. Ende der 80er zur Überwindung der Schuldenkrise in Lateinamerika formuliert wurden, vor allem Maßnahmen der Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung sowie der Kürzung von Staatsausgaben (fiskalische Disziplin).

## Serviceeteil

### Weiterführende Literatur

**Burak Copur/ Schneider, Ann-Kathrin (2004): IWF & Weltbank: Dirigenten der Globalisierung, (AttacBasisTexte 12), Hamburg.**

In diesem AttacBasisText geht es um zwei zentrale Institutionen der internationalen Finanzarchitektur, ohne deren grundlegende Reform weder die Schuldenspirale durchbrochen noch die Krisenhaftigkeit der Weltwirtschaft überwunden werden kann. Sowohl die Funktionsweise von IWF und Weltbank als auch die verhängnisvollen Auswirkungen der Strukturanpassungspolitik werden in diesem Buch anschaulich und verständlich beschrieben.

**George, Susan (1993): Der Schuldenbumerang, Reinbeck.**

Basierend auf Forschung des Transnational Institute werden (noch vor den großen Krisen der 90er) die fatalen Konsequenzen der IWF-Politik und unverantwortlicher Kreditvergabe dargestellt. Wie im Titel angedeutet, wird erklärt, warum Solidarität mit dem Süden nicht nur ethisch wünschenswert ist, sondern im Interesse des Nordens selbst liegt.

**Huffschmid, Jörg (1999): Politische Ökonomie der Finanzmärkte (aktualisierte und erweiterte Neuauflage), Hamburg.**

Wie funktionieren die Finanzmärkte, wer steht hinter ihnen und wie können sie kontrolliert werden? – Dieses Buch gibt eine Antwort auf diese Fragen und ist dank zahlreicher Grafiken und kommentierter Literaturhinweise auch für Einsteiger in die Thematik geeignet.

**INKOTA (Hrsg.) (2004): Entschuldung für die Armen? Fünf Jahre nach Köln – Eine Bilanz der HIPC-Initiative, (INKOTA-Texte 2, 7/2004), Berlin.**

In diesem Band bilanzieren die AutorInnen aus zivilgesellschaftlicher Sicht Erfolge und Fehlschläge bei der Entschuldung und Armutsbekämpfung seit dem Kölner Gipfel.

**New Economics Foundation: Real World Economic Report. ([http://www.neweconomics.org/gen/rweo\\_2003.aspx](http://www.neweconomics.org/gen/rweo_2003.aspx))**

Der RWEO ist eine zweijährliche Veröffentlichung der Gründer von Jubilee 2000. Als kritische Alternative oder «Schatten» begleitet er den Zweijahres-Report des IWF. Eindringliche und doch zugängliche Analysen.

**Rich, Bruce (1998): Der Verpfändung der Erde. Die Weltbank, die ökologische Verarmung und die Entwicklungskrise, Stuttgart.**

Spätestens seit dem Niedergang des Ostblocks kann die Weltbank nun wahrhaft weltweit ihre Strategien wirtschaftlicher Entwicklung umsetzen, mit allen sozialen und ökologischen Konsequenzen. Das Buch legt offen, wie diese Konzepte die Bedürfnisse der Betroffenen meist verfehlen und die globale ökologische Krise auf die Spitze treiben. Darüber hinaus unterzieht der Autor herkömmlich allgemeine Vorstellungen von Entwicklung einer kritischen Prüfung.

**Stieglitz, Joseph (2002): Die Schatten der Globalisierung, Berlin.**

Der frühere Weltbank-Vizepräsident und Wirtschaftsnobelpreisträger zählt zu den weltweit renommiertesten Wirtschaftsfachleuten. Von 1993 bis 1997 fungierte er als Wirtschaftsberater von US-Präsident Clinton, bevor er anschließend drei Jahre als Chefvolkswirt bei der Weltbank tätig war. Er beschreibt die Instrumentalisierung von IWF und Weltbank für Interessen von Hochfinanz und multinationalen Konzernen. Wie neoliberale Ideologie »vermittelt« durch kurzfristige Finanz- und Strukturanpassungspolitik dieser Institutionen Armut und ökologische Katastrophen befördert, wird am Beispiel Russlands und mehrerer ostasiatischer Staaten geschildert.

Südwind (Hrsg.) (2004): *60 Jahre nach der Bretton Woods-Konferenz, Siegburg.*  
(<http://www.suedwind-institut.de/downloads/60-jahre-iwf-und-wb.pdf>)

Dieses Hintergrundpapier von Südwind beleuchtet Gründung, Ziele, Macht und Reformbedarf bei IWF und Weltbank.

Für darüber hinausgehende Angaben s. die Literaturlisten einzelner Beiträge.

## Links zum Thema Verschuldung, IWF & Weltbank

### NGOs/ Netzwerke:

African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD): [www.afrodad.org](http://www.afrodad.org)

agir ici (Frankreich): [www.agirici.org](http://www.agirici.org)

Bank Information Center (USA): [www.bicusa.org](http://www.bicusa.org)

Blue 21 (D): [www.blue21.de](http://www.blue21.de)

Bretton Woods Project (GB): [www.brettonwoodsproject.org](http://www.brettonwoodsproject.org)

Campagna per la Riforma della Banca mondiale (Italien): [www.crbm.org](http://www.crbm.org)

Central East European Bankwatch Network: [www.bankwatch.org](http://www.bankwatch.org)

Committee for the Abolition of the Third World Debt (CADTM) (Belgien):  
[www.cadtm.org](http://www.cadtm.org)

Debt, AIDS, Trade in Africa (USA): [www.data.org](http://www.data.org)

Debt and Development Coalition (Irland): [www.debtireland.org](http://www.debtireland.org)

DebtChannel (GB): [www.debtchannel.org](http://www.debtchannel.org)

Debt Relief International (GB): [www.dri.org.uk](http://www.dri.org.uk)

Dette et Développement (Frankreich): [www.dette2000.org](http://www.dette2000.org)

ECOWAS Network on Debt and Development (Nigeria): [www.econdad.org](http://www.econdad.org)

Erklärung von Bern (Schweiz): [www.evb.ch](http://www.evb.ch)

erlassjahr.de (D): [www.erlassjahr.de](http://www.erlassjahr.de)

European Forum and Network on Debt and Development (EURODAD):  
[www.eurodad.org](http://www.eurodad.org)

50 years is enough (USA): [www.50years.org](http://www.50years.org)

Halifax Initiative (Kanada): [www.halifaxinitiative.org](http://www.halifaxinitiative.org)

IFWatchnet (GB): [www.ifwatchnet.org](http://www.ifwatchnet.org)

Institute for Global Networking, Information and Studies (Norwegen): [www.norignis.org](http://www.norignis.org)

International Rivers Network (USA): [www.irm.org](http://www.irm.org)

International South Group Network (Philippinen): [www.isgnweb.org](http://www.isgnweb.org)

Japan Network on Debt and Poverty: [www.eco-link.org/jubilee](http://www.eco-link.org/jubilee)

Jubilee 2000: [www.jubileeresearch.org](http://www.jubileeresearch.org)

New Rules for Global Finance Coalition (USA): [www.new-rules.org](http://www.new-rules.org)

Norwegian Campaign For Debt Cancellation: [www.slettgjelda.no](http://www.slettgjelda.no)

Odious Debts (Kanada): [www.odiousdebts.org](http://www.odiousdebts.org)

Structural Adjustment Participatory Review Network (SAPRIN): [www.saprin.org](http://www.saprin.org)

Uganda Debt Network: [www.udn.or.ug](http://www.udn.or.ug)

Urgewald (D): [www.urgewald.de](http://www.urgewald.de)

World Development Movement (GB): [www.wdm.org.uk/campaign/debt.htm](http://www.wdm.org.uk/campaign/debt.htm)

### Wissenschaftliche und staatliche Einrichtungen:

Afrikanische Entwicklungsbank: [www.afdb.org](http://www.afdb.org)

Asiatische Entwicklungsbank: [www.adb.org](http://www.adb.org)

Bank für Internationalen Zahlungsausgleich: [www.bis.org](http://www.bis.org)

Bundesfinanzministerium: [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: [www.bmz.de](http://www.bmz.de)

Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung: [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)

Forum für Finanzmarktstabilität: [www.fsforum.org](http://www.fsforum.org)

Institute of Development Studies (GB): [www.ids.ac.uk/ids/global/finance/intfin.html](http://www.ids.ac.uk/ids/global/finance/intfin.html)

Institute of International Finance (USA): [www.iif.com](http://www.iif.com)

Inter-Amerikanische Entwicklungsbank: [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Internationaler Währungsfonds: [www.imf.org](http://www.imf.org)

Jubilee Research (GB): [www.jubileeresearch.org](http://www.jubileeresearch.org)

Karibische Entwicklungsbank: [www.caribank.org](http://www.caribank.org)

UNO/ Financing for Development: [www.un.org/esa/ffd](http://www.un.org/esa/ffd)

Weltbank: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

# Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung



# weed

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

## Themenschwerpunkte:

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

## Die Instrumente unserer Arbeit:

- Wir erstellen Recherchen, Hintergrundmaterialien und Arbeitspapiere, z.B. den periodisch erscheinenden »weed-Schuldenreport«.
- weed führt Kampagnen durch, informiert politische Entscheidungsträger und interveniert in politische Entscheidungsprozesse.
- Wir wollen Bewusstsein schaffen durch die Veranstaltung von Seminaren, Workshops und Tagungen. Wir kooperieren intensiv mit Medien und betreiben Öffentlichkeitsarbeit.
- weed arbeitet in nationalen und internationalen NRO-Netzwerken mit.
- weed gibt den monatlichen Informationsbrief »Weltwirtschaft & Entwicklung« heraus.

## Schreiben Sie uns oder rufen Sie einfach an:

### weed

Bertha-von-Suttner Platz 13, 53111 Bonn

Tel.: +49 - (0)228 - 76613 - 0

Fax: +49 - (0)228 - 69 64 70

[weed@weed-online.org](mailto:weed@weed-online.org)

[www.weed-online.org](http://www.weed-online.org)

### weed

Torstr. 154, D-10115 Berlin

Tel.: +49 - (0)30 - 27 58 - 21 63

Fax: +49 - (0)30 - 27 59 - 69 28

## weed bewegt – bewegen Sie weed!

### Unterstützen Sie die Arbeit von weed und spenden Sie:

Sparda-Bank Köln (BLZ 370 605 90)

Konto-Nr. 947 466

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

### Werden Sie Mitglied:

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

## Neuerscheinung:

### Finanzmärkte und Entwicklung

Das Internationale Kreditregime, Währungskrisen und Perspektiven für eine Neue Internationale Finanzarchitektur

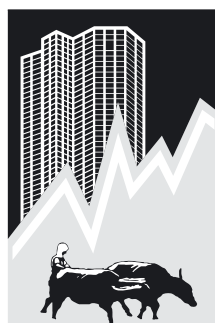
#### Aus dem Inhalt:

- Die Entwicklung der Finanzmärkte: Von Bretton Woods zum Global Casino
- Finanzmärkte und Entwicklung - Theorie und praktische Erfahrungen
- Lateinamerika und Asien als Spielball der Finanzindustrie
- Perspektiven für eine Neue Internationale Finanzarchitektur

Autorinnen:

Karin Fournier, Nicola Humpert, Lydia Krüger, Ute Straub

48 Seiten, Preis: 5 Euro, zzgl. Versandkosten



## Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung

Kurz, kompetent, kompakt: Monatlich das Wichtigste über Globalisierung, Nord-Süd-Politik und internationale Ökologie

12 W&E-Informationsbriefe und ca. 6 W&E-Sonderdienste pro Jahr mit orientierenden **Kurzanalysen**, informativen **Fachartikeln** und Beiträgen zur **Strategiediskussion** der Zivilgesellschaft. **W&E-Update** und **W&E-Info-spiegel** mit Kurzinfos, Lesehinweisen und ausführlicher Terminvorschau.

Jahresabo für Einzelpersonen Euro 30,- €, für Institutionen, Organisationen und Medien 60,- €, jeweils zzgl. Versandkosten.

Bestellungen: WEED, Torstr. 154, 10115 Berlin, Fax: 030/27596928, oder <http://www.weed-online.org/publikationen/bestellung/#gats>

Abos und kostenlose Probexemplare: WEED, Torstr. 154, 10115 Berlin, Tel. 030/27582163, Fax 27596928, e-mail: [weed@weed-online.org](mailto:weed@weed-online.org), Internet: [www.weed-online.org](http://www.weed-online.org)



**weed**

ISBN: 3-937383-13-1